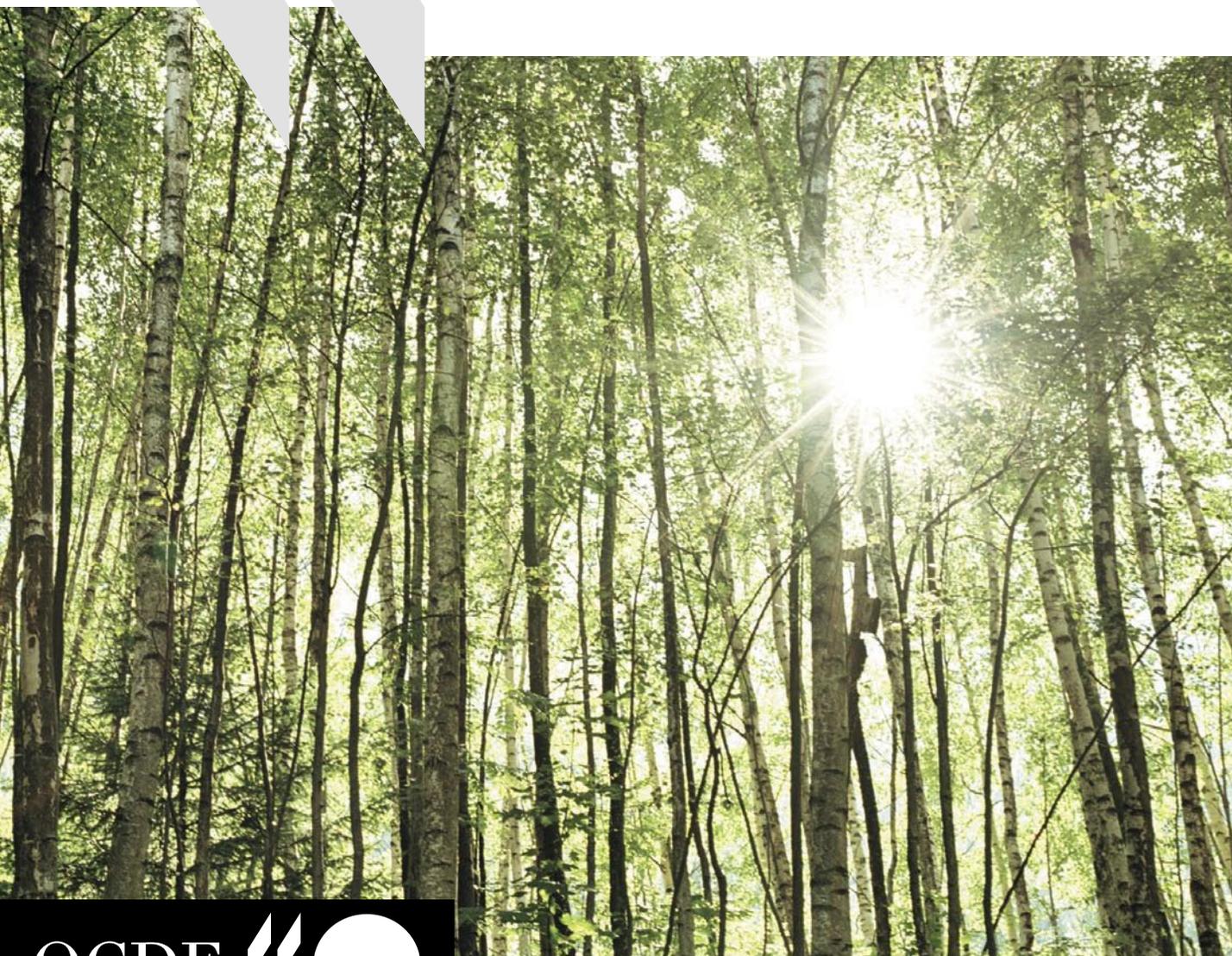




**Études économiques  
de l'OCDE**

# **Nouvelle-Zélande**



**OCDE**



**ÉDITIONS OCDE**

**Volume 2005/15 – Septembre 2005**



# Études économiques de l'OCDE

## Nouvelle-Zélande

2005



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Also available in English under the title:

© OCDE 2005

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Principaux enjeux : consolider la réussite économique</b> .....	23
La situation macroéconomique actuelle .....	29
Premier enjeu : renforcer la croissance de la productivité .....	34
Deuxième enjeu : améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre .....	41
Troisième enjeu : gérer les finances publiques de manière plus efficiente .....	46
Quelques remarques finales .....	47
Notes .....	48
Bibliographie .....	49
Annexe 1.A1. Progrès des réformes structurelles .....	51
<b>Chapitre 2. Concurrence sur les marchés de produits et performance économique</b> .....	61
Quelques indicateurs de la vigueur de la concurrence .....	62
Le droit de la concurrence et sa mise en œuvre .....	65
Politiques réglementaires au niveau sectoriel .....	68
Conclusion et priorités pour l'action des pouvoirs publics .....	86
Notes .....	87
Bibliographie .....	89
Annexe 2.A1. État de la concurrence et progrès des réformes dans certains secteurs .....	93
<b>Chapitre 3. Améliorer le cadre économique afin de renforcer la croissance de la productivité</b> .....	99
Renforcement de l'intensité capitalistique .....	100
Investir dans l'infrastructure de transport routier .....	104
Préserver la flexibilité du marché du travail .....	107
Améliorer l'efficacité de la politique de l'innovation .....	111
Conclusion et priorités d'action .....	117
Notes .....	118
Bibliographie .....	121
<b>Chapitre 4. Capital humain et utilisation de la main-d'œuvre</b> .....	123
Accroître le capital humain .....	125
Accroître l'utilisation de la main-d'œuvre .....	134
Conclusions et priorités .....	144
Notes .....	145
Bibliographie .....	146

Chapitre 5. <b>Améliorer les finances publiques</b> .....	149
Assurer la soutenabilité budgétaire .....	150
Ajuster les dépenses publiques aux priorités .....	154
Améliorer la productivité dans le secteur public .....	157
Conclusions et actions prioritaires .....	160
Notes .....	161
Bibliographie .....	163

• • •

### Encadrés

1.1. Mesures du progrès économique et social .....	26
1.2. Mesurer la croissance de la productivité .....	34
1.3. Les liens avec le marché du travail et l'indépendance économique des femmes dans la perspective du cycle de vie. ....	42
2.1. La concurrence dans une petite économie ouverte et éloignée : quelques problèmes .....	63
2.2. Vue d'ensemble du secteur de l'électricité .....	70
2.3. Le régime des droits d'eau .....	72
2.4. L'accord « Kiwi share » .....	76
2.5. Propriété publique dans certaines branches d'activité .....	81
3.1. Coûts du transport routier et redevances .....	105
3.2. Employment Relations Act et protection de l'emploi .....	108
4.1. L'enseignement supérieur en Nouvelle-Zélande .....	126
4.2. Les subventions pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance .....	132
4.3. L'aide aux familles et le programme <i>Working for Families</i> .....	138
4.4. Transformer l'incapacité en capacité dans les pays de l'OCDE .....	143
5.1. Gestion budgétaire responsable, stratégie budgétaire et situation budgétaire à long terme .....	154
5.2. Éléments clés de l'intégration réussie des résultats dans le système budgétaire ..	158

### Tableaux

1.1. Prévisions économiques à moyen terme .....	33
1.2. Caractéristiques essentielles de l'innovation dans le secteur des entreprises ....	38
1.3. Qualifications et revenus tout au long de la vie .....	39
1.4. Structures d'emploi effective et préférée au sein des familles .....	41
1.5. Garanties de ressources : principales prestations .....	44
3.1. Part des coûts totaux des transports terrestres imputée aux utilisateurs .....	106
3.2. Indicateurs des résultats en matière d'innovation .....	112
4.1. Inscriptions dans l'enseignement supérieur .....	125
4.2. Niveau maximal de l'acquis en fin de scolarité .....	130
4.3. Taux de subventionnement horaire par enfant pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance .....	132
4.4. Effectifs et nombre d'heures d'accueil dans les établissements d'accueil et d'éducation de la petite enfance .....	133
4.5. Coût de la garde des enfants pour un couple .....	136
5.1. Bilan de l'administration centrale .....	151

## Graphiques

1.1.	Performance économique dans une perspective internationale .....	24
1.2.	Croissance de la productivité tendancielle .....	25
1.3.	PIB réel par habitant .....	28
1.4.	Situations relatives des pays en termes de PIB réel par habitant .....	29
1.5.	Taux de pauvreté de différentes catégories de ménages .....	30
1.6.	Facteurs sous-jacents aux récentes évolutions macroéconomiques .....	31
1.7.	Inflation et taux d'intérêt .....	32
1.8.	Capacité d'ajustement du marché du travail .....	36
1.9.	Taux d'investissement des entreprises .....	36
1.10.	Évolution du niveau de formation .....	39
1.11.	Nombre hebdomadaire d'heures travaillées par les hommes et les femmes en Nouvelle-Zélande .....	41
1.12.	Situation au regard de l'emploi selon le niveau de formation .....	43
1.13.	Dépenses et recettes publiques en pourcentage du PIB .....	46
2.1.	Indicateurs de la concurrence .....	64
2.2.	Restrictions de l'IDE .....	66
2.3.	Intensité d'énergie .....	69
2.4.	Prix des télécommunications dans les pays de l'OCDE .....	77
2.5.	Abonnés à l'Internet haut débit pour 100 habitants .....	78
2.6.	Marchés publics .....	82
2.7.	Soutien à l'agriculture .....	85
2.8.	Droits de douane .....	86
2.A1.1.	Indice de restrictivité dans le secteur des transports .....	93
2.A1.2.	Restrictions intérieures dans les professions libérales .....	95
2.A1.3.	Réglementation de la distribution de détail dans les pays de l'OCDE .....	96
3.1.	Part des TIC dans l'investissement .....	102
3.2.	Taux marginaux supérieurs d'imposition des revenus de dividendes .....	103
3.3.	Protection de l'emploi .....	109
3.4.	Dépenses de R-D .....	111
3.5.	Dispositifs de collaboration ou de coopération .....	113
3.6.	Traitement fiscal de la R-D .....	115
4.1.	Taux d'achèvement des études dans l'enseignement supérieur .....	127
4.2.	Variance de la performance des élèves en mathématiques .....	129
4.3.	L'emploi des mères .....	135
4.4.	Taux marginaux effectifs d'imposition (TMEI) applicables lors du passage d'un régime de prestations à une activité rémunérée .....	139
4.5.	Taux marginaux effectifs d'imposition (TMEI) pour les éventuels deuxièmes apporteurs de revenu .....	140
4.6.	Bénéficiaires de prestations sociales d'âge actif .....	142
5.1.	Solde des administrations publiques corrigé des fluctuations conjoncturelles .....	151
5.2.	Solde primaire des administrations publiques corrigé des fluctuations conjoncturelles .....	152
5.3.	Dépenses de l'État, par finalité .....	155
5.4.	Performance : dispositif d'optimisation de la dépense .....	159

*Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.*

*La situation économique et les politiques de la Nouvelle-Zélande ont été évaluées par le Comité le 9 juin 2005. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 21 juin 2005.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Deborah Roseveare et Annabelle Mourougane sous la direction de Peter Jarrett.*

*L'Étude précédente de la Nouvelle-Zélande a été publiée en janvier 2004.*

## STATISTIQUES DE BASE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

### LE PAYS

Superficie totale (en milliers de km <sup>2</sup> )	268.0	Population urbaine <sup>1</sup> , pourcentage du total (juin 2004)	78.0
Ensemble des terres arables et occupées par des paturâges, en pourcentage du total, 2003	51.3	Population des principales agglomérations (juin 2004, 1 000 personnes)	
		Auckland	1 223.3
		Wellington	367.6
		Christchurch	363.8

### LA POPULATION

Population résidente, décembre 2004 (en milliers)	4 062.4	Population civile occupée, 2004 (en milliers)	2 017.1
Densité au km <sup>2</sup>	15.2	dont :	
		Agriculture, sylviculture et pêche	151.7
		Industries manufacturières	293.3
		Commerce (gros et détail)	453.5
		Éducation, santé et services fournis à la collectivité	341.4

### LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

Composition de l'actuel Parlement :			
Parti travailliste	51	Gouvernement actuel : Parti travailliste	
Parti national	27	Prochaine élection générale :	
New Zealand First	13	septembre 2005	
ACT New Zealand	9		
Parti des Verts	9		
United Future	8		
Progressive Coalition	2		
Maori	1		

### LA PRODUCTION (2004)

Produit intérieur brut (millions de dollars néo-zélandais)	146 237	PIB par habitant (dollars néo-zélandais)	36 007
--	---------	--	--------

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR (2004)

Principales exportations (pourcentage du total) :		Principales importations (pourcentage du total) :	
Produits laitiers	17.9	Machines et matériel de transport	42.5
Viandes et abats	14.9	Biens manufacturés	18.0
Bois et papier	11.5	Minéraux, produits chimiques, matières plastiques	25.3
Machines et équipements	7.4	dont :	
		Combustibles minéraux, lubrifiants, etc.	10.3

### LA MONNAIE

Unité monétaire : le dollar néo-zélandais		Unité monétaire par dollar des États-Unis, moyenne journalière	
		Année 2004	1.5090
		Mai 2005	1.3914

1. Population des 30 agglomérations principales et secondaires.

## Résumé

**L'**activité économique s'est maintenue sur sa forte trajectoire ascendante et le niveau de vie (mesuré d'après le PIB réel par personne) a augmenté régulièrement durant la décennie écoulée, si bien que le pays est en bonne voie pour revenir dans la moitié supérieure du classement de l'OCDE, comme le souhaite le gouvernement. Mais les contraintes de capacité se sont accentuées et les autorités ont durci la politique monétaire pour ramener l'économie sur une trajectoire de croissance plus soutenable. Les perspectives de la Nouvelle-Zélande sont favorables, la croissance potentielle paraissant devoir rester largement supérieure à 3 % par an dans le moyen terme.

Dans ce contexte propice, les autorités doivent relever trois défis majeurs : premièrement, renforcer la croissance de la productivité, qui reste relativement faible par rapport aux autres pays de l'OCDE; deuxièmement, relever les taux d'activité dans les secteurs où ils sont encore relativement bas; troisièmement, améliorer la gestion des finances publiques.

### Une concurrence vigoureuse s'avère nécessaire pour stimuler les gains de productivité

La plupart des marchés de produits fonctionnent de façon satisfaisante, une saine concurrence incitant les entreprises à accroître leur efficacité et à innover. Mais des incertitudes d'ordre réglementaire pèsent sur le secteur de l'électricité : il convient de les dissiper pour que les acteurs du marché soient résolus à entreprendre des investissements en nouvelles capacités de production ou de transport.

### Les marchés des capitaux et du travail doivent être efficaces

Il faut minimiser les distorsions fiscales affectant les décisions d'investissement, et en particulier éviter de décourager l'investissement dans les actifs à courte durée de vie, notamment les TIC. Une tarification routière plus efficace contribuerait à indiquer les infrastructures supplémentaires qui se révèlent nécessaires. Les réformes législatives adoptées l'an dernier réduisent encore la flexibilité des marchés du travail, aussi le gouvernement devrait-il suivre attentivement la situation et se tenir prêt à prendre si besoin des mesures correctrices. Un assouplissement des règles concernant la période d'essai initiale et les contrats de durée déterminée contribuerait à atténuer les effets d'une protection accrue de l'emploi.

### Les services éducatifs doivent être davantage axés sur les résultats

Alors qu'une main-d'œuvre mieux formée facilite la croissance de la productivité, des gaspillages de ressources sont apparus dans l'enseignement post-secondaire : le gouvernement a entrepris récemment de réorienter les crédits publics vers des programmes de qualité axés sur l'emploi, et il est indispensable que ces efforts aboutissent. Le programme prévoyant 20 heures hebdomadaires d'éducation préscolaire gratuite pour tous les enfants de trois et quatre ans serait plus aisé à mettre en œuvre si des prestataires privés à but lucratif étaient autorisés à y participer.

## L'utilisation de la main-d'œuvre pourrait être stimulée

De nombreuses mères avec enfants se heurtent à des obstacles financiers si elles souhaitent travailler. Une aide accrue au titre de la garde d'enfants serait utile à cet égard, et il convient de s'attaquer aux effets désincitatifs du programme Working for Families. Les parents seuls et les autres allocataires de prestations sociales devraient être davantage encouragés à exercer un emploi et bénéficier d'une gestion des dossiers plus active qui les aide à cet effet. La nouvelle prestation de base unique devrait fournir le cadre approprié, mais pour être efficace elle devra s'accompagner de sanctions explicites en cas de non-respect des dispositions.

## Consolider les finances publiques

En dépit de la robustesse du cadre des finances publiques, la poussée des dépenses n'autorise pas de relâchement des efforts, et les nouvelles initiatives éventuelles devraient être financées grâce à une redéfinition plus systématique des priorités des programmes existants. Il faut redoubler d'efforts pour faire en sorte que les prestations du secteur public s'accompagnent de gains optimaux de productivité et que toutes les dépenses contribuent effectivement aux résultats voulus par les pouvoirs publics.



# Évaluation et recommandations

---

*La performance économique demeure remarquable...*

---

L'économie de la Nouvelle-Zélande a continué de croître à un rythme soutenu : l'an dernier, l'expansion s'est établie à un peu moins de 4½ pour cent, portant à 3¾ pour cent le taux moyen annuel de croissance depuis la récession des années 90. Plus important encore, depuis 2000 la hausse du PIB réel par personne dépasse la moyenne mobile sur dix ans de l'OCDE, si bien que le pays est en bonne voie pour atteindre l'objectif de long terme du gouvernement, à savoir revenir dans la moitié supérieure du classement de l'OCDE pour le PIB par habitant, position que la Nouvelle-Zélande a perdue depuis le début des années 80. C'est là un résultat mérité après les vastes réformes macroéconomiques et structurelles mises en œuvre ces vingt dernières années. L'augmentation de la production a résulté principalement d'un allongement de la durée du travail; la croissance tendancielle de la productivité de la main-d'œuvre s'est également améliorée depuis le milieu des années 90, mais elle reste inférieure d'environ ½ point de pourcentage par an à la valeur médiane de la zone OCDE. La Nouvelle-Zélande est aussi parvenue à réduire la dette publique nette de près de 60 points de PIB depuis 1992.

---

*... même si l'économie connaît actuellement de fortes contraintes de capacité*

---

L'emploi affichant une très vive expansion tandis que la marge de ressources inutilisées a été épuisée, l'économie tourne à plein régime : le taux de chômage n'atteint pas 4 %, les pénuries de main-d'œuvre sont courantes et la hausse des salaires et des prix s'accélère. La Banque de réserve a relevé les taux d'intérêt à court terme officiels de 1¾ point depuis le début de 2004, et les conditions financières ont été durcies : si les taux longs n'ont que faiblement augmenté, compte tenu de la crédibilité de la Banque, le taux de change s'est encore apprécié de 6½ pour cent depuis le début de l'année dernière. Au total, le rythme de l'activité devrait se modérer dans le courant de l'année, l'économie retrouvant un sentier de croissance plus durable. Les perspectives à moyen terme demeurent encourageantes – une croissance conforme au potentiel estimé pour le reste de la décennie serait comprise entre 3¼ et 3½ pour cent par an. Si ces prévisions se réalisent, la Nouvelle-Zélande serait bien partie pour atteindre l'objectif gouvernemental mentionné plus haut.

---

*Les principales tâches à accomplir impliquent un ajustement précis du cadre de la politique économique en vue d'accélérer la hausse du niveau de vie*

---

Il s'agit maintenant de tirer profit de cette grande réussite économique pour accélérer l'amélioration du niveau de vie de tous les Néo-Zélandais. Dans ce contexte, les décideurs publics ont à relever trois grands défis :

- *Le principal impératif est d'intensifier la croissance de la productivité*, car celle-ci deviendra un moteur plus déterminant de l'expansion. Bien entendu, aucun gouvernement n'est capable de générer lui-même des gains de productivité; au mieux, il peut détecter et supprimer les obstacles à la croissance et créer un cadre économique dans lequel les entreprises et les individus peuvent s'épanouir. En dépit des vastes réformes déjà entreprises, il subsiste quelques segments dans lesquels des améliorations seraient possibles, notamment en ce qui concerne la concurrence sur les marchés de produits, la fiscalité des entreprises, l'utilisation du réseau routier, les marchés du travail, l'innovation et la formation de capital humain.
- *Le second défi consiste à stimuler l'activité des groupes encore sous-représentés sur le marché du travail*. Il s'agit tout d'abord des mères avec enfants à charge : celles qui souhaitent travailler se heurtent à une série de contre-incitations. Par ailleurs, on compte encore près de 300 000 Néo-Zélandais d'âge actif (y compris des parents isolés) qui vivent de diverses prestations de revenu, et beaucoup d'entre eux ne subissent guère de pressions et ne reçoivent qu'une aide minimale pour passer du statut d'allocataire à celui de travailleur.
- *Le troisième défi est de continuer à gérer les finances publiques avec prudence et efficacité* et de se garder de dissiper les gains engrangés durant la décennie écoulée à la faveur d'un assainissement spectaculaire des finances publiques. La prudence budgétaire est de mise, compte tenu du vieillissement démographique et d'autres pressions futures sur les dépenses, tandis que les crédits publics doivent être alloués plus efficacement aux secteurs les plus prioritaires, pour une rentabilité maximale.

---

*La concurrence sur les marchés de produits est un important stimulant des gains de productivité*

---

Dans l'ensemble, les marchés de produits fonctionnent de façon satisfaisante, surtout si l'on considère les contraintes auxquelles se heurte un petit pays isolé sur le plan géographique. De fait, la Nouvelle-Zélande a montré la voie en déréglementant un éventail de secteurs auparavant abrités de la concurrence, et elle dispose de lois et d'institutions bien conçues qui forment un cadre robuste pour soutenir la concurrence et promouvoir l'efficacité. Minimiser les obstacles à l'entrée s'est avéré particulièrement important pour favoriser la concurrence en refrénant les pratiques anticoncurrentielles. En même temps, il est logique de permettre aux entreprises exposées à la concurrence internationale d'améliorer leur productivité en se regroupant, aussi la Commission du commerce applique un critère du gain de bien-être total pour évaluer les fusions et acquisitions. Cette formule prend aussi en considération les gains d'efficacité dynamiques. La Commission a récemment annoncé des programmes de clémence et de coopération; ses nouveaux

pouvoirs d'ordonner de « cesser et de s'abstenir » sont tout à fait indiqués et devraient désormais être activement employés pour combattre les ententes et les monopoles. Plus généralement, la Commission gagnerait en efficacité si elle était autorisée à échanger des renseignements et à coopérer sur les questions d'application avec les autorités compétentes des autres pays.

---

*Dans le secteur de l'électricité, il faut clarifier d'urgence la réglementation pour que les investissements puissent aller de l'avant*

---

Le principal secteur où la concurrence ne joue pas de façon satisfaisante est celui de l'électricité, qui a subi une série de bouleversements ces dernières années. D'importantes capacités nouvelles de production seront nécessaires pour faire en sorte que l'offre couvre la demande future attendue et pour remplacer la production actuellement tributaire du gaz de Maui, qui sera bientôt épuisé. Mais des incertitudes liées à la réglementation et à d'autres facteurs ont contrarié les plans d'investissements nouveaux en compliquant le choix des solutions les plus efficaces par rapport à leur coût parmi divers projets possibles qui utiliseraient un éventail de sources d'énergie différentes, notamment le charbon, l'éolien, l'hydraulique ou le gaz naturel liquéfié. L'annonce récente du niveau de la taxe sur le carbone a supprimé une source d'inquiétude majeure, mais il faudra en dissiper d'autres avant que les investisseurs ne se décident à mettre en route des projets. En 2003, le gouvernement a renoncé à une approche douce de la régulation et a mis en place la Commission de l'électricité, qui a pour mission de surveiller la production et les marchés dans ce secteur. La Commission est également chargée d'élaborer un processus de décision et une méthodologie de tarification pour améliorer le réseau de transport, de garantir la sécurité des approvisionnements, de stimuler la participation du segment de la demande sur le marché de gros et de veiller à la protection des consommateurs. Il lui faut, le plus rapidement possible, spécifier clairement comment elle s'attaquera à ces questions et comment elle résoudra les divergences éventuelles avec le ministre de l'Énergie. Pour sa part, le gouvernement doit veiller à ce que les modifications prévues de la loi sur la gestion des ressources réduisent effectivement le risque de retards importants dans l'approbation des projets, sans pour autant que les considérations environnementales soient négligées. Il doit aussi accélérer le réexamen en cours des droits sur l'eau et s'assurer qu'un mécanisme optimal est adopté pour répartir l'eau entre toutes ces utilisations concurrentes.

---

*Le transport de l'énergie doit être soigneusement réglementé*

---

Le transport de l'énergie – électricité ou gaz – implique des monopoles naturels. En 1998, pour promouvoir la concurrence sur le marché de détail de l'électricité, les autorités ont contraint les compagnies locales de distribution de se défaire de leurs activités de détail. Mais la plupart de celles-ci ont été cédées aux producteurs, d'où une intégration verticale qui freine l'entrée de nouveaux détaillants ou producteurs et/ou le développement d'un marché efficace des contrats à terme. Une analyse plus poussée de l'impact des fournisseurs verticalement intégrés sur la concurrence s'avère nécessaire, et il faut évaluer avec soin les coûts et avantages d'un démantèlement de ces entreprises. S'agissant du

réseau de gaz naturel, pour minimiser les coûts de transport il conviendrait de lever les restrictions à l'accès aux gazoducs et de mettre en place des règles favorisant le développement d'un marché de gros parmi les fournisseurs de gaz. En outre, un système de surveillance avec seuils de prix similaire à celui en vigueur dans le réseau d'électricité aurait moins d'effets de distorsion et offrirait aux producteurs plus de souplesse que le dispositif actuel de contrôle direct des prix, tout en instaurant des garde-fous contre tout abus de pouvoir de monopole.

---

*La plupart des autres secteurs fonctionnent bien, mais quelques-uns ont besoin d'un ajustement*

---

Pour le reste, la concurrence joue à plein dans de nombreux secteurs, notamment le commerce de détail, la banque, la radiodiffusion et les services de transport de voyageurs et de marchandises. Mais des améliorations pourraient être apportées dans d'autres secteurs. Les prix élevés dans certains segments de marché des *télécommunications* dénotent un besoin de réguler les redevances de terminaison d'appel, mais il sera important de minimiser les incertitudes et les distorsions que pourrait engendrer cette réglementation. L'accès à l'Internet haut débit deviendrait plus attractif si l'obligation de service public (dispositif « Kiwi share ») était redéfinie de façon à supprimer la distorsion de prix en faveur de l'accès à Internet par ligne commutée qui résulte de la gratuité des appels locaux pour les ménages. En outre, étant donné la tendance à une plus forte intervention de l'État dans les activités marchandes depuis le début de la décennie, une reprise de la *privatisation*, surtout dans les secteurs potentiellement concurrentiels, induirait probablement d'importants gains d'efficacité statique et dynamique. À l'inverse, on observe une vive concurrence parmi les *producteurs agricoles*, qui ne reçoivent pratiquement aucune aide publique, à la différence de leurs concurrents dans la plupart des autres pays de l'OCDE : un dénouement heureux du cycle de Doha renforcerait considérablement leur compétitivité sur les marchés mondiaux.

---

*Des mesures à l'égard des distorsions fiscales affectant l'investissement et le financement amélioreraient les incitations à renforcer l'intensité capitalistique*

---

Bien que la Nouvelle-Zélande ait enregistré une vive hausse de la formation de capital, la main-d'œuvre se faisant plus rare tandis que le coût d'utilisation du capital a baissé, les règles fiscales faussent les décisions d'investissement et affectent le flux de financement en direction des entreprises de telle manière qu'il peut en résulter une contraction du stock de capital total et un dosage sous-optimal des actifs fixes. Une grande partie des investissements dans le pays sont financés directement ou indirectement à partir de l'étranger, ce qui permet aux entreprises d'obtenir des fonds pour un coût plus modéré, mais ces flux peuvent être contrariés par le régime fiscal appliqué à certains investisseurs en portefeuille étrangers. Cela a conduit certains observateurs à préconiser une baisse des taux d'imposition des sociétés, mais étant donné le système d'imputation, il en résulterait d'autres distorsions entre les versements de dividendes et les bénéfices non distribués. Il vaudrait mieux s'attaquer au problème à l'aide d'une méthode plus directe appliquée uniquement aux investisseurs étrangers. Une seconde distorsion vient de ce que les plus-

values sur actions ne sont généralement pas imposées, hormis celles des fonds communs de placement activement gérés. Cette disposition a pour effet de réduire le flux des fonds acheminés à l'aide de ces instruments, qui sont souvent la source de capitaux la plus appropriée pour l'expansion des entreprises. La suppression de cette distorsion devrait induire une meilleure adéquation entre la préférence pour le risque des épargnants et les besoins de financement des entreprises. Une troisième distorsion tient à l'écart entre les déductions d'amortissement à des fins fiscales et les taux d'amortissement économique : la formule actuelle amortit trop lentement les biens à courte durée de vie (notamment les TIC), et trop rapidement les biens à durée de vie longue (notamment les bâtiments et les installations fixes). En adoptant pour les équipements et les logiciels une formule qui reflète plus fidèlement la dépréciation économique, on obtiendrait à la fois un dosage plus efficient des investissements dans les entreprises et une diffusion plus rapide dans l'économie du progrès technique incorporé au capital de haute technologie.

*Une meilleure tarification induirait une utilisation plus efficiente du réseau routier existant et garantirait la pertinence des nouveaux projets*

Les investissements destinés à moderniser le réseau routier national ont donné lieu à un débat nourri et prolongé, surtout du fait de la congestion dans les régions d'Auckland et, dans une moindre mesure, de Wellington. Une attitude prudente est de mise, car une extension de l'infrastructure n'entraîne pas automatiquement des gains de productivité, d'autant que les entreprises sont alors moins incitées à chercher d'autres moyens de surmonter les goulets d'étranglement, surtout si les usagers n'ont pas à supporter les coûts marginaux d'utilisation de la route. De fait, si le système actuel de redevances et de taxes était plus étroitement aligné sur l'utilisation effective de la route et prévoyait une redevance de congestion, il permettrait de s'assurer dans une certaine mesure que les investissements additionnels dans le réseau routier soient justifiés d'un point de vue économique. Par conséquent, un ensemble plus rationnel de mécanismes de tarification routière devrait être mis en place dès que possible, et de préférence avant que ne soient pris des engagements de financement majeurs. La loi sur la gestion des transports terrestres (2003) formalise le cadre des investissements dans l'infrastructure routière; elle autorise les partenariats public-privé ainsi que les péages sur les nouvelles routes. L'orientation générale de cette législation – mise en place des mécanismes de marché et recours à l'expertise du secteur privé – est tout à fait opportune. Mais les règles sont sans doute excessivement rigoureuses, puisqu'elles excluent de fait la possibilité d'accorder des concessions d'exploitation et d'entretien, le péage virtuel étant acquitté par l'État et non par l'utilisateur. À la faveur d'un assouplissement du dispositif, ces concessions pourraient générer des gains d'efficacité sur des segments où l'application effective d'un péage n'est pas une option envisageable, et notamment dans certaines parties du réseau existant.

*Les marchés du travail doivent rester flexibles pour permettre aux entreprises de s'ajuster rapidement à l'évolution de la conjoncture*

Le marché du travail néo-zélandais est l'un des plus dynamiques de la zone OCDE. Cependant, les modifications apportées l'an dernier à la loi sur les relations d'emploi et à

la loi sur les congés réduit la flexibilité du marché du travail et alourdit les coûts de main-d'œuvre, même s'il est trop tôt pour évaluer l'ampleur du recul, d'autant plus que certains aspects devront sans doute être clarifiés devant les tribunaux. Ainsi, la récente décision judiciaire obligeant l'université d'Auckland d'envisager à nouveau des négociations multi-employeurs crée un précédent susceptible d'aider les syndicats à faire pression pour des accords de ce type. En outre, les conséquences pour la mobilité de l'emploi n'apparaîtront sans doute pleinement que lorsque l'économie sera confrontée à un choc économique nécessitant un ajustement substantiel. Entre-temps, la situation devrait être suivie avec attention, et le gouvernement devrait se tenir prêt à prendre des mesures correctrices s'il apparaît que cette législation commence à compromettre sérieusement ses objectifs généraux de croissance. En tout état de cause, les effets potentiellement dommageables d'un renforcement de la protection de l'emploi sur les perspectives professionnelles des groupes marginaux de travailleurs pourraient être atténués par la mise en place d'une période d'essai initiale durant laquelle l'employeur serait exempté des procédures pour licenciement abusif. Au demeurant, les employeurs seraient peut-être plus enclins à embaucher des travailleurs âgés si les restrictions visant les contrats à durée déterminée étaient assouplies.

---

*Les politiques d'innovation pourraient être simplifiées et gagner en cohérence*

---

Le *Cadre pour la croissance et l'innovation* mis en place par le gouvernement souligne l'importance accordée au renforcement de l'innovation, qui joue un rôle clé dans l'expansion des productions que le pays peut assurer avec les intrants dont il dispose. Dans son ensemble, cette stratégie apparaît bien conçue, et le taux d'innovation parmi les entreprises – pour autant qu'il puisse être mesuré – est comparable au niveau observé dans l'UE, même si les dépenses de R-D des entreprises sont bien inférieures à la moyenne OCDE. Dans le système fiscal, l'écart entre les déductions d'amortissement des biens d'équipement et la dépréciation économique s'applique aussi aux actifs fixes utilisés pour la R-D, ce qui peut décourager cette activité à la marge : une approche plus neutre serait appropriée. Pour soutenir l'innovation privée, le gouvernement a opté pour un large éventail d'aides et de subventions : celles-ci pourraient être simplifiées, mieux coordonnées et soigneusement évaluées de façon à améliorer la cohérence des mesures et à minimiser le risque de chevauchement des programmes. Les politiques d'innovation gagneraient aussi à une intégration plus étroite avec les politiques d'éducation, d'immigration et du marché du travail, ce qui améliorerait la capacité du secteur privé d'assimiler les savoirs nouveaux. En même temps, une collaboration plus intense entre les universités et les entreprises privées pourrait accélérer la diffusion et l'application commerciale de la R-D sur fonds publics et viendrait compléter l'orientation déjà plus commerciale des Instituts de recherche publics.

---

*Il convient de recentrer les services d'enseignement pour une valorisation plus efficace du capital humain national*

---

Le capital humain joue un rôle important dans la croissance de la productivité, non seulement en termes de compétences spécifiques mais aussi parce qu'une main-d'œuvre

bien formée est plus adaptable et peut assimiler plus rapidement des équipements et des processus nouveaux. Cependant, l'expansion très rapide de l'enseignement postsecondaire – l'an dernier, les effectifs de résidents en Nouvelle-Zélande étaient en hausse de 35 % par rapport à 1999 – reflète une prolifération de cours qui sont de qualité médiocre et/ou qui portent sur des matières peu pertinentes d'un point de vue professionnel. Le gouvernement a désormais mis en place un ensemble d'instruments destinés à allouer les fonds publics aux secteurs prioritaires, et il a récemment indiqué son souhait de voir les financements supprimés pour les cours non pertinents. Il reste à voir si ces réformes pourront entraîner le changement de cap dont le secteur a besoin, mais si elles échouent, il faudra envisager une restructuration plus radicale des incitations en faveur des prestataires et des élèves.

---

*Le financement de l'accueil des enfants et de l'enseignement préscolaire devrait permettre une utilisation optimale de ressources pédagogiques limitées*

---

À l'autre extrémité du processus éducatif, la décision de financer un accès gratuit à l'éducation préscolaire pour les enfants de 3 et 4 ans durant 20 heures par semaine d'ici à 2007 représente un progrès important dans la mesure où cela contribuera à donner des bases pédagogiques plus robustes à tous les enfants néo-zélandais. Mais il ne s'agit pas là d'une prestation de droit : pour bénéficier de la subvention à 100 %, les parents devront trouver une place dans un établissement associatif. Il serait beaucoup plus facile de dégager un nombre de places suffisant si ces financements étaient étendus aux prestataires privés à but lucratif. Par ailleurs, pour une meilleure utilisation de ressources pédagogiques limitées, il conviendrait de réajuster les taux de financement par enfant afin d'inciter les centres d'accueil à prévoir pour ces 20 heures hebdomadaires des sessions concentrées dirigées par des enseignants, ces activités étant organisées séparément des autres services fournis sur le même site. Cela donnerait une expérience préscolaire plus intense aux enfants plus âgés, tout en permettant d'offrir des services de garde de qualité, mais plus flexibles et moins coûteux, au-delà des 20 premières heures et pour les enfants les plus jeunes. Il faut ajuster les taux de subvention de tous les services de garde pour réduire le risque de voir les enfants de familles aisées recevoir des subventions plus élevées pour des services améliorés s'étalant sur la journée entière, tandis que les enfants d'âge préscolaire défavorisés n'auront droit qu'à des prestations de qualité inférieure même pour leurs 20 premières heures hebdomadaires, parce que les centres d'accueil qu'ils fréquentent éprouvent plus de difficultés à attirer des enseignants.

---

*Afin d'accroître l'utilisation de main-d'œuvre, il faut atténuer les contre-incitations à travailler*

---

Un accroissement de l'utilisation de main-d'œuvre peut aussi contribuer à la hausse du niveau de vie. Bien que la durée annuelle du travail soit relativement élevée en Nouvelle-Zélande, certaines personnes se heurtent à des obstacles particuliers pour entrer dans la population active. D'autres travaillent à temps partiel mais préféreraient accroître leur temps de travail. Les familles avec enfants à charge dont les deux parents aimeraient travailler peuvent en être dissuadés parce que les services de garde de qualité pour les

enfants de moins de 5 ans et l'accueil après l'école pour les enfants plus âgés sont difficiles à trouver et onéreux, en dépit des subventions que le gouvernement verse déjà et de l'augmentation prévue des crédits pour les enfants de 3 et 4 ans. Avec une meilleure prise en charge des frais de garde, il deviendrait financièrement plus intéressant pour les membres des familles de faire le nombre d'heures de travail qu'ils souhaitent. Ce dispositif renforcerait les liens des femmes avec le marché du travail et leur permettrait de préserver et d'accroître leur capital humain, ce qui stimulerait les gains de productivité dans l'ensemble de l'économie.

---

*Le programme Working for Families renferme des incitations contradictoires à l'égard du travail*

---

Le programme *Working for Families* lancé par le gouvernement en 2004 prévoit un accroissement notable des transferts aux familles à revenu faible ou moyen au cours des deux prochaines années. La nouvelle prestation liée à l'exercice d'un emploi permettra aux bénéficiaires de toucher un revenu marchand plus élevé avant que leurs prestations ne soient réduites, ce qui incitera davantage certains allocataires de l'aide sociale à chercher du travail. Mais ce programme élargit aussi l'éventail des revenus pour lesquels les aides seront retirées, et accroît ainsi le nombre des familles où une augmentation du temps de travail n'est plus intéressante en raison du niveau très élevé des taux effectifs marginaux d'imposition. Cela risque de pénaliser spécialement les deuxièmes apporteurs potentiels de revenu, qui sont pour la plupart des femmes, et d'aggraver par conséquent les disparités économiques entre sexes. D'autres modalités d'aide aux familles n'auraient pas ces effets dommageables sur les incitations à travailler et contribueraient davantage à améliorer le niveau de vie; il conviendrait de les examiner de plus près. Parmi les solutions envisageables, on pourrait modifier la structure de financement au profit d'un allègement plus généralisé des frais de garde des parents qui travaillent, ou bien inclure un revenu imputé pour le conjoint au foyer dans le critère de ressources des ménages utilisé pour déterminer les aides familiales, ce qui améliorerait aussi l'équité horizontale.

---

*Les réformes conçues pour aider les individus à passer de l'état d'allocataire à celui de travailleur sont tout à fait opportunes*

---

À partir de 2007, le gouvernement compte remplacer l'éventail des prestations d'aide au revenu (chômage, parent isolé, maladie, invalidité, etc.) par une nouvelle prestation de base unique. Elle se fondera sur un jeu unique de critères applicables à tous les bénéficiaires en âge de travailler et mettra davantage l'accent sur des stratégies individualisées et efficaces de retour à l'emploi pour les allocataires. À titre d'exemple, les titulaires actuels de prestations de maladie ou d'invalidité bénéficieront de services accrus d'assistance pratique et de réadaptation pour minimiser leurs handicaps. Le dispositif offrira aussi une importante occasion de renforcer les obligations de disponibilité pour un emploi, en particulier pour les parents seuls qui perçoivent l'allocation de parent isolé alors que leurs enfants vont à l'école. Cela donnerait plus de force au message du gouvernement selon lequel il importe, pour le bien-être à long terme des enfants, que leurs parents exercent une activité rémunérée, en particulier parce que cela se traduit par une réduction de la pauvreté des enfants. Toutefois, pour que la nouvelle stratégie soit couronnée de succès,

l'administration chargée des prestations sociales doit améliorer sensiblement sa capacité de gestion des dossiers et appliquer clairement le principe des « obligations mutuelles », selon lequel toutes les catégories d'allocataires s'exposent à des sanctions effectives en cas de non-conformité.

---

*De nouvelles initiatives de dépenses publiques ou des réductions d'impôts supplémentaires ne sont pas souhaitables avant que la situation budgétaire à long terme ne soit clarifiée*

---

Alors que la Nouvelle-Zélande a affiché des performances budgétaires remarquables ces dernières années, les budgets 2004 et 2005 impliquent une contraction sensible de l'excédent global de l'administration centrale une fois exclus les effets transitoires du cycle économique. À terme, et selon les prévisions officielles, les dépenses devraient croître d'environ 2 points de PIB au cours des cinq prochaines années. À plus longue échéance, le pays ne manquera pas de connaître une poussée des dépenses due au vieillissement démographique et éprouvera des difficultés pour freiner l'expansion de la couverture et des coûts des soins de santé. Dans ce contexte, les réformes inscrites dans la loi modificative relative aux finances publiques adoptée en décembre dernier se révèlent utiles, car elles appliquent plus de rigueur et de transparence aux évaluations de la situation à moyen et long terme. De fait, il serait regrettable que des initiatives substantielles en matière de dépenses et de fiscalité qui réduiraient durablement l'excédent soient adoptées avant que la viabilité finale des finances publiques ne soit vérifiée lors de la présentation, l'année prochaine, de la première déclaration officielle sur les perspectives budgétaires à long terme.

---

*Une hiérarchisation plus efficace des dépenses publiques s'impose*

---

Une croissance économique vigoureuse et des recettes fiscales dynamiques ont permis au gouvernement d'allouer une part croissante des ressources budgétaires aux secteurs de l'éducation et de la santé et de prendre des initiatives nouvelles comme le programme *Working for Families*. Mais les autorités n'ont guère réussi à compenser ces augmentations en élaguant les programmes de dépenses peu prioritaires. Un processus d'examen continu et bien conçu permet d'identifier et de réduire les programmes qui ne contribuent pas assez à compenser les pertes sèches associées aux impôts requis pour les financer. L'approche de la gestion par les résultats, conçue pour lier les dépenses publiques aux résultats souhaités, est désormais inscrite dans la législation, mais elle reste très ambitieuse et il faudra des compétences et de la volonté pour la mener à bien. En même temps, les autorités doivent veiller à ce que cette importance accrue donnée aux résultats ne remette pas en cause le contrôle et l'obligation de rendre des comptes.

---

*Une accélération des gains de productivité  
dans le secteur public implique  
des investissements dans les systèmes  
d'information et des incitations plus claires  
en faveur des gestionnaires*

---

Dans les secteurs de l'éducation et de la santé, l'information sur les résultats est encore fragmentaire. Par conséquent, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les différents segments des secteurs sont productifs et assurent une optimisation des dépenses, et plus malaisé encore d'évaluer si les crédits supplémentaires qui leur ont été alloués ont induit un accroissement proportionnel des services rendus. Un investissement substantiel dans les systèmes d'information s'impose pour combler cette lacune et permettre de suivre la croissance de la productivité dans le temps. Dans le secteur de l'éducation, un système national de tests appliqués aux enfants au début et à la fin de chaque année scolaire produirait une estimation de la valeur ajoutée des études durant l'année considérée et pourrait aussi générer des données utiles pour compléter les recherches factuelles en vue d'améliorer la qualité de l'enseignement. Dans le secteur de la santé, les problèmes techniques de mesure sont plus complexes, mais pas insurmontables, surtout si l'on considère les initiatives parallèles prises dans d'autres pays de l'OCDE et la rationalisation déjà amorcée de la collecte de données dans l'ensemble du secteur. Par ailleurs, le gouvernement devrait envisager de prendre de nouvelles mesures pour inciter davantage les gestionnaires du secteur de la santé à rechercher et réaliser des gains d'efficacité.



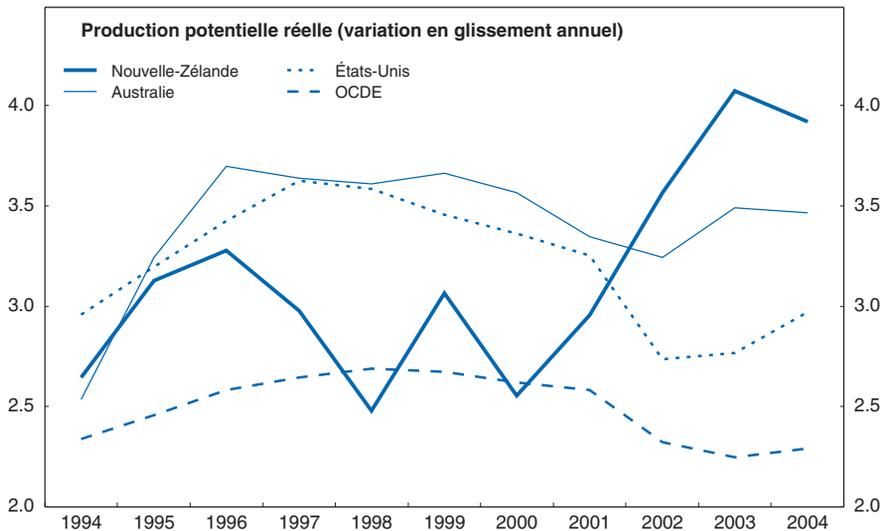
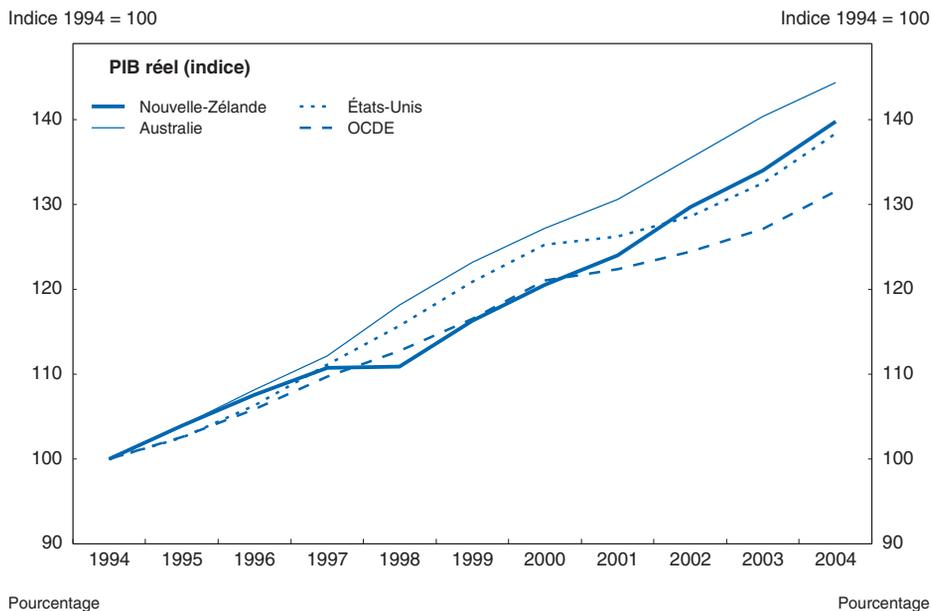
## Chapitre 1

# Principaux enjeux : consolider la réussite économique

*Nous abordons dans ce chapitre les principaux enjeux de l'action publique en Nouvelle-Zélande, dont la réussite économique dure depuis plusieurs années. Bien que le pays récolte aujourd'hui les fruits des précédentes réformes et que la croissance de son PIB réel soit très forte, il ne saurait se reposer sur ses lauriers s'il veut rattraper son retard sur la moitié supérieure des pays de l'OCDE en termes de niveau de vie. Pour ce faire, il faudra en premier lieu réaliser des gains de productivité plus rapides, sources de croissance du revenu réel. En second lieu, il conviendra d'améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre parmi les groupes sous-représentés sur le marché du travail, non seulement pour accroître le PIB par habitant, mais aussi pour réduire les effets sociaux déplorables de la dépendance à l'égard des prestations servies par l'État. En troisième lieu, il faudra gérer les finances publiques de manière à recentrer les dépenses sur les politiques et les programmes qui offrent les taux de rendement social les plus élevés possibles et qui contribuent le plus à l'élévation du niveau de vie au fil du temps.*

L'économie néo-zélandaise a connu une expansion rapide au cours des dix dernières années, qui ont été marquées par une progression de 40 % du produit intérieur brut (PIB) réel, malgré un brutal ralentissement en 1998 lié à la crise asiatique et à des sécheresses successives. La Nouvelle-Zélande figure de ce fait parmi les pays les plus performants de l'OCDE en termes de croissance sur cette période, et devance légèrement les États-Unis, tout en restant derrière l'Australie (graphique 1.1). Le taux de croissance effectif dépend

Graphique 1.1. Performance économique dans une perspective internationale



Source : OCDE, base de données du n° 77 des Perspectives économiques.

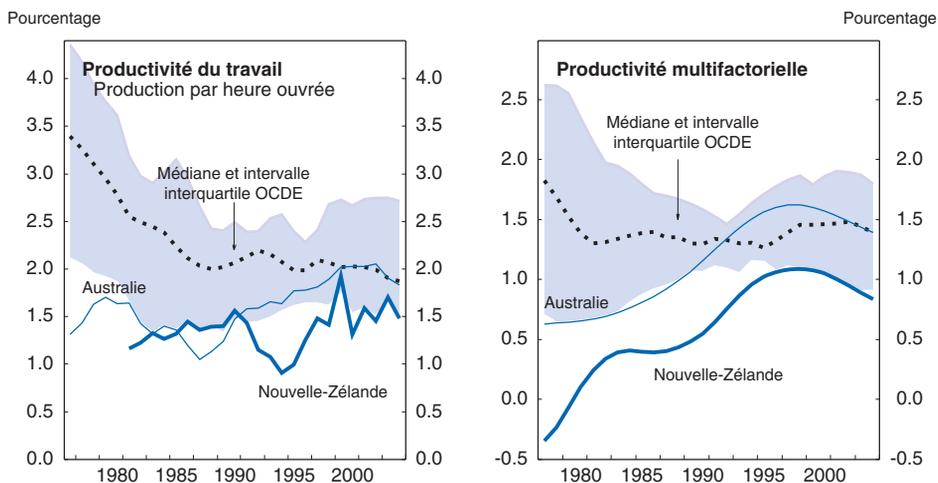
naturellement de la situation conjoncturelle d'une économie, mais la Nouvelle-Zélande a également vu son taux de croissance potentiel estimé se redresser vigoureusement ces dernières années. Cela tient à plusieurs facteurs : une forte augmentation de la population alimentée essentiellement par un excédent migratoire, une hausse persistante du taux d'activité tendanciel, un recul du taux de chômage structurel estimé, et une reprise de la croissance du stock de capital des entreprises. La progression tendancielle de la productivité de la main-d'œuvre s'est aussi accélérée depuis le milieu des années 90, mais elle reste relativement faible pour la zone OCDE (voir le graphique 1.2). Tandis que la croissance tendancielle de la productivité multifactorielle a également augmenté, elle demeure nettement inférieure à la moyenne OCDE.

Cette amélioration des performances peut être attribuée aux diverses réformes des politiques macroéconomiques et structurelles entreprises ces 20 dernières années (voir les précédentes *Études*). La conjonction de ces mesures a débouché sur un cadre macroéconomique sain, caractérisé par une faible inflation et des finances publiques solides, ainsi que sur un environnement globalement favorable aux activités économiques, et un marché du travail flexible et réactif. En outre, il semble que l'orientation générale des politiques publiques actuelles bénéficie d'un fort consensus.

Le but du gouvernement est de ramener la Nouvelle-Zélande dans la moitié supérieure des pays de l'OCDE classés en termes de PIB réel par habitant, groupe dont elle est absente depuis les années 70, hormis une brève période au début des années 80. Le PIB par habitant est généralement utilisé comme indicateur du niveau de vie moyen, mais il ne prend pas en compte des éléments importants contribuant au bien-être, notamment la valeur du temps libre, l'état de l'environnement et les dimensions sociales de la qualité de la vie (encadré 1.1). Il n'en constitue pas moins un utile indicateur du développement économique et offre un cadre pour cerner les facteurs qui peuvent contribuer à la hausse globale du niveau de vie, et fournir les ressources nécessaires à la réalisation des autres objectifs du pays, tels que le renforcement de l'égalité des chances.

### Graphique 1.2. Croissance de la productivité tendancielle

Pourcentage de variation annuelle, correction faite des fluctuations conjoncturelles



Source : Calculs de l'OCDE.

### Encadré 1.1. Mesures du progrès économique et social

Le produit intérieur brut (PIB) par habitant est la variable de substitution la plus utilisée pour mesurer la progression du niveau de vie en contexte international, pour trois raisons essentiellement. *Premièrement*, ce que produit un pays joue un rôle essentiel dans la détermination de son niveau de vie. *Deuxièmement*, on suppose généralement que les divers éléments qui ne sont pas pris en compte dans le PIB ne sont guère susceptibles de changer rapidement, de sorte que son évolution au fil du temps offre une indication acceptable de la progression du niveau de vie. *Troisièmement*, les données correspondantes sont aisément accessibles pour l'ensemble des pays de l'OCDE et élaborées selon des normes internationales bien établies, ce qui facilite les comparaisons entre pays.

Néanmoins, les lacunes de cette mesure sont de plus en plus largement appréhendées. La première question qui se pose est de savoir s'il est plus judicieux d'utiliser ce que produit un pays – son PIB réel – ou le volume de biens et services qu'il pourrait acquérir grâce à ses revenus – son revenu national disponible brut (RNDB) réel. Ce dernier est égal au PIB réel corrigé en fonction de l'évolution des termes de l'échange ainsi que des gains réels correspondant aux revenus nets d'investissements et de transferts provenant du reste du monde. S'agissant de la Nouvelle-Zélande, le PIB réel a toujours été supérieur au RNDB réel, mais l'écart diminue : le RNDB réel par habitant a augmenté de 29 % environ entre mars 1994 et mars 2004, alors que le PIB réel par habitant n'a progressé que de 24 %.

Les statistiques des comptes nationaux ne couvrent cependant pas l'utilisation faite du temps non consacré à un travail rémunéré. Or, cette omission affecte l'emploi de ces statistiques comme base de comparaison internationale des niveaux de vie à deux égards :

- Les comptes nationaux ne prennent pas en considération la valeur du travail non rémunéré, qu'il soit accompli dans le cadre familial ou de manière bénévole par le biais d'autres circuits sociaux. Or, cet élément revêt une grande importance, dans la mesure où on estime qu'en moyenne, les Néo-Zélandais âgés de 15 ans ou plus consacrent davantage de temps à accomplir des travaux non rémunérés qu'à exercer des activités professionnelles rémunérées (Statistics New Zealand, 2001). Ce type de services ne se traduisant pas par des emplois rémunérés, il est extrêmement difficile d'évaluer ces activités économiques en termes d'équivalent monétaire. Cette omission est tout de même admise par la norme internationalement reconnue que constitue le Système de comptabilité nationale (SCN) de 1993, puisque celui-ci évoque la possibilité d'établir des comptes satellites pour les ménages.
- Les comptes nationaux n'attachent aucune valeur au temps libre. Or, il a été clairement établi que ce temps libre est d'autant plus apprécié que les revenus sont élevés, même si les situations diffèrent suivant les pays et les cultures. Ainsi, les Européens préfèrent généralement convertir une partie significative de leurs gains de productivité en temps libre supplémentaire, tandis qu'aux États-Unis, des gains de productivité globalement similaires se traduisent par un surcroît de revenus marchands (Blanchard, 2004a). Cette différence explique en grande partie l'écart de revenu réel par habitant entre l'Europe et les États-Unis, mais il serait difficile de démontrer qu'il a pour corollaire un écart de niveau de vie correspondant.

Les statistiques des comptes nationaux font également abstraction d'une composante importante du niveau de vie, à savoir l'amélioration ou la dégradation de l'état de l'environnement. Des progrès sensibles ont été réalisés dans l'élaboration d'indicateurs environnementaux, mais ceux-ci ne sont pas (encore) établis d'une manière systématique permettant leur intégration dans une mesure du niveau de vie (OCDE, 2004a). Des travaux sont toutefois en cours à l'OCDE en vue de préciser les méthodes de comptabilité de l'environnement dans le cadre du SCN.

### Encadré 1.1. Mesures du progrès économique et social (suite)

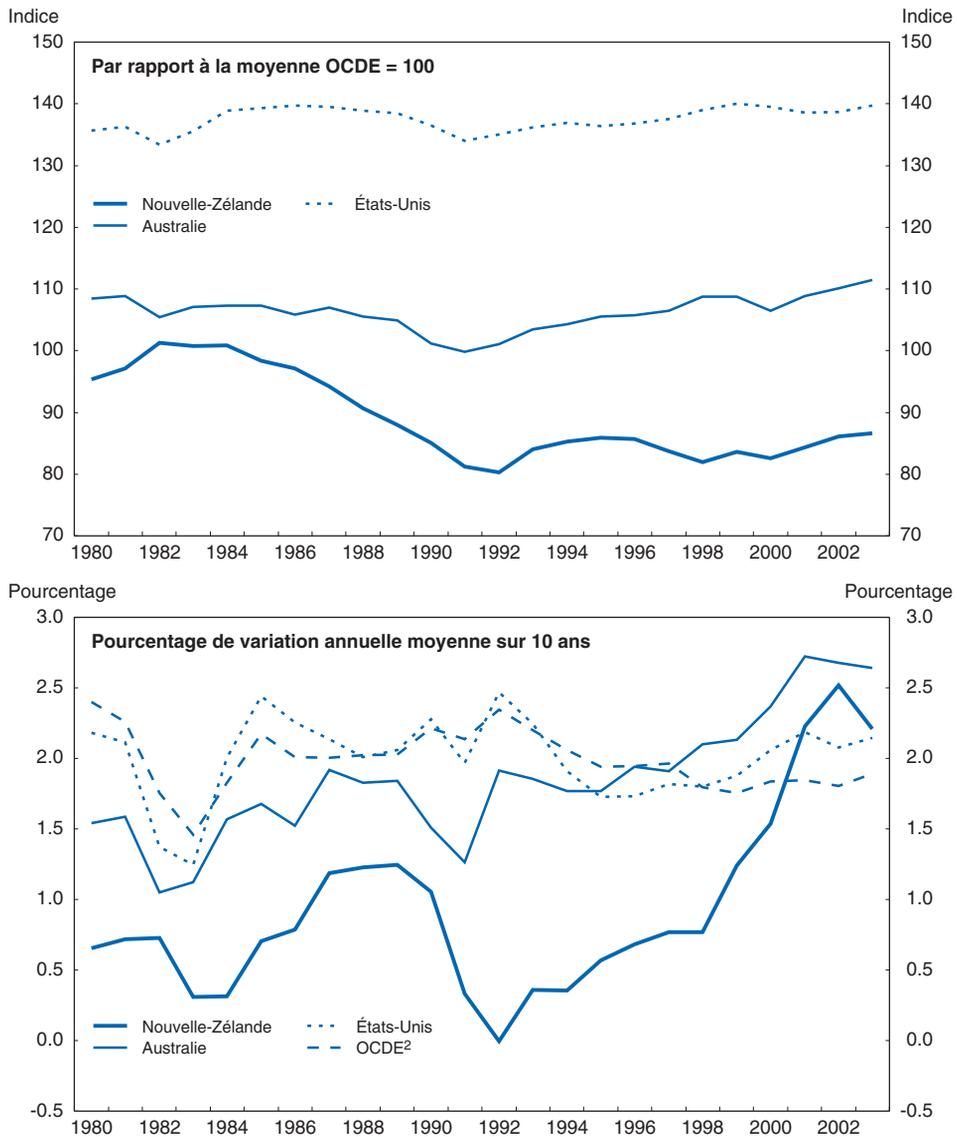
Les comptes nationaux n'intègrent pas non plus les dimensions sociales du niveau de vie, telles que la répartition des revenus, la qualité des systèmes de sécurité sociale, la santé, la sécurité personnelle et la cohésion sociale, qui sont importantes pour les pays, même si l'appréciation des progrès en la matière peut être en partie subjective. Cela a conduit plusieurs pays à élaborer différents indicateurs destinés à éclairer les évolutions tant économiques que sociales (voir par exemple, Australian Bureau of Statistics, 2004; Tsoukalas et Mackenzie, 2003; UK Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2004). Le ministère néo-zélandais du Développement social publie chaque année depuis 2001 *The Social Report*, qui présente des indicateurs de la santé et du bien-être économiques et sociaux de la Nouvelle-Zélande. Ce rapport fournit des informations utiles pour suivre les évolutions tendanciennes au fil du temps, et facilite les comparaisons avec les autres pays.

Ces indicateurs de bien-être ou de progrès social peuvent contribuer de manière très appréciable à fournir un cadre plus global de détermination des priorités de l'action publique, permettant de prendre en compte les arbitrages potentiels à un niveau plus général, mais il convient de garder à l'esprit deux réserves. *Premièrement*, bien qu'il puisse être tentant de regrouper une série d'indicateurs de ce type sous la forme d'une seule mesure synthétique, éventuellement pour faciliter un « concours de beauté » international, il est quasiment certain qu'une telle approche irait à l'encontre du but poursuivi, dans la mesure où le bien-être est lui-même multidimensionnel. *Deuxièmement*, si les politiques publiques contribuent indéniablement aux évolutions sociales, la relation entre les deux est parfois complexe et relativement incertaine, les effets de l'action publique pouvant être très décalés dans le temps. Cela signifie que les variations à court terme de ces indicateurs présentent un intérêt limité en tant que mesures des performances gouvernementales, et qu'elles pourraient donner une image assez déformée de la réalité si elles étaient interprétées de la sorte.

Le mouvement de recul à long terme du PIB par habitant de la Nouvelle-Zélande par rapport à la moyenne OCDE commence maintenant à s'inverser (voir le graphique 1.3). Cet écart peut être comblé de deux manières. La *première*, qui offre les gains les plus substantiels, consiste à améliorer la croissance de la productivité et induit un effort soutenu à long terme vers une hausse du niveau de vie. La *seconde* consiste à accroître l'utilisation de la main-d'œuvre, ce qui peut entraîner un relèvement ponctuel du niveau de PIB par habitant. Dans les deux cas, ce processus de rattrapage prendra un temps considérable. Si le PIB par habitant de la Nouvelle-Zélande devait augmenter régulièrement à un rythme supérieur de ½ point de pourcentage à la moyenne OCDE à compter d'aujourd'hui, il lui faudrait environ 25 ans pour combler l'écart avec celle-ci, et si le pays enregistrait un taux de croissance excédant d'un point de pourcentage la moyenne OCDE, il lui faudrait encore 14 ans pour rattraper son retard. Naturellement, la position occupée par la Nouvelle-Zélande dépend non seulement de ses propres performances, mais aussi de celles des autres pays : un meilleur classement qui résulterait d'une catastrophe économique frappant les pays mieux placés n'améliorerait en rien le niveau de vie en Nouvelle-Zélande. Ce serait également commettre une erreur que de surestimer l'importance d'un tel classement, dans la mesure où de nombreux pays sont au coude à coude, mais on peut se contenter d'observer que la Nouvelle-Zélande ne figure pas à

### Graphique 1.3. PIB réel par habitant<sup>1</sup>

Parités de pouvoir d'achat de 2000



1. PIB par habitant en \$US, à prix et PPA constants.

2. 26 pays.

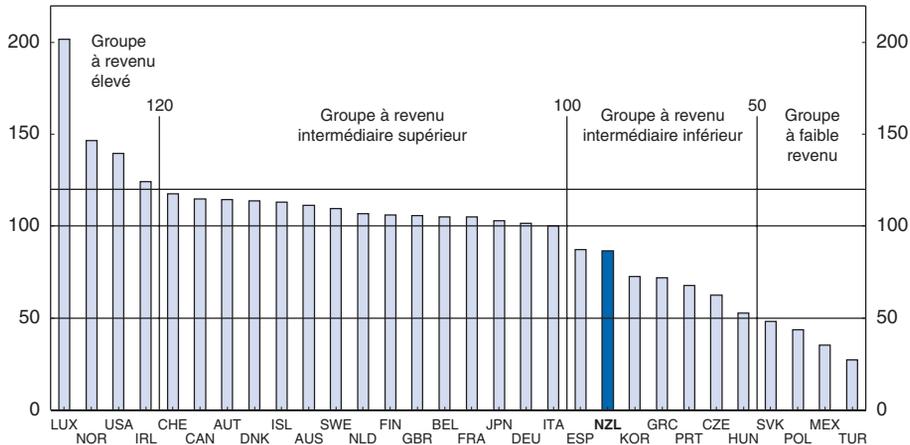
Source : OCDE, base de données des Comptes nationaux.

l'heure actuelle dans le groupe des pays à revenu moyen-élevé (graphique 1.4). Sans perdre de vue ces réserves importantes, on peut donc considérer que l'objectif du gouvernement fournit un cadre de référence utile pour évaluer ses interventions en fonction de leur contribution à la hausse du PIB par habitant, que ce soit par le biais de l'accélération de la croissance de la productivité ou de l'amélioration de l'utilisation de la main-d'œuvre.

Bien que la Nouvelle-Zélande ait manifestement tiré profit de l'amélioration des performances économiques, la pauvreté est une source de préoccupation pour les

## Graphique 1.4. Situations relatives des pays en termes de PIB réel par habitant

PPA constantes de 2000, OCDE = 100, 2003



Source : OCDE, base de données des Comptes nationaux.

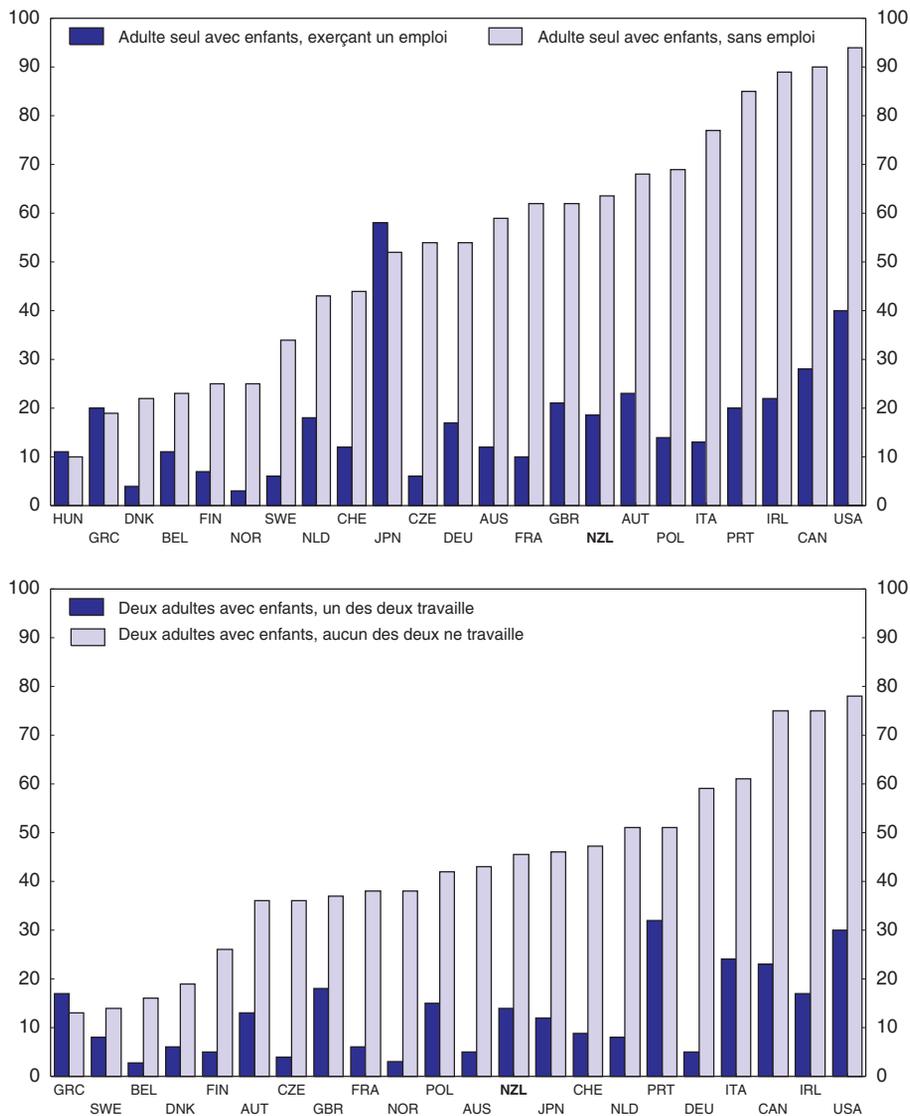
décideurs publics. On relève une tendance internationale à l'élargissement de la distribution des revenus au niveau national (OCDE, 2005). Néanmoins, si le taux de pauvreté relative<sup>1</sup> a augmenté depuis le milieu des années 80, il se situait simplement au niveau de la moyenne OCDE, soit environ 10 %, en 2000, tandis que l'écart de pauvreté a diminué au cours de la même période. Si l'on se fonde sur la mesure composite de la pauvreté obtenue en multipliant ces deux indicateurs, on constate que la pauvreté en Nouvelle-Zélande est sensiblement moindre que la moyenne OCDE. Ces résultats correspondent globalement aux indications fournies par l'*Economic Living Standards Index* (ELSI, indice de niveau de vie économique), dont les valeurs plus basses dénotent dans quelle mesure les ménages ont le sentiment d'être privés de produits de première nécessité et dans quelle mesure ils ont accès à des produits d'agrément ou de luxe<sup>2</sup>. La pauvreté relative est plus susceptible de toucher davantage les familles avec enfants en Nouvelle-Zélande que ce n'est le cas en moyenne dans la zone OCDE. Elle est plus concentrée sur les familles monoparentales ou biparentales dont aucun membre ne travaille que sur celles où un adulte au moins exerce une activité professionnelle (voir le graphique 1.5). Or, la Nouvelle-Zélande affiche maintenant une proportion légèrement supérieure à la moyenne OCDE de personnes vivant dans des ménages dont le chef est en âge de travailler mais où aucun adulte n'occupe un emploi. L'évolution du poids relatif des différentes catégories de ménages explique donc dans une large mesure la hausse du taux de pauvreté en Nouvelle-Zélande depuis le milieu des années 80 (Förster et Mira d'Ercole, 2005).

## La situation macroéconomique actuelle

L'économie est toujours dans une phase prolongée d'expansion conjoncturelle, marquée non seulement par une activité remarquablement dynamique mais aussi par un recul sensible du taux de chômage, qui est – à moins de 4 % – un des plus bas de la zone OCDE. Bien que le taux de croissance de la production potentielle ait également bondi, le principal motif d'inquiétude macroéconomique réside dans le fait que la production est supérieure à son niveau potentiel depuis plusieurs années, et que des tensions s'exercent

Graphique 1.5. **Taux de pauvreté de différentes catégories de ménages**

Après impôts et transferts, 2000 ou dernière année disponible<sup>1</sup>



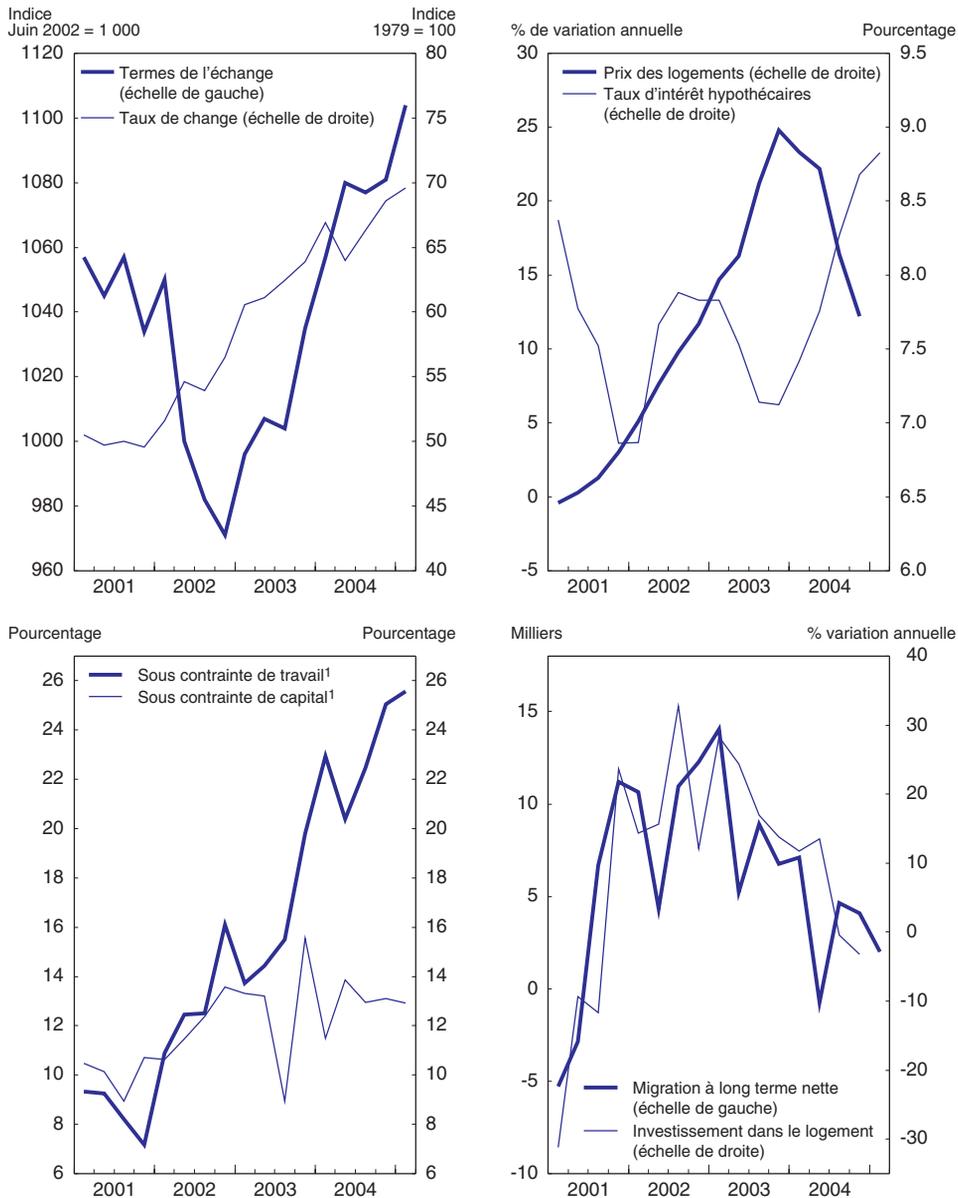
1. Milieu des années 90 pour la Belgique et la Suisse.

Source : Base données OCDE sur la distribution du revenu et la pauvreté, et autorités néo-zélandaises.

sur les ressources depuis un certain temps. Un ralentissement du rythme d'expansion de la demande intérieure est annoncé depuis deux ans, mais c'est seulement maintenant qu'il semble se produire. Plusieurs éléments soutiennent la demande depuis quelque temps, compensant les effets de certains facteurs négatifs (graphique 1.6) :

- Les termes de l'échange ont continué de s'améliorer avec d'envolée des prix des produits de base. Cela s'est traduit par un gonflement sensible des revenus de certains exportateurs, qui s'est progressivement diffusé dans le reste de l'économie et a contribué à compenser l'incidence de la hausse du dollar néo-zélandais sur les exportations de manière plus générale.

Graphique 1.6. Facteurs sous-jacents aux récentes évolutions macroéconomiques



1. Facteurs limitant l'accroissement de la production.

Source : Reserve Bank of New Zealand ; Treasury, Main Economic Indicators et NZIER.

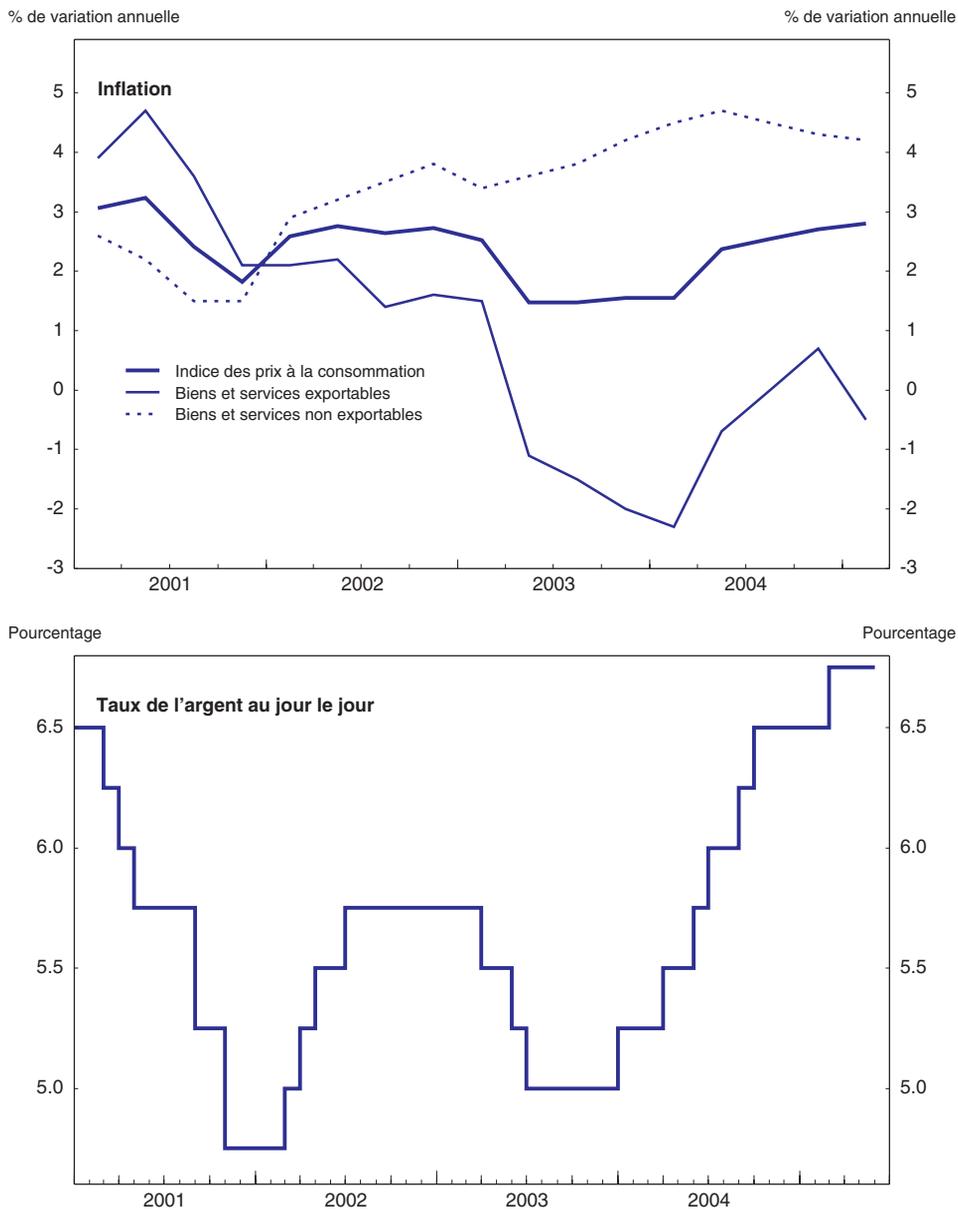
- Les prix des logements se sont envolés, en partie du fait de l'accroissement de la demande lié au fort excédent migratoire. Cela a permis aux ménages de financer des dépenses de consommation supplémentaires grâce aux effets de richesse nets, bien que les taux d'intérêt aient régulièrement augmenté depuis la fin de 2001<sup>3</sup>. La forte demande de logements a également stimulé l'essor des activités de construction.
- L'investissement des entreprises est monté en flèche, tandis que le taux d'utilisation des capacités atteignait des niveaux records et que les entreprises éprouvaient de plus en plus de difficultés à trouver des travailleurs, qualifiés ou non. La vigueur du taux de

change a également réduit le coût des importations de machines, d'équipements et de logiciels.

- La consommation des administrations publiques a connu une expansion rapide, même lorsqu'on élimine la contribution des achats d'équipements militaires.

Jusqu'à une date récente, les tensions inflationnistes intérieures ont été largement compensées par la forte appréciation du dollar néo-zélandais, mais la hausse annuelle des prix à la consommation se maintient actuellement à un peu moins de 3 %, contre 1½ pour cent en mars 2004 (graphique 1.7). La hausse des salaires s'est également accentuée,

Graphique 1.7. **Inflation et taux d'intérêt**



Source : Reserve Bank of New Zealand.

l'indice non ajusté du coût de la main-d'œuvre pour l'ensemble des secteurs<sup>4</sup> atteignant un point haut conjoncturel de près de 5 %. La Banque centrale a relevé le taux directeur au jour le jour de 1¼ point depuis début 2004 afin de maintenir à moyen terme l'inflation moyenne dans la fourchette de 1-3 % retenue comme objectif. À ce stade, le durcissement de la politique monétaire semble avoir été suffisant, même si la situation exige une surveillance étroite, puisque l'institut d'émission lui-même estime que l'activité économique approche d'un point de retournement. Néanmoins, toute mesure supplémentaire de relance budgétaire à ce stade du cycle compliquerait la tâche de la Banque centrale. Il est d'ailleurs possible que la nouvelle progression de l'emploi dans le secteur public en 2004 ait exacerbé les pénuries de main-d'œuvre dans le secteur privé, et que les récents accords salariaux conclus dans le secteur public débouchent sur une hausse plus généralisée des salaires.

Globalement, le rythme de l'activité économique devrait rester proche de son niveau potentiel à moyen terme (tableau 1.1). D'après le scénario de référence à moyen terme de l'OCDE, le pays pourrait atteindre un taux annuel de croissance potentiel de 3-3½ pour cent en moyenne jusqu'en 2010, nettement supérieur à la moyenne OCDE et même légèrement au-dessus de celui des États-Unis. Reste naturellement à voir si ce taux de croissance potentiel sera au rendez-vous, dans la mesure où il dépend de l'évolution des gains de productivité ainsi que de l'utilisation de la main-d'œuvre et repose sur l'hypothèse de politiques inchangées. Dans l'ensemble, il laisse cependant à penser que le pays est bien placé pour rester dans la voie de sa réussite économique récente.

Tableau 1.1. **Prévisions économiques à moyen terme**  
Pourcentage de variation annuelle

	2004	2005	2006	2007-10
Consommation privée	6.1	2.4	1.4	2.9
Consommation publique	6.4	7.2	3.5	3.0
Formation brute de capital fixe	13.1	2.2	3.2	3.9
Demande intérieure totale	8.0	3.8	2.3	3.2
Exportations	5.2	5.4	8.3	7.6
Importations	15.8	6.7	6.3	6.6
<b>PIB réel (dans l'optique de la dépense)</b>	<b>4.4</b>	<b>2.9</b>	<b>2.4</b>	<b>3.3</b>
<b>PIB réel (dans l'optique de la production)<sup>1</sup></b>	<b>4.8</b>	<b>2.9</b>	<b>2.4</b>	<b>3.3</b>
Écart de production (en pourcentage du PIB)	1.7	0.9	0.0	0.0
Indice implicite des prix du PIB	3.9	3.1	2.1	1.7
Indice des prix à la consommation	2.3	3.2	2.8	2.2
Rémunération par salarié, secteur privé	3.3	3.9	4.2	5.2
Emploi	3.4	2.1	0.5	0.8
Taux de chômage (en pourcentage de la population active)	3.9	4.0	4.5	4.7 <sup>2</sup>
Taux d'intérêt à court terme (en pourcentage)	6.1	7.0	6.8	5.5
Taux d'intérêt à long terme (en pourcentage)	6.1	5.9	6.0	6.2
Solde de la balance courante (en pourcentage du PIB)	-6.3	-6.1	-6.3	-5.6 <sup>2</sup>
Capacité de financement des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	4.2	3.2	2.8	2.8
Actifs nets des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	6.8	9.5	11.7	19.6 <sup>2</sup>

1. Statistics New Zealand estime que la mesure dans l'optique de la production est plus fiable que la mesure dans l'optique de la dépense.

2. Valeur en 2010.

Source : OCDE, base de données du n° 77 des Perspectives économiques.

## Premier enjeu : renforcer la croissance de la productivité

La condition essentielle d'une augmentation durable des revenus réels réside dans la croissance de la productivité. Or, si la nécessité de stimuler la croissance de la productivité globale fait l'objet d'un fort consensus, mesurer la productivité peut se transformer rapidement en exercice complexe, donnant des résultats légèrement différents suivant la manière dont les biens et services sont pris en compte, les données utilisées concernant le facteur travail, la période considérée et la méthode retenue pour lisser les variations à court terme (encadré 1.2). Quelle que soit la mesure utilisée, deux faits essentiels ressortent toutefois des données disponibles : *premièrement*, la croissance de la productivité néo-zélandaise s'est

### Encadré 1.2. Mesurer la croissance de la productivité

Un certain nombre de considérations techniques doivent être prises en compte pour obtenir des mesures cohérentes de la productivité au niveau national et international. La cohérence des indicateurs de productivité dépend principalement des réponses apportées aux questions qui suivent :

- le PIB est-il mesuré dans l'optique de la production ou dans l'optique des dépenses, et comment l'écart statistique entre ces deux mesures est-il traité?
- la mesure utilisée couvre-t-elle l'ensemble de l'économie – y compris le secteur de l'État et les institutions à but non lucratif – ou simplement le secteur des entreprises, et inclut-elle ou non la consommation et la production militaires?
- la productivité est-elle mesurée par personne occupée (les travailleurs indépendants étant inclus ou exclus) ou par heure travaillée?
- les données relatives au facteur travail sont-elles collectées directement dans un cadre de comptabilité nationale, ou estimées à partir d'enquêtes sur la population active réalisées auprès des ménages (qui fournissent des informations sur l'emploi et le nombre hebdomadaire d'heures travaillées, lesquelles sont ensuite converties en estimations trimestrielles et annuelles)?
- dans le cadre des comparaisons annuelles, la même année est-elle utilisée systématiquement pour l'ensemble des sources de données dans chaque pays et pour les comparaisons internationales?
- les données sont-elles toutes actualisées, tant au niveau international que national?

La croissance de la productivité peut fluctuer considérablement à court terme, et plusieurs méthodes peuvent être employées pour cerner la tendance sous-jacente, notamment les suivantes :

- les années peuvent être groupées en périodes standards mais arbitrairement bornées, d'une durée de cinq ou dix ans par exemple. Cela permet de regrouper les mêmes années en vue de comparaisons internationales, mais le choix de ces années peut déboucher sur une image déformée de la réalité, compte tenu de la diversité des situations conjoncturelles nationales, notamment dans la mesure où les changements de tendance sous-jacents peuvent ne pas correspondre étroitement aux années retenues ;
- des techniques statistiques d'estimation de la tendance ou de lissage peuvent être utilisées. Néanmoins, suivant la méthode retenue et le poids qu'elle attribue aux observations les plus récentes, ces techniques peuvent soit faire apparaître des changements de tendance qui n'ont en fait aucune réalité, soit mettre en évidence les évolutions tendanciennes de manière trop lente ;
- la croissance moyenne peut être calculée sur plusieurs cycles de productivité, un cycle étant défini comme l'intervalle de temps qui sépare deux pics de productivité. Cette approche est toutefois limitée par les difficultés que soulève la datation des cycles économiques et l'évaluation correcte des évolutions dans le cadre du cycle en cours.

accélérée<sup>5</sup> au cours de la seconde moitié des années 90, et deuxièmement, elle reste une des plus faibles de la zone OCDE.

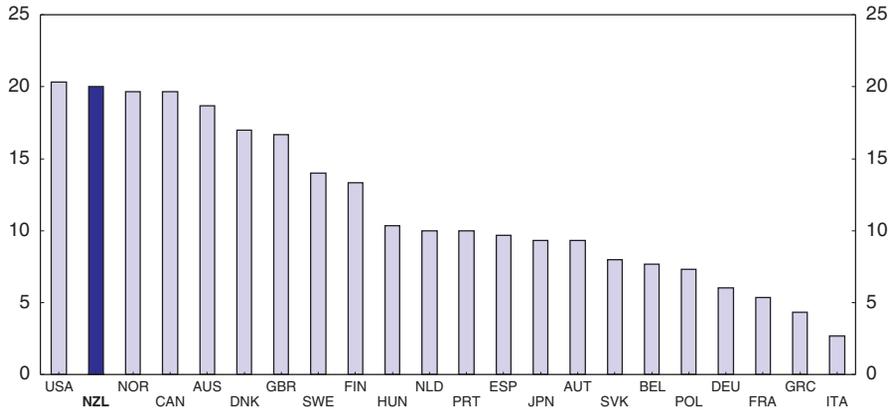
La croissance de la productivité est un processus dynamique, facilité par des politiques publiques débouchant sur un cadre institutionnel sous-jacent qui permette aux individus de saisir les possibilités économiques qui s'offrent à eux (Frances, 2004). Évaluée à l'aune d'un indice de « liberté économique » (Gwartney et Lawson, 2004), la Nouvelle-Zélande réunit la plupart des conditions cadres cruciales. Il convient donc de déterminer où pourraient se dresser des obstacles à l'accélération de la croissance de la productivité sur le terrain des politiques publiques qui affectent le stock de capital dont disposent les travailleurs, le développement du capital humain (compétences et savoir-faire) et l'innovation.

Une concurrence dynamique sur les marchés de produits constitue un des moteurs essentiels de la croissance de la productivité (OCDE, 2002). En l'absence de concurrence, les pressions ou incitations qui jouent en faveur du développement de nouveaux produits, ou du renforcement de l'efficacité des procédés de production, sont des plus limitées. Les travaux de l'OCDE ont clairement établi qu'un renforcement de la concurrence entraîne des progrès ponctuels en matière d'efficacité (dits « gains statiques ») de deux manières : i) en encourageant les entreprises à limiter au minimum le sous-emploi des facteurs de production (c'est-à-dire à réduire l'« inefficience X ») et en permettant à celles qui le font d'en récolter les fruits, et ii) en améliorant l'affectation des ressources dans l'ensemble de l'économie (OCDE, 2003). Il est aussi généralement admis qu'une concurrence vigoureuse débouche sur des gains continus (ou « dynamiques »), conduisant à une augmentation du taux de croissance de la productivité<sup>6</sup>.

L'économie néo-zélandaise est devenue beaucoup plus ouverte à la concurrence au cours des vingt dernières années, et il semble peu probable qu'un manque généralisé de compétition économique puisse expliquer ses performances relativement ternes en matière de productivité. Il n'en existe pas moins quelques domaines où la concurrence pourrait être renforcée, tout particulièrement sur les marchés de l'énergie. Toutefois, la Nouvelle-Zélande étant une petite économie ouverte, ses perspectives de croissance restent limitées par les politiques commerciales restrictives mises en œuvre dans d'autres pays, qui affectent au premier chef les produits agricoles. Les possibilités de libre concurrence sur les marchés mondiaux qu'offrirait l'aboutissement du cycle de Doha complèteraient très utilement les gains découlant des efforts déployés pour renforcer la concurrence au niveau national.

Un marché du travail flexible et réactif constitue également une condition essentielle au redressement de la croissance de la productivité, dans la mesure où il permet une réorientation rapide des ressources vers les activités plus productives lorsque celles-ci font leur apparition. L'*Étude de l'OCDE sur l'emploi* (OCDE, 1994) a cerné plusieurs caractéristiques des marchés du travail qui affectent la capacité des pays à s'ajuster rapidement à l'évolution des circonstances économiques à un coût humain et économique minimum. Pour améliorer cette capacité d'adaptation, il convient de réduire au minimum la rigidité des salaires globaux et relatifs, de concevoir de manière adéquate les mécanismes d'aide aux chômeurs, et d'éviter toute protection excessivement stricte de l'emploi. Les politiques du marché du travail menées en Nouvelle-Zélande donnent de bons résultats comparées à celles d'autres pays de l'OCDE, et le pays fait montre d'une solide capacité d'ajustement (voir le graphique 1.8). Néanmoins, les récentes modifications apportées au droit du travail

**Graphique 1.8. Capacité d'ajustement du marché du travail<sup>1</sup>**  
Rang moyen de chaque pays<sup>2</sup>

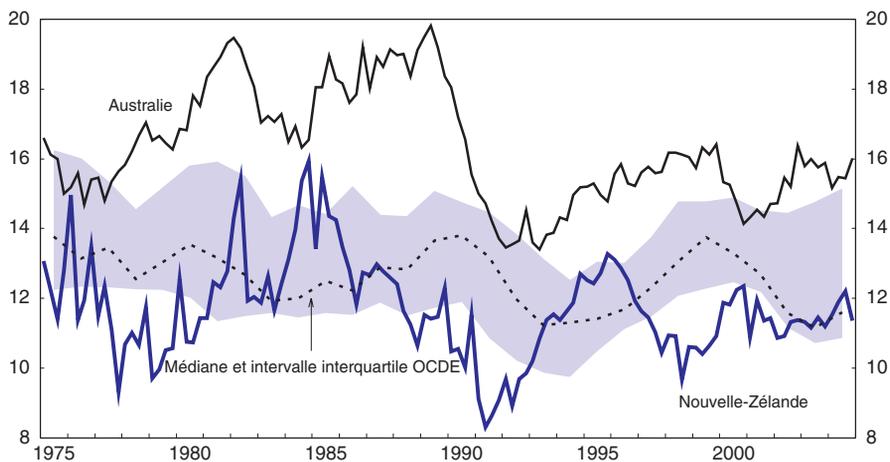


1. Moyenne non pondérée du classement des indicateurs.
  2. Un chiffre élevé dénote une capacité d'ajustement relativement forte.
- Source : Kongsrud et Wanner (2005).

risquent de remettre en cause cet avantage au fil du temps, en ralentissant ce rythme d'ajustement et la croissance de la productivité.

Un des éléments pouvant expliquer la faiblesse du taux de croissance de la productivité en Nouvelle-Zélande réside dans la faiblesse des investissements en capital physique (voir le graphique 1.9). Or, les investissements dans les installations et équipements nouveaux – ainsi que dans les technologies de l'information et de la communication (TIC) – peuvent sensiblement contribuer aux gains de productivité, tant directement qu'indirectement. De manière directe, ils peuvent faire augmenter la

**Graphique 1.9. Taux d'investissement des entreprises**  
En pourcentage du PIB



Source : Statistics New Zealand et OCDE.

production par heure travaillée; de manière indirecte, ils peuvent entraîner une diffusion plus rapide des nouvelles technologies intégrées dans ces biens d'équipement, et déboucher sur une accélération du progrès technique, stimulant du même coup la productivité multifactorielle. Toutefois, l'investissement ne constitue pas une fin en soi, et des tentatives malencontreuses de renforcement des taux d'investissement risquent en fait de nuire à la croissance de la productivité. Il n'est pas aisé de mesurer les variations du stock de capital, et certaines raisons techniques laissent à penser qu'il a peut-être augmenté à un rythme plus rapide que le taux moyen de croissance annuel estimé à 3 % par l'office statistique national, *Statistics New Zealand*, depuis que la reprise a commencé au début des années 90<sup>7</sup>. Quoi qu'il en soit, d'après les données disponibles, l'intensité capitaliste se renforce depuis la seconde moitié des années 90. Cela devrait déboucher sur un redressement durable de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre. Toutefois, certains obstacles fiscaux ont découragé les entreprises de prendre des décisions optimales en matière d'investissement.

Un autre déterminant de la croissance de la productivité réside dans l'innovation – l'introduction sur le marché de produits ou services nouveaux ou sensiblement améliorés et/ou de procédés nouveaux ou améliorés au sein d'une entreprise. Selon une enquête approfondie sur les activités d'innovation réalisée par *Statistics New Zealand*, environ 44 % des entreprises néo-zélandaises ont mené de telles activités au cours de la période de trois ans qui s'est achevée en 2003, soit une proportion identique à celle correspondant aux entreprises de l'Union européenne (UE) dans son ensemble. Malgré des différences entre firmes, les principales retombées de l'innovation étaient en règle générale une augmentation de la rentabilité, un élargissement de la gamme de produits et de services, et des gains d'efficacité (voir le tableau 1.2). Il est également clair que les facteurs qui influent sur l'innovation, comme les informations obtenues des clients et la rentabilité des entreprises, sont souvent étroitement liés à l'environnement économique général. De même, certains des facteurs qui entravent l'innovation, tels que les coûts de développement et la disponibilité de ressources en personnel de direction et autres travailleurs qualifiés, reflètent le climat général des affaires. Il est frappant de constater à quel point la collaboration et la transmission d'idées entre les universités et les entreprises sont limitées.

Le capital humain est un autre facteur qui intervient dans la croissance de la productivité. Ce terme recouvre des réalités très diverses, allant du fait de donner aux enfants le meilleur départ possible dans l'existence, afin qu'ils puissent être plus productifs tout au long de leur vie adulte, à la contribution de chercheurs scientifiques hautement spécialisés. La Nouvelle-Zélande affiche déjà un des taux de diplômés de l'enseignement supérieur de type universitaire les plus élevés de la zone OCDE, en particulier dans la catégorie des travailleurs âgés, et elle a enregistré des progrès significatifs en la matière ces dernières années (voir le graphique 1.10). Or, il existe une corrélation claire entre qualifications post-secondaires et revenus obtenus tout au long de la vie (Blöndal et al., 2002). La Nouvelle-Zélande se caractérise en outre par une prime importante aux diplômés d'études supérieures (voir le tableau 1.3), mais l'écart s'est creusé entre les titulaires de ces diplômes et les travailleurs sans qualification, dont les perspectives se sont dégradées au fil du temps.

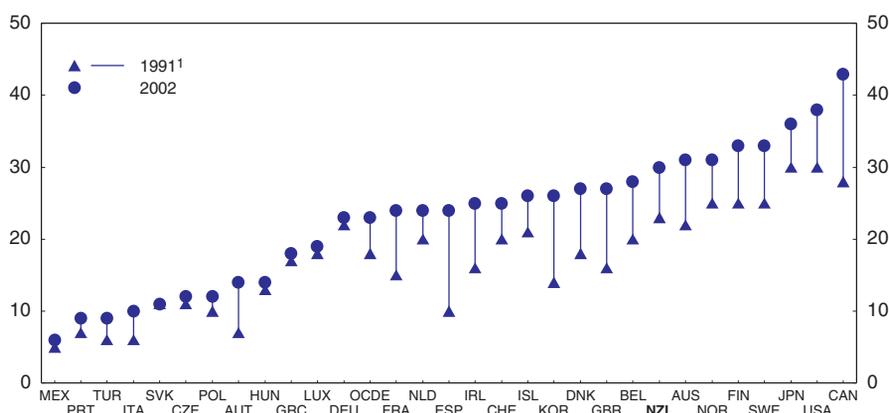
Tableau 1.2. **Caractéristiques essentielles de l'innovation dans le secteur des entreprises**

Pourcentage d'entreprises

	Chefs de file		Suiveurs		En cours/ abandonné	Non innovants	Total
	Nouveauté sur le marché	Nouveauté dans l'entreprise	Actifs	Passifs			
<b>Source d'idées et d'information considérée comme très importante (en pourcentage des entreprises innovantes)</b>							
Source interne à l'entreprise	67	75	54	45	58	n.d.	65
Clients	71	69	46	49	64	n.d.	64
Fournisseurs	34	32	42	50	26	n.d.	35
Livres, revues professionnelles, conférences ou autres manifestations	23	18	20	12	12	n.d.	19
Entreprises étrangères	21	18	16	18	14	n.d.	19
Entreprises néo-zélandaises du même secteur	10	22	23	30	28	n.d.	19
Banques, comptables ou consultants financiers	9	19	21	16	12	n.d.	15
Organisations professionnelles ou patronales	8	10	4	15	5	n.d.	8
Autres organismes et services de recherche	7	3	10	17	9	n.d.	8
Entreprises néo-zélandaises d'un autre secteur	8	7	5	4	8	n.d.	7
Services d'assistance de l'administration centrale/des collectivités locales	3	1	0	1	10	n.d.	2
Universités	2	1	1	1	6	n.d.	2
<b>Sources de financement (en pourcentage des entreprises innovantes)</b>							
Financement par l'entreprise elle-même	97	96	89	91	93	n.d.	95
Fonds d'actionnaires	20	15	10	4	12	n.d.	15
Prêt bancaire spécialement destiné à financer l'innovation	9	8	27	22	4	n.d.	12
Apport des amis ou de la famille	13	6	15	3	7	n.d.	10
Administration centrale ou collectivité locale	13	9	2	6	5	n.d.	9
Fournisseurs ou clients	10	5	3	4	9	n.d.	7
Autres entreprises	3	2	7	3	2	n.d.	3
Fonds de capital-risque privés	1	1	0	1	2	n.d.	1
<b>Facteur contribuant fortement à entraver l'activité d'innovation (en pourcentage de toutes les entreprises)</b>							
Coût du développement de produits, procédés ou services nouveaux/ améliorés	30	34	16	23	39	15	21
Manque de ressources de gestion	23	26	11	23	30	14	18
Manque de personnel approprié	16	17	18	15	23	11	14
Manque d'informations sur les sources de financement appropriées ou défaut d'accès à celles-ci	11	11	2	6	10	3	6
Manque d'expertise en matière de commercialisation	6	5	3	3	10	5	5
Possibilité ou coût de l'obtention de droits de propriété intellectuelle	4	2	0	1	7	4	4
Absence de coopération avec les autres entreprises	2	1	1	8	3	3	3
<b>Résultats de l'activité d'innovation (en pourcentage des entreprises innovantes)</b>							
A élargi la gamme des biens et services	94	77	65	61	67	n.d.	80
A accru la rentabilité	87	74	76	76	59	n.d.	79
A amélioré l'efficacité	73	70	80	84	79	n.d.	75
A permis d'ouvrir de nouveaux marchés ou d'étendre des marchés en Nouvelle-Zélande	77	60	47	54	54	n.d.	64
Indispensable pour rester sur le marché	47	45	42	38	62	n.d.	45
A remplacé des produits progressivement retirés de la production	47	32	22	30	49	n.d.	37
Respect des normes de santé, de sécurité, etc.	37	33	34	23	40	n.d.	34
A ouvert de nouveaux marchés à l'étranger	47	23	14	15	9	n.d.	30
A réduit l'impact sur l'environnement	24	15	23	27	26	n.d.	21
A réduit la consommation d'énergie	23	16	11	22	8	n.d.	18

Source : Statistics New Zealand (2004).

Graphique 1.10. **Évolution du niveau de formation**  
Formation supérieure, en pourcentage des personnes âgées de 25-64 ans



1. 1995 pour la Grèce, le Mexique, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque ; 1998 pour la Hongrie, l'Islande, le Japon et le Luxembourg.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2004.

Tableau 1.3. **Qualifications et revenus tout au long de la vie**<sup>1</sup>

Par rapport à la catégorie « Qualifié(e)s »

	1981	1986	1991	1996	2001
<b>Hommes</b>					
Non qualifiés	74	76	72	71	65
Qualifiés	100	100	100	100	100
Licence	138	151	156	149	142
Diplôme post-licence	146	150	156	156	146
<b>Femmes</b>					
Non qualifiées	72	69	69	69	64
Qualifiées	100	100	100	100	100
Licence	141	141	150	143	143
Diplôme post-licence	152	151	159	158	161

1. Revenus estimés à partir des données du recensement : valeur actualisée des gains escomptés sur le marché du travail tout au long de la vie.

Source : Le et al. (2003).

Pour certains pays<sup>8</sup>, les qualifications peuvent ne pas être la variable indicatrice la plus fiable qui soit du capital humain. La Nouvelle-Zélande semble toutefois rétribuer les individus de manière raisonnablement cohérente suivant leur niveau de scolarité et leur niveau de littératie (OCDE, 2000). Par ailleurs, s'agissant du niveau de compréhension de textes suivis, elle affiche des résultats moyens remarquablement homogènes entre les différents groupes d'âge, et des différences moindres que celles relevées dans de nombreux pays suivant le niveau de scolarité. Les Néo-Zélandais obtiennent en revanche de moins bons résultats en matière de compréhension de textes schématiques et de textes au contenu quantitatif. Il n'est pas certain que la Nouvelle-Zélande soit en retard sur les autres pays en termes d'investissement global en capital humain, mais il est possible i) que les choix d'investissement faits en matière d'éducation n'aient pas débouché sur un éventail de qualifications optimal, ii) que les qualifications soient de qualité variable, ou

iii) que des incitations perverses découragent certaines personnes, en particulier les femmes disposant d'un bon niveau d'instruction, d'exploiter pleinement leurs compétences une fois qu'elles ont des enfants (voir ci-après).

Pour les adultes aux niveaux de qualification et de littératie les plus bas, un perfectionnement professionnel réussi peut offrir un rendement social conséquent tout en stimulant la productivité, et ce d'autant plus que ces personnes sont davantage susceptibles d'être tributaires de prestations servies par l'État ou très faiblement rémunérées. En outre, les enfants dont les parents ont un niveau de formation modeste semblent pâtir d'un handicap intergénérationnel, car les seconds peuvent se trouver dans l'incapacité d'offrir aux premiers un environnement riche sur le plan linguistique complétant efficacement le système d'enseignement formel. À cet égard, l'accès universel à une éducation préscolaire de haute qualité peut contribuer de manière sensible à briser ce cycle. Or, bien que la plupart des enfants néo-zélandais qui entrent à l'école à l'âge de cinq ans aient fréquenté une forme ou une autre d'établissement d'éducation préscolaire, le nombre moyen d'heures qu'ils y ont passé est relativement faible, et certains enfants n'en ont jamais franchi le seuil. En conséquence, les enfants défavorisés éprouvent davantage de difficultés à réussir leur parcours scolaire, ce qui a des effets durables au cours de leur vie adulte.

Une autre explication possible du taux de croissance relativement faible de la productivité en Nouvelle-Zélande est l'interaction entre la croissance moyenne de la productivité et l'accroissement du taux d'utilisation de la main-d'œuvre. En général, il serait raisonnable de supposer que derniers entrants sur le marché du travail ont une productivité du travail inférieure à celle du travailleur moyen. Par conséquent, une hausse rapide de l'utilisation de la main-d'œuvre pourrait se traduire par une croissance plus lente de la productivité globale mesurée, même si les nouveaux entrants n'affectent pas les gains de productivité des personnes déjà présentes sur le marché du travail. Le FMI a récemment estimé que cet effet aurait pu abaisser le taux de croissance de la productivité de la Nouvelle-Zélande de ½ point de pourcentage au cours des 12 années écoulées (FMI, 2005). Cependant, ce chiffre est une extrapolation d'analyses transversales (Bélorgey *et al.*, 2004) et ne prend en compte aucune des spécificités de l'expérience de la Nouvelle-Zélande. Deux facteurs ont pu affecter la composition en termes de productivité des entrées nettes dans la population active en Nouvelle-Zélande : le phénomène migratoire et le fait que des femmes d'âge très actif quittent temporairement la population active pour élever leurs enfants.

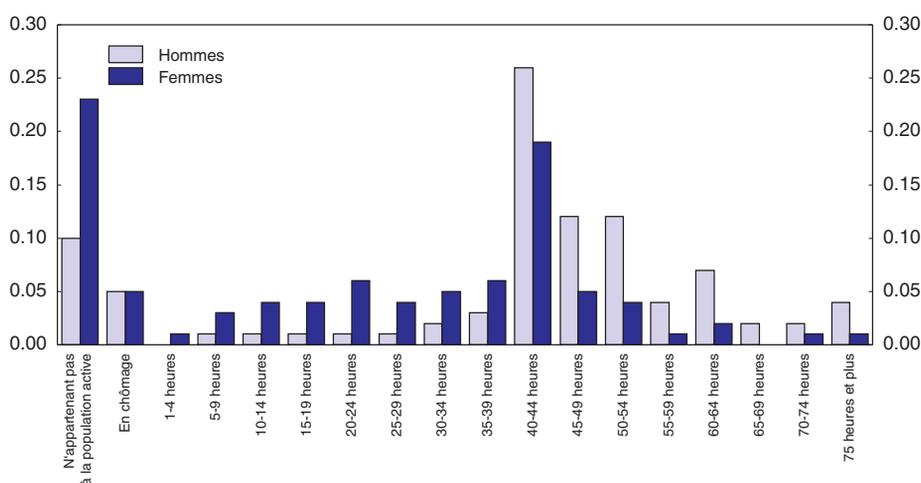
En résumé, il n'existe aucune raison évidente des performances médiocres de la Nouvelle-Zélande en matière de productivité. Un certain nombre d'indicateurs laissent même à penser que les gains de productivité devraient être plus importants qu'ils ne le sont aujourd'hui, de sorte qu'il pourrait suffire – dans une certaine mesure – de patienter. Quoi qu'il en soit, il existe sans doute des marges de progression au regard des déterminants identifiés de la productivité. Dans le chapitre 2, nous examinons l'état de la concurrence et tentons de déterminer dans quels domaines les pouvoirs publics pourraient aller plus loin pour promouvoir la concurrence, et favoriser ainsi sensiblement le renforcement de l'efficacité économique. Dans le chapitre 3, nous nous demandons comment améliorer le cadre économique afin d'accélérer la croissance de la productivité en rehaussant l'intensité capitaliste, en utilisant les infrastructures de manière plus efficiente, en préservant la flexibilité du marché du travail et en recentrant les actions de promotion de l'innovation. Le chapitre 4 est consacré au développement du capital humain.

## Deuxième enjeu : améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre

Comme le soulignait la précédente *Étude*, le taux d'emploi global de la Nouvelle-Zélande est plus élevé que la moyenne OCDE, et le nombre total d'heures travaillées par personne – ainsi que par personne occupée – est parmi les plus élevés de la zone OCDE. Cette bonne performance globale résulte dans une large mesure d'un des taux d'activité les plus forts pour le groupe d'âge 50-64 ans, tant chez les hommes que chez les femmes, ainsi que du nombre hebdomadaire élevé d'heures ouvrées par les hommes et de la durée relativement courte des congés payés annuels. Les résultats du pays laissent toutefois davantage à désirer pour les adultes dans la fleur de l'âge, le taux d'emploi des femmes étant plus sensible à la présence d'enfants que dans la plupart des autres pays (OCDE, 2005). En outre, même lorsque les femmes néo-zélandaises occupent un emploi, elles sont nettement plus susceptibles de travailler à temps partiel que les hommes (voir le graphique 1.11). On ignore dans quelle mesure cette structure de l'emploi correspond aux préférences fondamentales des hommes et des femmes néo-zélandais<sup>9</sup>, mais dans d'autres pays, les femmes vivant en couple avec de jeunes enfants tendent à vouloir travailler davantage qu'elles ne peuvent le faire à l'heure actuelle (voir le tableau 1.4). Cela

Graphique 1.11. **Nombre hebdomadaire d'heures travaillées par les hommes et les femmes en Nouvelle-Zélande**

Part de la population âgée de 25-49 ans, 2001



Source : New Zealand Census 2001.

Tableau 1.4. **Structures d'emploi effective et préférée au sein des familles**

Couples avec enfant de moins de 6 ans, moyenne non pondérée de 14 pays européens<sup>1</sup>

Pourcentage, 1998

	Homme à temps complet et femme à temps complet	Homme à temps complet et femme à temps partiel	Homme à temps complet et femme sans emploi	Autre	Total
Effective	34.4	19.1	38.0	8.5	100
Préférée	47.7	29.0	10.2	13.2	100
Préférée moins effective	13.3	9.9	-27.8	4.6	-

1. Pour les différents pays, voir Jaumotte (2003).

Source : Jaumotte (2003).

n'est somme toute guère surprenant, dans la mesure où l'exercice d'une activité professionnelle offre aux femmes des avantages économiques significatifs (encadré 1.3). Il serait erroné de supposer que toutes les femmes souhaitent occuper un emploi rémunéré, ou accroître leur temps de travail, mais il est probable que certaines femmes choisiraient de travailler davantage si des efforts étaient faits pour réduire les obstacles auxquels se heurtent aujourd'hui les mères qui exercent une activité professionnelle. Ces dernières années, la Nouvelle-Zélande a fait des progrès en ce sens, avec un soutien public accru à l'accueil et à l'éducation de la petite enfance. Le gouvernement a indiqué que l'une de ses priorités est de continuer d'améliorer les choix des parents en matière d'activité.

### Encadré 1.3. **Les liens avec le marché du travail et l'indépendance économique des femmes dans la perspective du cycle de vie**

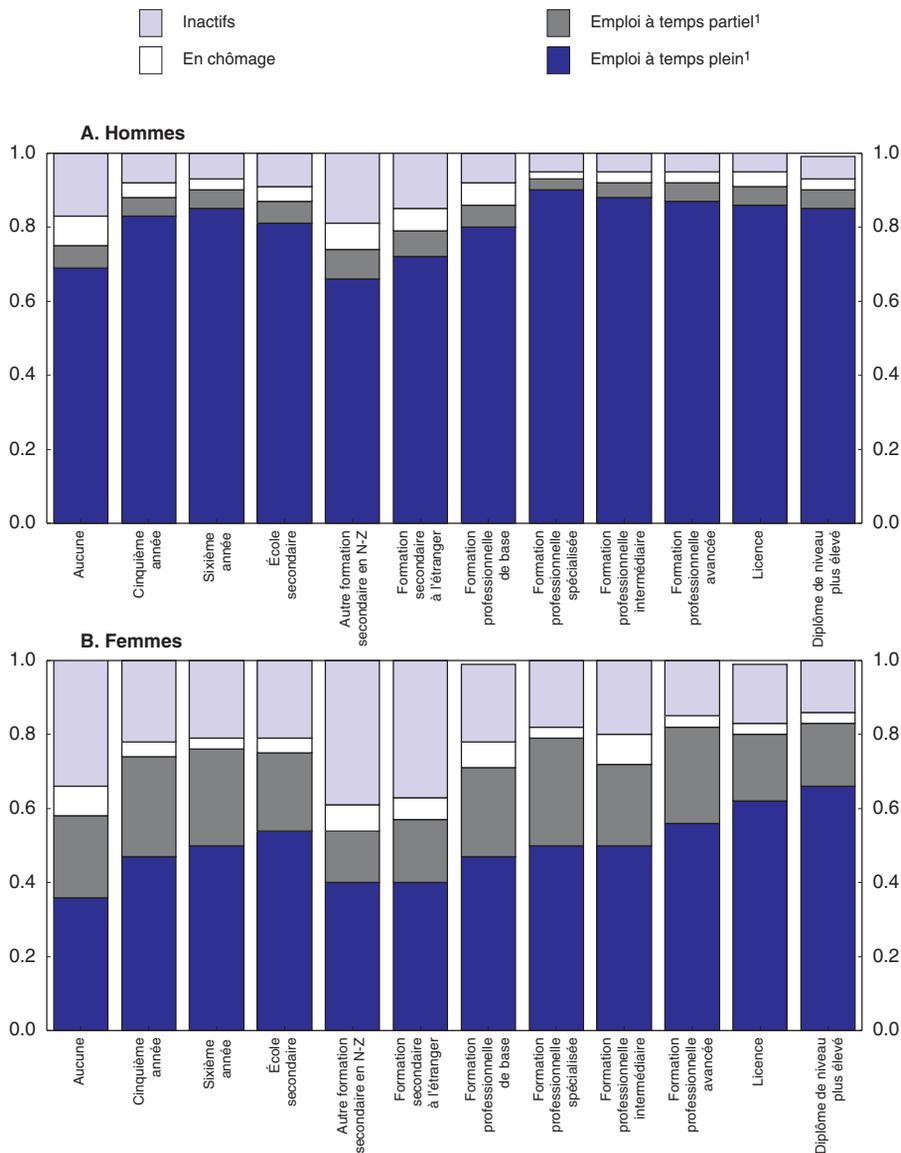
Bien que de nombreuses femmes choisissent en Nouvelle-Zélande de se retirer de la population active ou de réduire leur temps de travail pour s'occuper de leurs enfants, les implications économiques de leurs décisions sont peut-être plus significatives qu'on ne l'appréhende parfois. Ce phénomène peut influencer sur de nombreux sujets de préoccupation actuels en Nouvelle-Zélande, notamment l'équilibre entre vie familiale et vie active, l'égalité de traitement économique entre hommes et femmes, et les risques de pauvreté. L'indépendance financière assurée aux femmes par l'emploi joue également un rôle important dans l'accumulation d'actifs, notamment en termes de logement et de régimes de retraite privés. Un certain nombre d'éléments doivent donc être pris en considération :

- Les revenus obtenus tout au long de la vie sont fortement corrélés au capital humain et à l'expérience professionnelle. Les périodes passées hors de la population active impliquent non seulement la renonciation à toute rémunération professionnelle pendant ces périodes, mais aussi une rétribution plus faible au cours du reste de la vie active (Davies et Pierre, 2004). Cet effet peut être mis en évidence tant pour les hommes que pour les femmes, mais ces dernières sont plus susceptibles d'interrompre leurs activités professionnelles rémunérées.
- Le rendement de l'investissement en capital humain est plus faible pour les femmes qui interrompent leur vie active, car cela entraîne une réduction des revenus qu'elles obtiennent tout au long de leur existence tandis que le coût total de leur formation reste identique (par ailleurs, ces femmes ont davantage de difficultés à rembourser les prêts contractés pour suivre des études supérieures). De surcroît, le capital humain se dégrade d'autant plus qu'il reste plus longtemps inutilisé, ce qui se traduit par une pénalité financière supplémentaire, tandis que les femmes qui travaillent à temps partiel ont moins de chances de se voir offrir et/ou d'exploiter la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences et de suivre une formation (Russo et Hassink, 2005).
- Les niveaux de rémunération comparés des hommes et des femmes sont affectés non seulement par les interruptions de la vie active, mais aussi par le fait que les femmes peuvent opter d'elles-mêmes pour des emplois offrant une plus grande souplesse en termes d'entrée et de sortie, davantage de possibilités de travailler à temps partiel, et des horaires de travail plus flexibles (Cleveland et Krashinsky, 2003). Les postes de ce type sont en effet généralement moins bien rémunérés.
- Dans les couples, les femmes qui interrompent leur vie active pour prendre soin de leurs enfants s'exposent à un risque accru de baisse de leurs revenus futurs, car après avoir consommé les services domestiques et de soins fournis par ces femmes, leur partenaire peut les quitter. Dans ce cas de figure, des transferts de revenu peuvent certes avoir lieu sous forme de pensions alimentaires, mais les mères qui se sont spécialisées dans l'éducation de leurs enfants se trouveront en situation de désavantage permanent, même si elles reprennent un emploi (Lundberg, 2002).

Comblers ces écarts entre les deux sexes peut s'avérer important pour la croissance de la productivité, car les taux élevés de cessation ou de réduction des activités professionnelles chez les mères impliquent qu'une proportion significative de l'investissement du pays en capital humain est systématiquement sous-utilisée. En 2001, 20 % environ de l'ensemble des femmes de 25-49 ans (y compris celles sans enfant) ayant des qualifications professionnelles supérieures ou universitaires n'appartenaient pas à la population active, tandis que 60 % seulement travaillaient au moins 30 heures par semaine (voir le graphique 1.12). Étant donné que le capital humain d'un individu se dégrade de plus en

### Graphique 1.12. Situation au regard de l'emploi selon le niveau de formation

Qualification la plus élevée, personnes de 25-49 ans, 2001



1. Temps partiel : moins de 30 heures par semaine; temps complet : 30 heures ou plus.

Source : New Zealand Census 2001.

plus à mesure que se prolonge son absence de la population active, ramener ces femmes ayant un bon niveau de qualification plus rapidement sur le marché du travail renforcerait le stock de capital humain effectif du pays. Leur offrir davantage de possibilités de consolider et d'approfondir leurs compétences, par voie de promotion ou de renforcement de leurs responsabilités professionnelles, pourrait stimuler la croissance de la productivité, au-delà de la hausse du PIB par habitant qui résulterait de la simple augmentation du nombre d'heures travaillées. Toutefois, pour jauger l'impact final des mesures destinées à intensifier la croissance de la production en atténuant les disparités entre sexes, il faut prendre en compte la totalité des coûts et avantages, y compris le coût budgétaire net<sup>10</sup>.

Il existe en outre plusieurs groupes marginalisés qui sont à la fois moins susceptibles de trouver des emplois et généralement plus tributaires des prestations sociales versées par l'État. Au cours de la période de 12 mois allant jusqu'à juin 2004, quelques 327 000 personnes d'âge actif ont bénéficié de ces prestations (voir le tableau 1.5) La

Tableau 1.5. **Garanties de ressources : principales prestations**

Année s'achevant en juin 2004

	Chômage	Aide au revenu	Maladie	Invalidité	Total <sup>1</sup>
	(000s)				
Allocataires servis durant l'année (milliers)	76.8	109.5	44.1	72.3	327.2
Nouvelles prestations accordées (milliers)	139.4	37.4	48.3	11.8	253.5
Délai écoulé depuis qu'un client a reçu pour la dernière fois une prestation de base					
Aucun (transfert administratif)	30.2	11.3	17.3	8.2	70.4
Moins de 6 mois	26.7	6.8	7.8	0.7	45.8
6-12 mois	26.4	3.6	4.4	0.3	35.8
12-18 mois	6.4	2.1	2.2	0.1	11.2
18-24 mois	5.4	1.6	1.6	0.1	8.9
2-4 ans	9.0	3.4	3.6	0.2	16.9
N'ont pas reçu de prestation de base depuis 4 ans	35.4	8.6	11.4	2.3	64.5
Prestations interrompues durant l'année	172.6	37.9	43.3	8.1	280.0
Raisons de l'interruption					
L'intéressé a trouvé un emploi rémunéré	72.7	12.0	6.2	1.1	95.8
Transfert à une autre prestation de base	38.0	7.2	20.3	2.6	73.5
Autre	62.0	18.6	16.8	4.4	110.7
Pourcentage de variation sur les cinq dernières années					
Prestations versées durant l'année	-48.0	0.5	36.6	30.6	-13.8
Nouvelles prestations accordées	-32.5	-4.2	31.9	18.0	-17.7
Prestations interrompues	-19.7	-6.1	15.5	37.4	-11.0
<i>Pour mémoire :</i>					
Demandeurs d'emploi recensés <sup>2</sup> (milliers)	60.8	17.0	2.8	1.7	107.6
Dépenses <sup>3</sup> (millions de NZD)	939	1 303	398	817	3 594
Dépenses (en pourcentage du PIB)	0.7	0.9	0.3	0.6	2.6

1. Le total des prestations de base comprend aussi les prestations de veuve, d'enfant isolé et d'orphelin et la pension de transition.

2. Parmi les demandeurs d'emploi recensés figurent 24 000 personnes qui ne perçoivent pas de prestation de base ou de pension.

3. À l'exclusion des impôts acquittés sur les prestations de base.

Source : Ministère du Développement social (2005).

nouvelle baisse marquée du chômage intervenue dans l'intervalle a certes ramené ce nombre aux alentours de 300 000, mais les statistiques mettent en évidence certains domaines préoccupants dans lesquels des efforts supplémentaires s'imposent pour faciliter la transition vers l'emploi. De tels efforts sont d'autant plus nécessaires qu'il est peu probable que les conditions économiques générales deviennent plus favorables à l'insertion des individus qu'elles ne l'ont été ces dernières années. L'examen de l'évolution de la situation depuis cinq ans fait ressortir les éléments suivants :

- Les bénéficiaires de prestations sociales sont devenus plus âgés, mais plus de la moitié d'entre eux ont encore moins de 40 ans. La part des femmes s'est hissée à 60 % et celle des Maoris à 31 %, même si la disparité de taux de chômage entre les Maoris et l'ensemble de la population s'est notablement réduite depuis le début des années 90. La proportion de personnes ayant un enfant à charge de moins de six ans a lentement augmenté pour s'établir à 21 %, mais celle des bénéficiaires de la *Domestic Purposes Benefit* (DPB, allocation de parent isolé) s'occupant d'enfants de moins de six ans a, quant à elle, reculé légèrement à 60 %.
- La durée moyenne de perception d'une prestation s'est allongée, puisqu'un tiers des bénéficiaires se sont vu verser une prestation au moins pendant les quatre dernières années. L'augmentation de la durée moyenne de versement de cette prestation tient pour une large part au fait que la forte progression de l'emploi a entraîné la réinsertion d'une proportion élevée des allocataires aisément employables (qui généralement perçoivent la prestation pendant une durée plus courte). Parmi ceux qui reçoivent actuellement la DPB, 45 % ont bénéficié constamment d'une forme ou une autre de prestation pendant plus de quatre ans, et 31 % ont perçu la DPB sans interruption durant plus de quatre ans, dont environ 10 % pendant plus de dix ans.
- Les prestations de chômage ont fortement baissé, le nombre de bénéficiaires de la DPB diminue lentement et, comme dans d'autres pays de l'OCDE, la proportion de la population percevant une prestation de maladie ou d'invalidité a augmenté, même si la hausse ralentit à l'heure actuelle. La progression a été particulièrement marquée pour des affections telles que le stress et le mal de dos, dont l'existence peut être parfois se révéler difficile à établir.

Remettre ces personnes au travail peut représenter une tâche plus ou moins délicate suivant leur situation et leur employabilité. À titre d'exemple, des mesures devraient être prises pour pallier la faiblesse des niveaux de formation et de littératie, et combler d'autres déficits de compétences élémentaires utiles à la vie professionnelle ainsi que des besoins dans le domaine de la santé. La concentration de ces problèmes dans le groupe des bénéficiaires de prestations s'est accentuée tandis que se renforçait l'amélioration de la situation économique générale. Les attentes de la société concernant la disponibilité des individus pour travailler entrent également en ligne de compte. Or, les pays de l'OCDE adoptent de plus en plus le principe d'« obligations mutuelles », selon lequel les bénéficiaires des garanties de ressources versées par l'État doivent, en contrepartie, se prendre en main et faire tout ce qui est raisonnablement en leur pouvoir pour trouver un emploi (OCDE, 2005). La suppression de l'obligation de recherche d'emploi pour l'octroi de la DPB jusqu'à ce que le plus jeune enfant ait atteint l'âge de 14 ans a pu réduire la pression effective dans le sens de l'activité chez les personnes concernées (voir la précédente *Étude*). En outre, elle a amoindri l'aptitude de ces parents à servir d'exemple à leurs jeunes enfants en termes

d'habitudes de travail, alors que cet élément contribue de manière importante à briser le cycle de transmission de la pauvreté entre générations (OCDE, 2005).

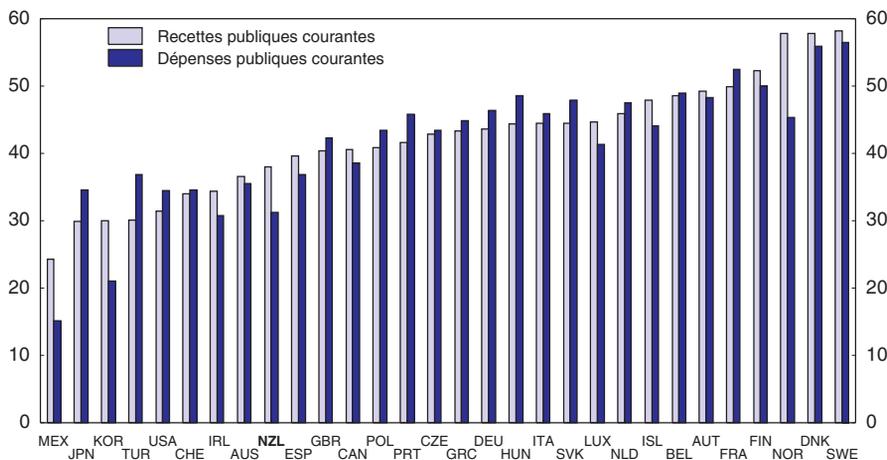
Il est clair que divers problèmes doivent être traités en vue d'améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre. Bien que la performance globale du pays soit robuste, les moyens d'existence des groupes sous-représentés sur le marché du travail mettent en évidence des lacunes dans le cadre actuel d'action publique. Nous examinons dans le chapitre 4 les incitations intégrées dans les mécanismes en place, avant de nous demander comment les autorités pourraient les ajuster de manière à renforcer l'utilisation de la main-d'œuvre.

### Troisième enjeu : gérer les finances publiques de manière plus efficiente

La Nouvelle-Zélande a réussi non seulement à sortir de la spirale de déficits et d'endettement des années 70 et 80, mais aussi à mettre en place un ensemble de dispositions qui en ont fait un modèle de gestion prudente des finances publiques. Depuis l'adoption de la Loi de responsabilité budgétaire de 1994, l'administration centrale n'a cessé d'afficher un solde structurel excédentaire, et la Nouvelle-Zélande se situait en 2004 au troisième rang des pays de l'OCDE classés suivant le solde de leurs administrations publiques exprimé en pourcentage du PIB, avec un ratio légèrement supérieur à 4 %. De même, les niveaux globaux des dépenses et des recettes (à l'exclusion des dépenses en capital nettes) en pourcentage du PIB figurent parmi les plus faibles de la zone OCDE (voir le graphique 1.13).

Graphique 1.13. **Dépenses et recettes publiques en pourcentage du PIB**

2004



Source : OCDE, base de données du n° 77 des Perspectives économiques.

Ces dernières années, le gouvernement a bénéficié d'une série de bonnes surprises budgétaires, les recettes fiscales étant plus importantes que prévu. Cela tient dans une large mesure à la situation économique, et il serait sage de ne pas compter sur la persistance d'un tel niveau de rentrées fiscales. Les recettes d'impôts sur les sociétés, en particulier, se sont révélées difficiles à prévoir, en Nouvelle-Zélande comme ailleurs. Néanmoins, plusieurs années de recettes budgétaires sous-estimées pourraient conduire certains à ignorer les mises en garde du Trésor néo-zélandais concernant le risque que ce

flux de rentrées fiscales puisse se tarir dans un climat économique moins favorable. Le Trésor a récemment achevé un examen périodique des résultats de ses prévisions, qui confirme que celles-ci ne sont pas faussées (Treasury, 2004). Son bilan en la matière est également acceptable par rapport aux résultats obtenus dans les autres pays (Mühleisen et al., 2005).

Malgré la diminution considérable des dépenses publiques en pourcentage du PIB observée ces dix dernières années, sur fond de réduction du service de la dette et de recul du taux de chômage, les dépenses ont commencé à augmenter sensiblement aux alentours de 1997. Plus de la moitié de cette augmentation est imputable à des décisions politiques explicites (Rae, 2002), et de récentes initiatives – telles que l’élargissement de l’accès aux structures d’éducation préscolaire et de garde des tout jeunes enfants et l’amélioration de leur qualité, ainsi que le programme *Working for Families* (Œuvrer pour les familles) – seront progressivement mises en œuvre au cours des deux ou trois prochaines années. Parallèlement, d’autres domaines dans lesquels les dépenses sont déterminées par la demande, comme le système pénitentiaire et l’enseignement supérieur, ont accentué la dynamique de croissance des dépenses.

Il se peut également que la solidité des finances publiques n’incite guère les autorités à veiller à ce que les dépenses publiques soient affectées aux domaines dans lesquels leur rendement social sera le plus élevé, ni à se livrer régulièrement à des opérations d’examen et de réaffectation approfondies. Il a été noté, par exemple, que même immédiatement après le changement de gouvernement de 1999, les propositions de dépenses faites par les ministres dans le cadre du budget incluaient rarement des économies résultant de coupes dans les dépenses peu rentables (Bollard et al., 2000). En l’absence de pressions découlant d’une situation budgétaire difficile, qui contraindraient les responsables de l’action publique à se concentrer sur leurs priorités et à élaguer les programmes moins efficaces, il est peut-être moins aisé d’obtenir une structure optimale des dépenses. Dans une telle situation, il peut également s’avérer plus difficile de maîtriser la croissance des dépenses totales sur la durée.

Malgré les atouts du cadre de gestion publique adopté par la Nouvelle-Zélande, il est peut-être nécessaire de le renforcer pour veiller à ce que les gains de sa réussite économique ne soient pas dilapidés sous forme de dépenses stériles et inadéquates, qui saperaient lentement mais inexorablement les performances économiques globales du pays. La Loi modificative relative aux finances publiques (2004) met opportunément en lumière l’évolution à moyen terme d’un ensemble de variables budgétaires clés, mais une plus grande attention doit être accordée aux priorités de dépenses par le biais d’un réexamen systématique et régulier, ainsi que d’une évaluation rigoureuse des résultats de chaque programme. Le chapitre 5 est consacré aux questions soulevées par la nécessité de gérer les finances publiques de manière plus efficiente.

## Quelques remarques finales

Globalement, les performances de l’économie sont bonnes, et les Néo-Zélandais récoltent les fruits des précédentes réformes sous la forme d’une hausse de leur niveau de vie. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire dans certains domaines, où la poursuite des réformes aiderait le pays à atteindre son objectif de retour dans la moitié supérieure des pays de l’OCDE. Le gouvernement doit également se garder de mettre en œuvre des politiques susceptibles de nuire à l’objectif de croissance. De même, il convient de trouver

un juste équilibre entre l'expansion économique et d'autres objectifs, tels que le développement durable et la réduction de la pauvreté, qui contribuent au renforcement du bien-être social, sans perdre de vue le fait que les opinions individuelles divergent quant aux arbitrages à réaliser.

## Notes

1. Le taux de pauvreté relative est égal au pourcentage d'individus dont le revenu disponible équivalent est inférieur à 50 % du revenu médian de l'ensemble de la population. L'écart de pauvreté correspond aux transferts de revenus totaux qui seraient nécessaires pour hisser au niveau de ce seuil de pauvreté tous ceux qui se trouvent en dessous. On obtient une mesure composite de la pauvreté en multipliant le taux de pauvreté par l'écart de pauvreté.
2. En 2000, d'après les données recueillies, moins de 10 % de l'ensemble des ménages avaient un niveau de vie « limité » ou « très limité », tandis qu'il était « un peu limité » pour 11 % d'entre eux. Ces chiffres étaient plus élevés pour les familles avec enfants, puisqu'ils s'établissaient respectivement à 13 et 16 % (ministère du Développement social, 2004).
3. Une fraction notable de l'encours total des prêts hypothécaires et la majorité des nouveaux crédits hypothécaires sont à taux fixe (principalement à échéance de 1 à 2 ans). Bien que les taux d'intérêt variables soient en hausse depuis 2001, les taux hypothécaires fixes ont touché un creux à la mi-2003 (du fait surtout de la détente des taux longs à l'étranger). Cela aurait dû retarder le raffermissement du taux d'intérêt hypothécaire effectif, encore que les effets en cours impliquent un nouveau durcissement, avec le redressement des faibles taux hypothécaires fixes.
4. La série de données brutes intègre les augmentations à l'ancienneté ainsi que celles liées aux performances, et fait apparaître un glissement si le remplacement d'un salarié par un autre s'accompagne d'une modification du taux de rémunération du poste correspondant. Cela permet d'appréhender les changements qualitatifs qui interviennent dans les activités professionnelles. L'indice du coût de la main-d'œuvre augmente donc plus rapidement si les tensions sur le marché du travail sont affectées par la hausse du taux de rotation des effectifs, lorsque les travailleurs changent d'employeur pour être mieux rémunérés.
5. Ce constat a été confirmé par l'utilisation d'une moyenne mobile sur onze ans (Treasury, 2005).
6. La relation entre concurrence sur les marchés de produits et innovation – principale source de gains dynamiques de productivité – peut être complexe, car lorsqu'il existe des obstacles à la concurrence, les entreprises sont davantage incitées à innover pour les contourner. Si la concurrence est forte, les possibilités d'acquérir des rentes supplémentaires grâce à l'innovation peuvent être si limitées qu'il n'est plus rentable d'investir à la frontière technologique. Néanmoins, une analyse économétrique récente met en évidence un lien entre réglementation et croissance de la productivité (Nicoletti et Scarpetta, 2003), et montre qu'une réglementation moins stricte des marchés de produits contribue à faire augmenter l'intensité de recherche-développement (R-D) (Pain et Jaumotte, à paraître).
7. *Statistics New Zealand* évalue la variation du stock de capital en utilisant un indice de Laspeyres, ce qui se traduit par des taux de variation sensiblement inférieurs à ceux que l'on obtiendrait avec l'indice de Tornqvist employé par l'OCDE pour estimer les services tirés du capital. Ces données ne sont cependant pas encore disponibles pour la Nouvelle-Zélande dans les séries de données de l'Organisation sur la productivité.
8. De récents travaux de recherche canadiens indiquent que les résultats en littératie (capacités de lecture et d'écriture) peuvent constituer un indicateur plus pertinent que le niveau de scolarité pour évaluer l'impact du capital humain sur la croissance (Coulombe et al., 2004).
9. Néanmoins, en moyenne pour l'année 2004, selon l'enquête sur la population active réalisée auprès des ménages néo-zélandais, 28 000 hommes et 57 000 femmes ont indiqué qu'ils occupaient un emploi à temps partiel mais qu'ils préféreraient travailler davantage.
10. Les coûts et avantages des mesures visant à réintégrer pleinement ces ressources sous-utilisées dans la population active pourraient aussi être comparés à ceux d'autres stratégies d'accroissement du capital humain, par exemple l'amélioration du rendement des établissements d'enseignement post-secondaire ou l'importation de travailleurs qualifiés de l'étranger.

## Bibliographie

- Australian Bureau of Statistics (2004), *Measuring Australia's Progress*, Canberra.
- Bélorgey, N., R. Lecat et T. Maury (2004), « Déterminants de la productivité apparente du travail : une évaluation empirique en données de panel », *Bulletin de la Banque de France*, n° 110, avril.
- Blanchard, O. (2004), « The Economic Future of Europe », *NBER Working Paper* n° 10310, mars.
- Blöndal, S., S. Field et N. Girouard (2002), « Investment in Human Capital Through Post-Compulsory Education and Training: Selected Efficiency and Equity Aspects », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 333, OCDE, Paris.
- Bollard, A., S. MacPherson et A. Vandermolen (2000), « The Government's Fiscal Position and Its Impact on the Public Sector », *Public Sector Finance Forum*, Wellington, 22 août.
- Cleveland, G. et M. Krashinsky (2003), « Financing ECEC Services in OECD Countries », [www.oecd.org/dataoecd/55/59/28123665.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/55/59/28123665.pdf).
- Coulombe, S., J.-F. Tremblay et S. Marchand (2004), *Performance en littératie, capital humain et croissance dans quatorze pays de l'OCDE*, Statistique Canada et Ressources humaines et Développement des compétences Canada.
- Davies, R. et G. Pierre (2004), « The Family Gap in Pay in Europe: A Cross-Country Study », [www.eale.nl/conference/eale2004/paper/Papers2004/Davies.PDF](http://www.eale.nl/conference/eale2004/paper/Papers2004/Davies.PDF).
- Department of Labour (2004), « Labour Market Outlook October 2004 », Wellington.
- FMI (2005), *New Zealand: 2005 Article IV Consultation-Staff Report; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion*, Washington, D.C.
- Förster, M. et M. Mira D'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* n° 22, OCDE, Paris.
- Frances, J. (2004), « Institutions, Firms and Economic Growth », *New Zealand Treasury Working Paper* 04/19 septembre 2004, Wellington.
- Gwartney, J. et R. Lawson (2004), « Economic Freedom of the World: 2004 Annual Report », The Fraser Institute, Vancouver.
- Jaumotte, F. (2003), « Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 376, OCDE, Paris.
- Le, T., J. Gibson et L. Oxley (2003), « Cost- and Income-based Measures of Human Capital », *Journal of Economic Surveys*, vol. 17, n° 3, Blackwell.
- Lundberg, S. (2002), « Limits to Specialization: Family Policy and Economic Efficiency », [www.econ.washington.edu/user/Lundberg/Fampol.pdf](http://www.econ.washington.edu/user/Lundberg/Fampol.pdf).
- Ministry of Social Development (2004), « The Social Report », [www.socialreport.msd.govt.nz/](http://www.socialreport.msd.govt.nz/).
- Ministry of Social Development (2004), *New Zealand Living Standards*, 2004, Wellington.
- Ministry of Social Development (2005), *The Statistical Report for the Year Ending June 2004*, Wellington.
- Mühleisen, M. et al. (2005), « How Do Canadian Budget Forecasts Compare With Those of Other Industrial Countries? », *IMF Working Paper* WP/05/66, Washington, D.C.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2003), « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence », *Economic Policy*, vol. 18, Issue 36, avril.
- OCDE (1994), *L'Étude de l'OCDE sur l'emploi – Faits, analyse, stratégies*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000), *La littératie à l'ère de l'information*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), « Concurrence sur les marchés de produits et performance économique », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 72, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2004a), *Stratégie de l'environnement de l'OCDE : Bilan en 2004*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Regards sur l'éducation*, 2004, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Accroître les chances de chacun : Pour une politique sociale active au bénéfice de tous*, OCDE, Paris.

- Pain, N. et F. Jaumotte (à paraître), « Innovation Policies: Innovation in the Business Sector », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Rae, D. (2002), « Next Steps for Public Spending in New Zealand: The Pursuit of Effectiveness », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 337, Paris.
- Russo, G. et W. Hassink (2005), « The Part-Time Wage Penalty: A Career Perspective », IZA Discussion Paper n° 1468, Bonn.
- Statistics New Zealand (2001), *Measuring Unpaid Work in New Zealand 1999*, Wellington.
- Statistics New Zealand (2004), *Innovation in New Zealand 2003*, Wellington.
- Treasury (2004), « Treasury's Forecasting Performance », [www.treasury.govt.nz/forecasts/performance/](http://www.treasury.govt.nz/forecasts/performance/).
- Treasury (2005), *Growth through Innovation: Economic Indicators 2005*, Wellington.
- Tsoukalas, S. et A. Mackenzie (2003), « The Personal Security Index, 2003 », Canadian Council on Social Development (CCSD) [www.ccsd.ca/](http://www.ccsd.ca/).
- UK Department for Environment, Food and Rural Affairs (2004), « Quality of Life Counts, 2004 Update », March, [www.sustainable-development.gov.uk/](http://www.sustainable-development.gov.uk/).
- Wilkinson, B. (2004), *Restraining Leviathan: A review of the Fiscal Responsibility Act 1994*, New Zealand Business Roundtable, Wellington.

## ANNEXE 1.A1

*Progrès des réformes structurelles*

On fera le point dans cette annexe sur les recommandations formulées dans l'*Étude économique* précédente et sur les mesures et réformes mises en œuvre depuis lors.

**Mesures visant à encourager la création d'entreprises et l'innovation****Recommandations précédentes**

- *Programmes de soutien aux entreprises* : réduire les chevauchements entre les programmes et les cibler de manière à remédier à des défaillances précises du marché.
- *Ciblage sectoriel* : éviter d'accorder des subventions ou des préférences fiscales, et envisager l'annulation progressive des subventions à l'industrie cinématographique. Plus généralement, éviter de fausser le jeu de la concurrence pour privilégier certains secteurs, cela pouvant entraîner une mauvaise affectation des ressources.
- *Cadre de l'innovation* : simplifier le régime fiscal de la R-D et envisager d'étendre la déductibilité immédiate aux dépenses de R-D qui ne se traduisent pas par un actif identifiable et évaluable et de supprimer les « trous noirs » (dépenses de R-D qui ne peuvent être ni déduites, ni capitalisées si elles n'aboutissent pas à un actif amortissable). Préciser les règles concernant les droits de propriété intellectuelle. Encourager les instituts de recherche de la Couronne et les universités à gérer eux-mêmes les droits de propriété intellectuelle tout en faisant en sorte que les chercheurs puissent individuellement percevoir une partie des bénéfices selon une méthode efficace. Encourager les instituts de recherche de la Couronne à commercialiser leurs droits de propriété intellectuelle, mais veiller à ce que l'attribution des financements publics soit conforme à la nature de bien public de la propriété intellectuelle. Les dividendes des instituts de recherche de la Couronne devraient être réaffectés pour financer d'autres recherches sur une base contestable. Réduire autant que possible les coûts imposés par la réglementation à la recherche biotechnologique et mettre en œuvre la Stratégie pour les biotechnologies rendue publique en mai 2003.
- *Commerce électronique* : mettre en œuvre rapidement les recommandations du Groupe d'étude ministériel sur les coûts d'application des réglementations pour les entreprises.
- *Loi sur la gestion des ressources (RMA)* : Permettre la saisine directe du Tribunal et fixer des délais pour les décisions des conseils locaux concernant la RMA. Mettre en place un mécanisme pour prendre en compte l'intérêt national lorsque l'impact d'un projet déborde le cadre local.

### Mesures prises

- Janvier 2004 : le Conseil des ministres publie des directives pour clarifier le régime de la propriété intellectuelle découlant des contrats de recherche publics afin de maximiser les possibilités de commercialisation.
- Avril 2004 : la loi sur la réforme du droit des sociétés est adoptée; elle modifie 13 lois en vigueur. D'une façon générale, les modifications clarifient et mettent à jour diverses dispositions législatives pour mieux refléter l'intention du législateur, éliminer les coûts d'application inutiles et mettre fin à certaines contradictions entre les textes.
- Mai 2004 : les autorités annoncent une modification du régime de financement des activités scientifiques, avec notamment une augmentation de l'élément non contestable du financement des instituts de recherche de la Couronne. Les premières mesures sont décrites dans le budget 2004.
- Septembre 2004 : le gouvernement annonce un vaste ensemble de mesures visant à améliorer le fonctionnement de la loi sur la gestion des ressources (RMA). Il s'agit essentiellement d'améliorer l'impulsion et la cohérence au niveau central au moyen de déclarations nationales de politique générale et de normes nationales. Les conseils locaux, lorsqu'ils envisagent des projets de grande envergure ou complexes, par exemple dans le domaine des infrastructures, pourront obtenir de l'État des ressources supplémentaires, ou pourront même lui demander de créer un organe indépendant pour examiner le dossier.
- Décembre 2004 : Le gouvernement et les agences publiques s'engagent avec le secteur des produits alimentaires et des boissons à explorer les obstacles à la croissance dans ce secteur. Le gouvernement a l'intention de conclure des engagements avec d'autres secteurs au fil du temps, révélant ainsi une stratégie équilibrée qui ne favorise aucun secteur en particulier.
- Décembre 2004 : les « trous noirs » ont été supprimés et la loi fiscale de 2004 concernant le capital-risque et portant diverses dispositions prévoit la déductibilité immédiate des frais liés à la non-délivrance ou au retrait d'un brevet, ou à l'échec ou à l'annulation d'une demande d'autorisation de gestion des ressources.
- Avril 2005 : à partir de 2006, les étudiants étrangers en doctorat paieront les mêmes frais de scolarité que les étudiants néo-zélandais. De plus, les frais de scolarité de leurs enfants inscrits dans un établissement néo-zélandais seront les mêmes que pour les élèves néo-zélandais.
- Mai 2005 : Le gouvernement publie sa Stratégie numérique regroupant un ensemble d'initiatives en vue d'accroître la diffusion des TIC dans les entreprises, l'administration, les organismes éducatifs et les associations.
- Mai 2005 : Le gouvernement annonce l'expansion du programme *Technology for Industry Fellowships* – qui a pour but de promouvoir le transfert de technologie en détachant des étudiants, des experts et de jeunes diplômés universitaires sur des projets scientifiques et technologiques dans des entreprises – de manière à lui donner une dimension internationale.
- Mai 2005 : Le budget 2005 comprend un important ensemble de mesures fiscales, notamment des dispositions visant à réduire les coûts de conformité des entreprises :
  - ❖ Le régime fiscal des avantages annexes est simplifié et un certain nombre de seuils correspondants sont relevés.

- ❖ Le paiement de la TPS et les versements d'acomptes fiscaux sont alignés de manière à réduire le nombre de dates de paiement, et les entreprises sont autorisées à calculer leurs versements d'acomptes fiscaux d'après un pourcentage de leur chiffre d'affaires assujetti à la TPS.
- ❖ Dans le cadre de la réforme du régime d'amortissement, le seuil applicable aux actifs est porté de 200 à 500 NZD, ce qui réduit le nombre des actifs que les entreprises doivent inscrire chaque année sur leurs comptes d'immobilisations et le nombre d'ajustements fiscaux requis lors de la liquidation des actifs.
- ❖ À partir du 1<sup>er</sup> avril 2006, une nouvelle subvention sera accordée aux petites entreprises qui recourent à des fiscalistes, afin de les aider à remplir leurs obligations en matière de prélèvements sur les salaires lorsqu'elles recrutent leurs premiers salariés – versements fiscaux PAYE, déduction des paiements pour enfants à charge et des prêts-études de la masse salariale.

## Relations internationales

### **Recommandations précédentes**

- *Politique commerciale* : annoncer à l'avance une élimination progressive des droits de douane.
- *Fiscalité de l'IDE* : réduire pour toutes les entreprises le taux de l'impôt sur les sociétés, c'est-à-dire aussi bien pour les investisseurs locaux que pour les investisseurs étrangers, si la concurrence internationale renforce les pressions en vue d'une baisse des impôts.
- *Harmonisation de la réglementation* : poursuivre l'harmonisation du droit des affaires avec l'Australie et intensifier la coopération pour l'élaboration des politiques. Entreprendre également une harmonisation des réglementations avec les autres partenaires commerciaux.

### **Mesures prises**

- Novembre 2004 : Des modifications de la loi sur les investissements étrangers sont soumises au Parlement. Elles prévoient un doublement, à 100 millions de NZD, du seuil applicable pour la procédure de contrôle préalable des investissements des entreprises, une meilleure protection des sites présentant un intérêt spécial du point de vue historique, culturel ou environnemental, tout en encourageant les investissements étrangers pouvant contribuer positivement à l'économie.
- Décembre 2004 : conclusion d'un accord de renforcement des liens économiques entre la Nouvelle-Zélande et la Thaïlande.
- Février 2005 : le ministre du Trésor australien et le ministre des Finances néo-zélandais annoncent plusieurs décisions, notamment l'engagement de créer un Conseil mixte transtasmanien pour la supervision bancaire et l'approbation d'un programme de travail visant à une coordination plus étroite entre la Commission australienne de la consommation et de la concurrence et la Commission néo-zélandaise pour le commerce. Les deux ministres ont également décidé d'étudier la possibilité de compléter par un volet consacré à l'investissement l'accord de rapprochement économique entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Ils confirment la décision d'étendre la ristourne de la taxe de péréquation pour le vin appliquée en Australie aux producteurs néo-zélandais pour leurs ventes en Australie.

- Début 2005 : les négociations avec la Chine en vue d'un accord de libre-échange ont commencé (une étude de faisabilité a été rendue publique en novembre 2004), de même que les négociations pour un accord de libre-échange avec l'ASEAN (en même temps que l'Australie) et avec la Malaisie. Les négociations pour un partenariat économique stratégique avec Singapour et le Chili ont été conclues.

## Réglementation des marchés de produits

### **Recommandations précédentes**

- **Secteur laitier** : adopter un système d'attribution des quotas d'exportation fondé sur le jeu du marché lorsque le régime transitoire sera réexaminé, ou même plus tôt.
- **Électricité** : parallèlement à une réglementation adéquate des prix, définir les critères qui devraient guider les investissements d'amélioration du réseau. Agir davantage pour faire évoluer la demande, notamment en intensifiant la concurrence au niveau du détail et en examinant les coûts et avantages de l'installation de compteurs. Mettre en place un strict seuil de déclenchement pour les prix (sans qu'il soit possible d'activer la réserve, même lorsque les prix sont inférieurs au seuil) afin de remédier aux incertitudes et d'encourager les investissements. Éliminer les carences affectant l'information sur les marchés de façon que ce mécanisme de déclenchement fonctionne avec toute la fiabilité nécessaire. Suivre les progrès accomplis vers une plus grande transparence du marché des contrats à terme.
- **Télécommunications** : examiner si les réglementations concernant l'accès entravent la concurrence et les investissements en infrastructures. Dégrouper la boucle locale.

### **Mesures prises**

- Mai 2003 : la Commission de l'électricité est chargée d'assurer la sécurité de la fourniture d'électricité dans un contexte exceptionnel (le pays n'avait pas connu une telle sécheresse depuis 60 ans) en passant des marchés pour constituer des sources d'énergie de réserve; elle est également chargée d'obtenir la divulgation d'informations par les producteurs.
- Mai 2004 : le ministre des Communications décide de ne pas dégroupier totalement la boucle locale, conformément à la recommandation de la Commission du commerce, mais de mettre en place un service d'offres de gros régionales partiellement dégroupé accompagné de certains engagements de la part de l'opérateur historique.
- Octobre 2004 : une nouvelle réglementation oblige tous les fournisseurs d'électricité au détail à proposer un tarif dont la partie forfaitaire ne peut dépasser 30 cents par jour (hors taxe sur les biens et services).
- Décembre 2004 : la Commission de l'électricité est chargée d'examiner les méthodes de fixation des prix pour les investissements dans le transport d'électricité et d'autres solutions pour ces investissements.

## Marché du travail et programmes sociaux

### **Recommandations précédentes**

- **Chômage et prestations connexes** : privilégier les prestations liées à l'exercice d'un emploi. Atténuer la passivité du système de prestations en renforçant les mesures d'activation.

Élargir et appliquer les critères de disponibilité pour un emploi. Éviter de relever le salaire minimum.

- *Évaluation* : évaluer les mesures actives du marché du travail, le dispositif de congé parental rémunéré ainsi que le coût et l'impact de la politique de modulation du loyer en fonction du revenu pour les logements sociaux.
- *Relations du travail* : veiller à ce que les conventions collectives soient suffisamment flexibles pour prendre en compte la situation particulière de chaque entreprise. Si l'on veut promouvoir les conventions collectives, il faut le faire de manière à ne pas alourdir les coûts de main-d'œuvre ou d'emploi. Éviter de réduire la flexibilité du marché du travail ou d'alourdir les coûts d'emploi. Simplifier la procédure de recours individuel en cas de licenciement et instaurer une période minimale d'essai après embauche.

### **Mesures prises**

- Mars 2004 : le gouvernement lance un nouveau programme de partenariat pour l'emploi, dont les parties sont le ministère du Travail et des Revenus et l'Association des détaillants néo-zélandais. Ce nouveau partenariat avec le commerce de détail est intitulé « Tout de suite au travail » ; c'est le troisième accord conclu entre le ministère du Travail et des Revenus et une branche d'activité dans le cadre du programme gouvernemental pour l'emploi.
- Mai 2004 : le programme « Working for Families », adopté dans le cadre du budget 2004, relève l'allocation familiale, qui augmente de 25 NZD par semaine pour le premier enfant et de 15 NZD pour chaque autre enfant ; les taux maximums pour le supplément logement augmentent dans un certain nombre de localités pour tenir compte de la hausse des coûts de logement. Cet ensemble de mesures est entré en vigueur en avril 2005.
- Mai 2004 : 56,9 millions de NZD sont consacrés dans le budget 2004 aux jeunes de 15 à 19 ans, avec notamment la mise en place d'un nouveau service pour l'entrée des jeunes dans la vie active, une planification de carrière personnalisée pour les élèves du secondaire et le développement des programmes « Passerelle » et « Apprentissages modernes ».
- Octobre et décembre 2004 : la loi sur les congés est modifiée pour mettre fin au double paiement de taux majorés et empêcher les salariés en congé de maladie un jour férié d'être payés une fois et demie en plus des taux majorés. En outre, l'employeur peut exiger un certificat médical après une journée pour vérifier l'état de maladie.
- Décembre 2004 : la loi modificative relative aux relations du travail (n° 2) renforce les principaux objectifs de la loi de 2000 afin de promouvoir la bonne foi, la négociation collective et le règlement efficace des différends. Elle introduit une « redevance de négociation » que doivent supporter les travailleurs non syndiqués pour bénéficier de la convention collective.
- Décembre 2004 : en vertu de la loi modificative de 2004 relative à la protection de l'emploi et au congé parental, la durée du congé parental rémunéré est portée de 12 à 13 semaines et elle passera à 14 semaines à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2005. Les femmes ayant travaillé au moins 10 heures par semaine pour un même employeur les six mois précédents ont désormais droit au congé parental rémunéré.

- Décembre 2004 : un nouveau dispositif d'aide à la réinsertion sur le marché du travail après maladie ou invalidité a été étendu à Wellington après une expérience pilote à Auckland. Le programme PATHS (Accès à des solutions de santé) assiste les bénéficiaires de prestations de maladie ou d'invalidité pour leur réinsertion dans le monde du travail en leur ouvrant un large éventail d'interventions de santé, notamment une physiothérapie intensive, l'accès à des cliniques de la douleur et des programmes de remise en forme. PATHS fait partie de la Stratégie du gouvernement concernant les prestations de maladie et d'invalidité qui sera mise en œuvre sur trois ans avec un budget de 20 millions de NZD.
- Janvier 2005 : un budget de 27 millions de NZD est consacré aux mesures qui visent à réinsérer davantage de chômeurs de longue durée et à aider davantage de bénéficiaires des régimes de maladie et d'invalidité à trouver un emploi. En particulier, l'employeur embauchant un chômeur de longue durée, en l'occurrence plus de trois ans, reçoit une plus forte subvention salariale, des visites à domicile sont prévues au profit des personnes concernées et celles-ci bénéficient de plus larges possibilités de formation.
- Mars 2005 : le salaire horaire minimum est porté de 9 à 9.50 NZD.
- Mai 2005 : les travailleurs saisonniers s'inscrivant au chômage pourront choisir une durée de 26 ou 52 semaines pour l'évaluation de leurs revenus au début de la période de chômage. Actuellement, seuls les six derniers mois de travail sont pris en compte pour ce calcul.

## Éducation

### **Recommandations précédentes**

- *Améliorer les performances des écoles* : procéder à une évaluation des établissements dans l'ensemble du pays et publier des indicateurs. Accroître l'offre d'enseignants en introduisant dans la rémunération une composante fondée sur le mérite et/ou en différenciant la rémunération en fonction des pénuries dans certaines disciplines. Veiller à l'utilisation efficiente des ressources pour les cours de remise à niveau en lecture.
- *Enseignement supérieur* : favoriser la concurrence et traiter sur un pied d'égalité les établissements publics et privés. Orienter les inscriptions dans le supérieur de manière à ne pas limiter l'accès et à traiter sur un pied d'égalité les prestataires publics et privés. Évaluer l'impact qu'a pu avoir sur les inscriptions dans le supérieur la décision qui a accru la générosité du programme de prêts étudiants.

### **Mesures prises**

- Mai 2004 : le budget 2004 comporte des mesures de gratuité pour l'éducation de la petite enfance. Les nouveaux financements de 365 millions de NZD sur les quatre prochaines années qui sont consacrés à l'éducation de la petite enfance auront pour résultat qu'à partir du milieu de 2007, les enfants de 3 et 4 ans auront droit à 20 heures hebdomadaires gratuites dans un établissement d'accueil et d'éducation de la petite enfance de type associatif. Le budget reconnaît également les pressions qui s'exercent sur les étudiants dans l'enseignement supérieur en prévoyant à cet effet des crédits d'un montant de 110 millions de NZD. Les plafonds de revenu des parents sont nettement relevés, de sorte que plus de 40 000 étudiants peuvent maintenant bénéficier d'allocations totales ou partielles.

- Septembre 2004 : les autorités annoncent que 111.3 millions de NZD seront affectés pour l'ensemble du pays et sur une durée de quatre ans au financement de postes supplémentaires dans l'enseignement secondaire équivalant à 460 emplois à plein-temps. Des bourses assorties d'un engagement préalable sont annoncées pour remédier à la pénurie d'enseignants secondaires dans certaines disciplines. De nouvelles bourses sont également offertes pour attirer plus d'enseignants qualifiés dans le secteur de la petite enfance.
- Mars 2005 : un ensemble de mesures est annoncé pour répondre aux préoccupations et suspicions dont faisait l'objet dans l'enseignement post-secondaire l'organisme *Te Wananga O Aotearoa*. Les autorités font savoir qu'elles procéderont à un réexamen des tarifs, de la qualité et de la valeur des programmes dans l'enseignement supérieur.
- Avril 2005 : la nouvelle Déclaration concernant les priorités de l'enseignement supérieur (STEP) fixe les priorités pour la période allant jusqu'à décembre 2007. L'objectif essentiel est d'améliorer la qualité et la pertinence de l'enseignement supérieur.

## Politique fiscale

### **Recommandations précédentes**

- Introduire un large impôt sur les plus-values.
- Imposer la valeur locative imputée des logements occupés par leur propriétaire tout en instaurant la déductibilité des intérêts hypothécaires.
- Aligner le taux supérieur de l'impôt sur les personnes physiques sur le taux de l'impôt sur les sociétés.
- Étudier une exonération temporaire des revenus de source étrangère pour remédier à la contre-incitation à l'immigration.
- Envisager une taxation progressive des cotisations retraite patronales si l'objectif est d'encourager la participation des travailleurs à faible revenu à des plans d'épargne-retraite financés par les employeurs.

### **Mesures prises**

- Décembre 2004 : à la suite des réformes concernant les plus-values liées au capital-risque, il n'y a plus d'obstacles fiscaux pour les sociétés néo-zélandaises lorsqu'elles veulent attirer des capitaux étrangers et des capitaux à risque en provenance d'investisseurs institutionnels de certains pays. Le gouvernement a également fait savoir que les non-résidents qui investissent dans le Fonds d'investissement à risque seront exonérés de l'impôt sur les bénéfices en cas de cession ultérieure de leurs parts.
- Avril 2005 : une décote fiscale de 6.7 % est accordée à un grand nombre de travailleurs indépendants et d'associés de sociétés de personnes pour leur première année d'activité.
- Mai 2005 : Adoption d'une loi prévoyant l'exonération temporaire des revenus étrangers des nouveaux migrants (et des Néo-Zélandais de retour au pays qui étaient des non-résidents sur le plan fiscal depuis dix ans), de façon à faciliter le recrutement de personnels et de qualifications de l'étranger; ce texte entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2006.
- Mai 2005 : Dans le budget 2005 sont annoncées des réformes visant à faire en sorte que les investissements de portefeuille réalisés à l'aide d'intermédiaires – tels que les fonds

communs de placement – ne soient pas surtaxés par rapport aux investissements directs, et que les revenus de ces fonds soient imposés au taux approprié applicable au particulier concerné, de manière à éviter une taxation excessive des investisseurs à faible revenu (moins de 38 000 NZD par an). Ces réformes prendront effet le 1<sup>er</sup> avril 2007, et des informations plus détaillées seront présentées dans un document à paraître.

- Mai 2005 : Le budget 2005 modifie aussi le régime fiscal des amortissements de façon que les taux d’amortissement reflètent mieux la dévalorisation effective des actifs. Ces dispositions éliminent un élément de distorsion qui favorisait les bâtiments au détriment des installations et équipements à durée de vie courte : elles instaurent des taux de dépréciation plus élevés pour les installations et équipements à durée de vie courte et réduit les taux de dépréciation des bâtiments.

## Gestion publique

### **Recommandations précédentes**

- Procéder à une évaluation régulière et exhaustive des dépenses existantes.
- Réduire la fragmentation des crédits budgétaires et améliorer la gestion stratégique.
- Utiliser plus largement les mécanismes de marché.
- Renforcer le contrôle hiérarchique des dépenses (en maintenant le cadre de maîtrise des dépenses, en améliorant la budgétisation des investissements, etc.).
- Renforcer la gestion budgétaire au niveau des collectivités locales.

### **Mesures prises**

- Décembre 2004 : la loi modificative relative aux finances publiques a énoncé les principes de gestion budgétaire responsable qui figuraient précédemment dans la loi de responsabilité budgétaire. De plus, le gouvernement est tenu de présenter une déclaration concernant la situation budgétaire à long terme.

## Entreprises publiques

### **Recommandations précédentes**

- Reprendre le processus de privatisation. Reprivatiser Air New Zealand aussitôt que les conditions du marché le permettront.
- Procéder à un examen d’ensemble de la viabilité économique du système ferroviaire, en analysant le coût social global du rail par rapport au transport routier. Réexaminer également le bien-fondé économique d’un éventuel subventionnement de certaines lignes ou d’un subventionnement croisé de ces lignes.

### **Mesures prises**

- Juillet 2004 : le réseau ferroviaire néo-zélandais redevient propriété publique. Après avoir payé 1 NZD pour le réseau ferré, le gouvernement commence à déployer un programme d’investissement de 200 millions de NZD sur quatre ans, afin d’améliorer et de réparer les voies.
- Septembre 2004 : le gouvernement rend publique sa Stratégie nationale pour le rail. Cette stratégie met l’accent sur le fret et les liaisons avec les banlieues pour réduire les

engorgements routiers, raccourcir les temps de déplacement et limiter les effets nocifs pour l'environnement.

- Mars 2005 : le gouvernement confirme son intention d'investir plus de 2 milliards de NZD dans les infrastructures de transport ces dix prochaines années en relevant les droits d'accise sur les carburants de 5 cents le litre à compter du 1<sup>er</sup> avril.

## Développement durable

### **Recommandations précédentes**

- Changement climatique : faire appel aux instruments du marché pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.
- Pollution de l'eau : mettre en place des permis de rejet négociables dans les différents bassins. Surveiller attentivement l'efficacité des accords volontaires et prendre en cas de besoin des mesures contraignantes.
- Aide au développement et commerce : mettre en œuvre dès que possible le suivi et l'évaluation prévus de l'aide extérieure et cibler l'aide sur un groupe spécifique de pays.

### **Mesures prises**

- Juin 2004/mars 2005 : les premières mesures du Programme d'action pour l'eau sont mises en place, avec notamment une procédure de consultation du public; ces dispositions répondent à des questions concernant la répartition, l'utilisation et la qualité de l'eau.
- Juillet 2004 : le gouvernement approuve les premières normes environnementales nationales pour la qualité de l'air et la lutte contre les émissions de gaz d'enfouissement. Sept normes ont été adoptées pour les dioxines et autres substances toxiques, cinq pour la qualité de l'air ambiant (extérieur), une pour la conception des nouveaux appareils de chauffage fonctionnant au bois en zone urbaine et une pour la récupération et l'élimination des gaz à effet de serre des décharges.
- Décembre 2004 : la loi concernant la réforme dans l'aquaculture met en place un nouveau régime qui permettra aux conseils locaux de gérer efficacement ce secteur et d'inciter les professionnels à un développement durable. Entrée en vigueur de la loi modificative relative à la gestion des ressources et à l'électricité, qui contient des dispositions autorisant le transfert des autorisations de mise en décharge.
- Mars 2005 : le projet océanographique 20/20 est lancé : il permettra d'obtenir une cartographie des ressources marines et des écosystèmes marins de la Nouvelle-Zélande sur les 15 prochaines années.
- Mai 2005 : les autorités font connaître les modalités de la taxe sur le carbone, dont le principe a été annoncé en 2002. La taxe sur le carbone s'appliquera aux combustibles fossiles au moment de l'importation ou de la production et à certaines autres émissions de gaz à effet de serre résultant d'installations géothermiques et manufacturières à grande échelle. Elle est fixée à 15 NZD la tonne de dioxyde de carbone ou d'équivalent dioxyde de carbone et devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2007. Le gouvernement a également annoncé des crédits de 4.45 millions de NZD ces trois prochaines années pour des subventions ainsi que des actions de formation et d'éducation afin d'aider les petites et moyennes entreprises à forte intensité énergétique à adopter des technologies économes pour compenser l'incidence de la taxe sur le carbone.

- Mai 2005 : un fonds spécifique d'un montant de 136.9 millions de NZD sera consacré à l'amélioration de la distribution d'eau potable dans les communes néo-zélandaises.
- En cours : La NZAID élabore une politique d'évaluation et des lignes directrices pour renforcer l'évaluation au sein de l'agence, la mise en œuvre étant programmée pour le troisième trimestre 2005. Le cadre d'action définit le rôle et les fonctions de l'évaluation, ses principes et ses critères, et couvrira des aspects tels que l'intégration de l'évaluation dans le cycle de programmes, la définition du mandat, la sélection et la supervision des consultants, le contrôle de qualité, le modèle de notification, la diffusion et l'utilisation des résultats, l'évaluation participative et le renforcement des capacités d'évaluation.
- En cours : Tandis que la NZAID travaille actuellement avec 19 pays partenaires bilatéraux prioritaires situés pour l'essentiel dans le Pacifique et l'Asie du Sud-Est, elle est en train d'en limiter le nombre et de revoir la définition des partenaires bilatéraux prioritaires de façon à faire une distinction plus claire entre un premier niveau d'engagements approfondis (avec une part conséquente des ressources budgétaires et de gestion) et un second niveau de programmes par pays (avec une part plus réduite des ressources budgétaires et de gestion). En fixant les nouvelles orientations de l'APD de la Nouvelle-Zélande, le gouvernement a estimé que la région Pacifique devrait rester prioritaire. La NZAID élabore une stratégie régionale pour le Pacifique axée sur la réduction de la pauvreté et la durabilité de l'aide.

## Chapitre 2

# Concurrence sur les marchés de produits et performance économique

*Ce chapitre examine l'état actuel de la concurrence dans un certain nombre de secteurs importants pour l'économie. Vu la faible superficie et l'isolement du pays, l'analyse est axée sur les obstacles à l'entrée, à l'investissement et au commerce extérieur, plutôt que sur des indicateurs types de l'intensité de la concurrence. Le droit de la concurrence et les organismes connexes sont généralement bien conçus, même si des contentieux notoires en matière de fusions et des problèmes de pouvoir de marché ont fortement sollicité leurs capacités et, jusqu'à une date récente, détourné l'attention de la lutte contre les ententes sur les prix. Au total, les marchés semblent bien fonctionner en Nouvelle-Zélande, mais le processus de libéralisation a apparemment marqué le pas ces derniers temps. En particulier, des améliorations sont possibles sur trois grands fronts : dans le secteur de l'énergie, il faut supprimer les obstacles actuels à l'investissement et développer les marchés à terme pour permettre à l'économie de relever les défis de long terme; sur les marchés des télécommunications, le niveau élevé des prix et la lenteur du déploiement du réseau à large bande suscitent des préoccupations grandissantes; enfin, dans le secteur public, on pourrait recourir davantage à la prestation privée de services publics et réduire les participations de l'État, surtout sur les marchés potentiellement concurrentiels. Des ajustements du cadre et de la politique de la concurrence seraient également bénéfiques dans plusieurs autres secteurs.*

**L**a Nouvelle-Zélande a été l'un des premiers pays de l'OCDE à engager une libéralisation de grande envergure dans la plupart des secteurs. Ce processus a contribué au dynamisme de la croissance et à la forte progression de l'emploi au cours des cinq années écoulées. Pourtant, la croissance de la productivité du travail a été tout juste moyenne, et très inférieure à celle de l'Australie. Cet écart tient en grande partie à une augmentation plus faible de la productivité dans le secteur manufacturier, qui reflète sans doute des pressions concurrentielles insuffisantes sur certains marchés de produits. En outre, les progrès vers une structure économique plus libérale semblent s'être ralentis ces derniers temps, avec un accroissement de l'intervention étatique et un renforcement de la réglementation dans un certain nombre de secteurs, dont l'énergie et les télécommunications. Or, les études publiées montrent de plus en plus clairement que la concurrence est un moyen efficace de stimuler l'investissement et la productivité (OCDE, 2003a; Alesina *et al.*, 2003).

Dans ce contexte, le présent chapitre analyse d'abord le climat général de la concurrence dans l'économie, avant d'évaluer le cadre du droit de la concurrence et sa mise en œuvre. On s'efforcera ensuite de mettre en évidence les obstacles à l'entrée et à l'investissement dans plusieurs industries de réseau et secteurs, en particulier l'électricité et les communications. Ce chapitre étudie aussi les possibilités de développer la prestation privée dans le secteur public. La section finale présente des recommandations d'action.

### Quelques indicateurs de la vigueur de la concurrence

Dans une petite économie ouverte et géographiquement isolée comme la Nouvelle-Zélande, il est difficile d'évaluer l'état de la concurrence, les outils et le cadre usuels ne pouvant être directement appliqués (encadré 2.1). Ainsi, les indices de concentration habituellement utilisés dans les grandes économies ne présentent qu'un intérêt limité, car la présence d'un nombre restreint d'acteurs sur le marché peut refléter simplement des questions d'échelle minimum et d'efficience<sup>1</sup>. Il faut plutôt mettre l'accent sur les obstacles à l'entrée et sur la façon dont ils affectent le comportement des entreprises. En effet, si les barrières à l'entrée sont faibles, la menace d'entrée d'une nouvelle entreprise ou d'expansion d'une entreprise existante sera crédible. Une entreprise en place jugera qu'une tarification au-dessus des niveaux concurrentiels attirera de nouveaux entrants, et elle s'abstiendra donc de pratiques anticoncurrentielles.

Bien que la plupart des indicateurs soient entachés d'erreurs de mesure et doivent être interprétés avec beaucoup de prudence, un certain nombre d'indicateurs classiques donnent à penser que les marchés néo-zélandais sont largement ouverts à la concurrence. Les niveaux relatifs des prix sont faibles par rapport aux moyennes internationales, et même légèrement inférieurs à ce que laisserait prévoir une relation simple expliquant les niveaux de prix relatifs en fonction du PIB par habitant (graphique 2.1). Cela pourrait indiquer que de puissants facteurs concurrentiels sont à l'œuvre sur les marchés néo-zélandais, même si d'autres éléments peuvent influencer les prix.

### Encadré 2.1. **La concurrence dans une petite économie ouverte et éloignée : quelques problèmes**

La caractéristique essentielle des petits pays est que leurs entreprises non exportatrices sont limitées par la taille de leurs marchés. Ce facteur affecte trois formes d'efficacité (Evans et Hughes, 2003) :

- *Premièrement*, l'efficacité allocative peut être difficile à atteindre, car les marchés ne peuvent nourrir qu'un petit nombre d'entreprises dans les branches où les économies d'échelle sont importantes. Dans ce cas, les entreprises en place sont sans doute en mesure de porter les prix au-dessus des niveaux concurrentiels, ce qui engendre une répartition inefficace des ressources économiques entre les secteurs. Des marchés étroits peuvent aussi entraver la capacité des entreprises d'atteindre l'échelle d'efficacité minimale, d'où une hausse des coûts unitaires. Tel semble être le cas pour la Nouvelle-Zélande. De fait, la concentration industrielle y est plus élevée qu'aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Suède et en Australie (Arnold et al., 2003), et il semble bien que, dans bon nombre de branches, la demande soit faible par rapport à l'échelle d'efficacité minimale.
- *Deuxièmement*, l'efficacité productive ou efficacité  $x$ , c'est-à-dire la capacité des entreprises de produire pour un coût en ressources minimal, risque d'être également plus faible si la menace d'entrée de concurrents n'est pas crédible.
- *Troisièmement*, des marchés de petite taille affectent les incitations à innover et à investir – autrement dit l'efficacité dynamique. Ce facteur est particulièrement important pour les industries spécialisées dans les nouvelles technologies, où l'innovation et les perspectives de gains de rente économique connexes jouent un rôle majeur.

En conséquence, les petites économies se caractérisent par une tension entre l'effectif restreint des entreprises dans de nombreuses branches et le fait que ces entreprises n'atteignent souvent pas l'échelle optimale. Ces tensions peuvent même s'amplifier lorsque les marchés sont géographiquement fragmentés, comme c'est le cas en Nouvelle-Zélande. De fait, le morcellement géographique des marchés peut être alors encore plus prononcé.

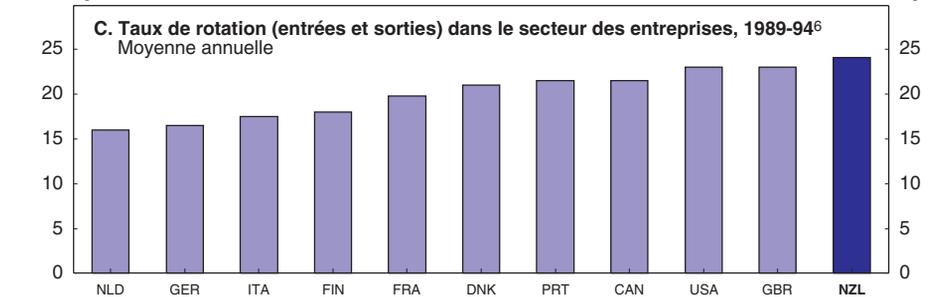
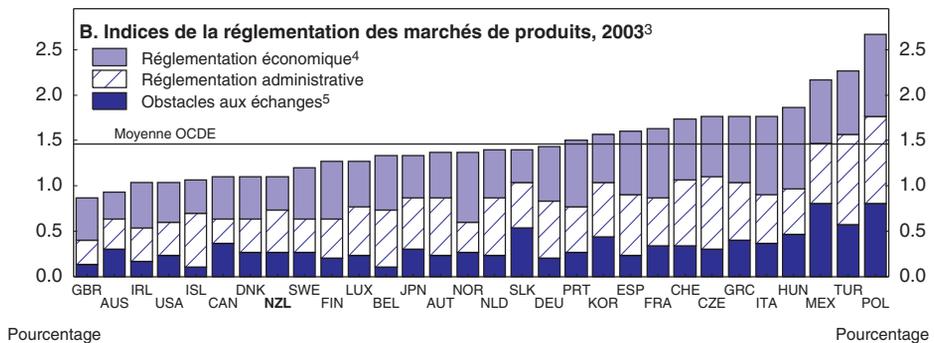
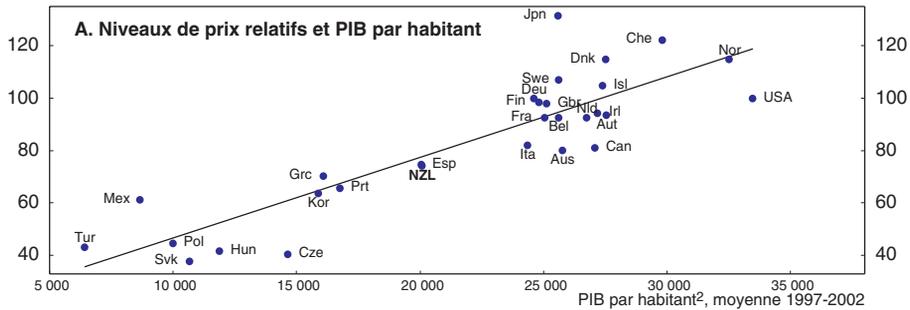
Le principal moyen de surmonter le handicap de taille consiste à accroître les exportations (ce qui améliore la capacité des entreprises de réaliser des économies d'échelle) et les importations (ce qui intensifie la concurrence). Il semble que les importations ont une incidence relativement plus forte sur la concurrence dans les petites économies, tandis que la réglementation interne de l'entrée – par le biais du droit de la concurrence ou de mesures réglementaires – a un effet plus marqué sur la concurrence dans les grands pays (Hoekman et al., 2001). Aussi, dans les petites économies il importe tout particulièrement que les politiques commerciales et d'investissement soient intégrées à la politique de la concurrence.

L'harmonisation du droit de la concurrence est de nature à stimuler le commerce international. Toutefois, ce processus peut aussi pousser les petits pays à adopter les lois et réglementations centrées sur le pouvoir de marché qui sont en place dans les grandes économies mais qui ne conviennent pas nécessairement aux petites (Gal, 2002). La coordination est donc probablement plus utile lorsqu'elle repose sur un ensemble convenu de principes et non sur une harmonisation rigide des règles.

De surcroît, l'économie néo-zélandaise est isolée sur le plan géographique. À en juger par les modèles de gravité, elle occupe la position la plus excentrée parmi tous les pays de l'OCDE (Evans et Hughes, 2003). Cet isolement affecte les coûts de transport et de transaction des échanges internationaux par rapport aux autres pays, même si ces coûts ont baissé au fil du temps. L'isolement peut aussi influencer sur le droit de la concurrence, car il aggrave la tension existante entre concentration et économie d'échelle.

### Graphique 2.1. Indicateurs de la concurrence

Niveau des prix relatifs, moyenne 1997-2002<sup>1</sup>



1. Parités de pouvoir d'achat divisées par le taux de change, États-Unis = 100.
2. En \$US, conversion à l'aide des PPA.
3. L'indice de restrictivité va de 0 à 6. Plus il est élevé, plus les restrictions sont importantes.
4. Y compris les obstacles à la concurrence et le contrôle étatique.
5. Y compris les restrictions des échanges et de l'IDE.
6. Secteur manufacturier pour le Royaume-Uni et 1995 2000 pour la Nouvelle-Zélande.

Source : Conway *et al.* (2005), Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 419; Bartelsman *et al.* (2003), Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 348; Mills, D. et J. Timmins (2004), New Zealand Treasury Working Paper 04/11; et base de données des Comptes nationaux de l'OCDE.

La réglementation des marchés de produits est moins pesante en Nouvelle-Zélande qu'ailleurs; les formalités d'immatriculation ou de fermeture d'une entreprise y sont plus rapides et moins nombreuses (Djankov *et al.*, 2002; Banque mondiale, 2004). Les coûts de conformité connexes ne sont pas recensés comme un problème majeur (Alexander *et al.*, 2004), et aucun dispositif réglementaire n'empêche une entreprise de réduire ou de développer ses activités (McMillan, 2004). Plus généralement, les indices OCDE de la réglementation globale des marchés de produits montrent que la Nouvelle-Zélande se

classe parmi les économies les plus libérales et qu'elle a même fait de nouveaux progrès entre 1998 et 2003, conformément à la tendance observée dans l'ensemble de la zone OCDE<sup>2</sup>. Toutefois, le rythme récent de la libéralisation apparaît plus lent que dans d'autres économies. Cela peut s'expliquer par le niveau déjà faible des restrictions à la fin des années 90 : en effet, dans un certain nombre de secteurs, notamment les télécommunications et les transports, le processus de libéralisation s'était amorcé plus tôt que dans les autres pays de l'OCDE.

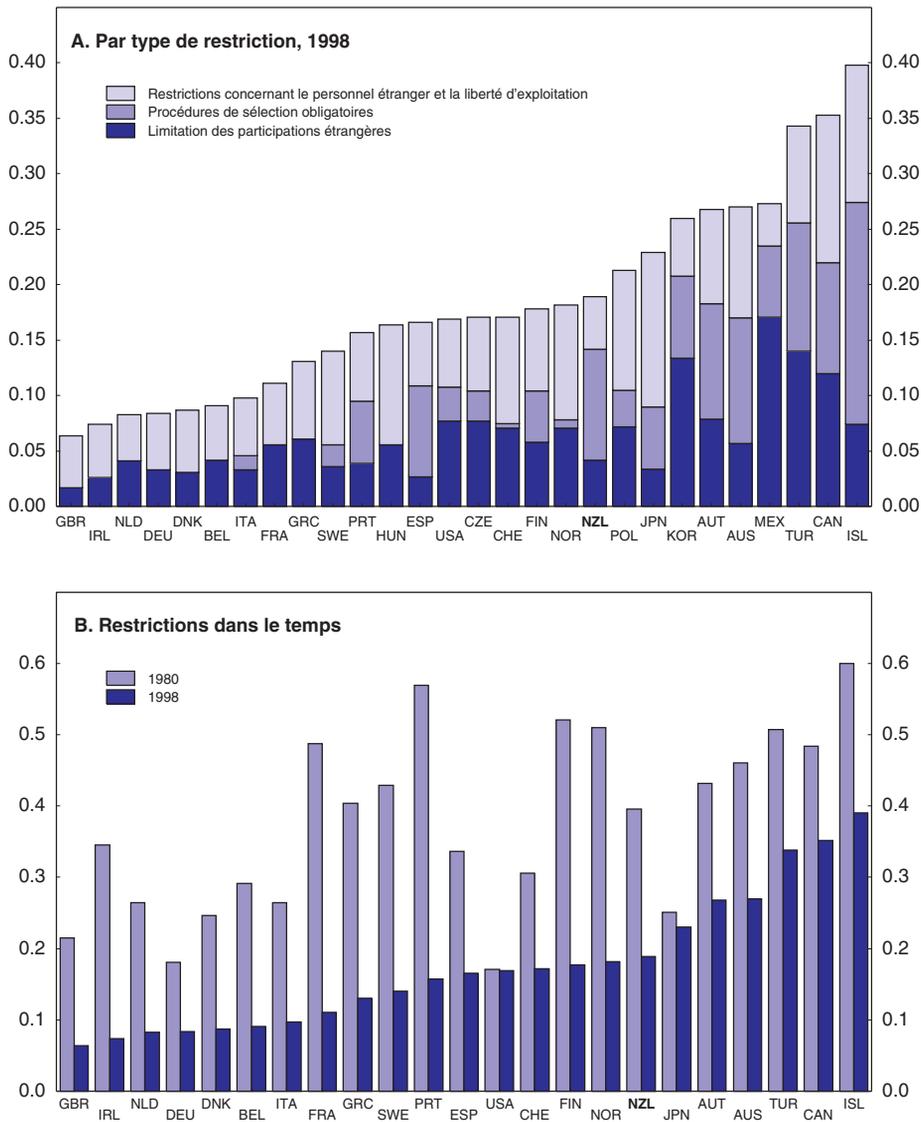
La réglementation, notamment le niveau réduit des obstacles administratifs à l'activité entrepreneuriale, peut avoir une incidence directe sur les taux d'entrée et de sortie des entreprises (OCDE, 2003b). Ces taux sont plus élevés en Nouvelle-Zélande que dans un certain nombre de pays de l'OCDE, en particulier des pays tels que le Canada et les États-Unis où les obstacles à l'entrée sont relativement faibles<sup>3</sup>. Cette forte rotation donne à penser que les marchés ne sont pas soumis à des restrictions excessives.

Les restrictions de l'investissement direct étranger (IDE), mesurées par l'indicateur OCDE des obstacles globaux, sont légèrement supérieures à la moyenne OCDE (graphique 2.2). Dans une large mesure, cela tient aux procédures d'examen systématiques, beaucoup moins restrictives qu'un plafonnement rigoureux des participations étrangères. Si la composante « examen systématique » était exclue de l'indicateur, la Nouvelle-Zélande se retrouverait parmi les dix pays où les barrières sont les plus faibles. Des mesures récentes tendent à assouplir ces restrictions; fin 2004, le gouvernement a soumis des propositions en vue d'alléger le régime applicable à l'IDE dans le secteur immobilier. Néanmoins, comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les autorités restreignent encore les participations étrangères dans les transports aériens internationaux, afin de protéger l'accès du transporteur national aux droits de trafic obtenus en vertu d'accords aériens bilatéraux.

## Le droit de la concurrence et sa mise en œuvre

Une conception intégrée de la politique de la concurrence a inspiré les réformes majeures des années 80 en Nouvelle-Zélande, dont une révision approfondie de la loi générale sur la concurrence (Loi sur le commerce). Depuis 1998, la Nouvelle-Zélande a édicté des régimes spécifiques pour les télécommunications, l'électricité, les produits laitiers et le crédit à la consommation. Cette orientation vers des règles spécifiques reflète parfois une certaine déception devant le rythme ou les résultats du processus d'application de principes généraux. Mais pour l'essentiel, ces régimes expriment une approche compatible avec le paradigme initial d'une surveillance générale et intégrée. Au total, le résultat s'apparente aux pratiques répandues ailleurs, même si les régimes sectoriels sont plus étroitement liés à l'autorité générale de la concurrence que dans beaucoup d'autres pays. Conformément à la Loi sur le commerce, le contrôle de la tarification de monopole dans un secteur donné commence par une enquête de la Commission du commerce, chargée de l'application du droit de la concurrence. Généralement, les mesures correctives sont mises en œuvre dans le cadre de lois additionnelles et non par des arrêtés pris en application de la Loi sur le commerce. Celle-ci reste en vigueur, et les organismes de régulation des télécommunications et de l'électricité sont membres de la Commission du commerce, même s'ils disposent de pouvoirs indépendants.

Le champ des exemptions au droit de la concurrence correspond généralement à ce qui est observé dans d'autres pays membres, comme le fait que des secteurs sensibles

Graphique 2.2. Restrictions de l'IDE<sup>1</sup>

1. L'indicateur va de 0 (régime le moins restrictif) à 1 (régime le plus restrictif).

Source : Golub (2003), Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 357.

peuvent obtenir un traitement spécial. Il est satisfaisant de constater que la plupart des exemptions traditionnelles en faveur des offices de commercialisation de produits agricoles ont été supprimées; cependant, dans le secteur laitier, l'office a été remplacé par un quasi-monopole réglementé des activités de transformation. Après que la Commission du commerce avait refusé d'entériner la fusion entre les deux principaux transformateurs, une loi spéciale a autorisé l'opération et donné à la nouvelle entreprise un droit exclusif temporaire sur les quotas imposés à la Nouvelle-Zélande à l'étranger. La plupart des autres réglementations économiques ont été supprimées, mais un nouveau mécanisme a dû être mis en place, sous l'autorité de la Commission du commerce, pour protéger les intérêts des fournisseurs et consommateurs locaux face à ce quasi-monopole de fait. La Loi sur la

restructuration de l'industrie laitière de 2001 impose des contraintes de comportement à Fonterra, qui se surimposent aux contraintes standards contenues dans la Loi sur le commerce. Les effets pratiques de ce substitut ad hoc du droit général de la concurrence sur le marché restent quelque peu inconnus, et cette question demande un examen approfondi. Dans le secteur des transports, il y a lieu d'améliorer la cohérence des politiques en supprimant les pouvoirs spéciaux du ministère des Transports relatifs aux restrictions de la concurrence dans les transports internationaux aériens et maritimes, ou tout au moins en veillant à ce que la Commission du commerce soit consultée sur leur application. Une exemption inhabituelle donne aux associations professionnelles une exemption de l'interdiction per se de fixer des prix (si le nombre des membres est suffisamment élevé). Bien que la Loi sur le commerce renferme des dispositions susceptibles de limiter les abus, il serait plus simple de supprimer purement et simplement cette clause.

L'efficacité est le principal objectif de la politique de la concurrence en Nouvelle-Zélande. Le critère du gain de surplus total<sup>4</sup> appliqué par la Commission du commerce est sans doute particulièrement approprié pour une petite économie éloignée mais ouverte, car il internalise une incitation à améliorer l'efficacité productive des industries exportatrices, tout en assurant implicitement une efficacité dynamique. Les accords ou les fusions qui induisent des gains d'efficacité ou d'autres avantages publics peuvent être autorisés si les avantages l'emportent sur les effets anticoncurrentiels. Cependant, le processus d'évaluation peut être complexe et coûteux, et le résultat peut démentir la volonté de fonder les décisions sur une analyse économique. À l'issue d'une longue procédure à la Commission du commerce, des tribunaux doivent résoudre les incohérences des hypothèses des modèles économétriques destinés à chiffrer les effets sur l'inefficacité allocative, tandis que l'estimation quantitative des autres effets allégués est encore plus incertaine. Des allégations non chiffrables mais certainement légitimes n'ont plus qu'un rôle subsidiaire. Le groupe spécial du tribunal qui tranche ces affaires peut comprendre un économiste ou d'autres membres non juristes, qui se révèlent particulièrement utiles pour traiter les aspects techniques de la modélisation économique. Le membre non juriste a simplement un rôle de conseil envers le juge, qui est l'autorité qui au final prend la décision, afin de limiter le risque que le membre non juriste devienne *de facto* celui qui prend la décision et choisisse la politique.

Des contentieux délicats en matière de fusions et de pouvoir de marché ont consommé une grande part de l'attention de la Commission du commerce récemment, seulement un petit nombre de cas ont traité de collusion horizontale. Le succès de la Nouvelle-Zélande pour traiter de collusion horizontale dépendra de la réussite du programme de clémence récemment renforcé, introduit en novembre 2004, doublé de sanctions efficaces, et du développement de la coopération entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie pour l'application des réglementations. La Commission du commerce a déjà pu obtenir des renseignements après l'introduction de sa politique d'indulgence et enquête actuellement sur cinq importantes affaires d'ententes. La Loi sur le commerce prévoit de fortes amendes civiles à l'encontre des entreprises et des particuliers, mais les amendes effectivement infligées ne sont pas comparables à celles qui sont actuellement appliquées dans beaucoup d'autres pays. Pourtant, la perspective de fortes pénalités, qui crée une incitation substantielle, est l'un des fondements indispensables d'un programme de clémence efficace. Dans le contexte de son programme révisé, la Commission du commerce promet de ne pas sanctionner le premier membre d'une entente qui demande à

bénéficier du programme de clémence; toutefois, les autres entreprises qui reconnaissent l'infraction et coopèrent ultérieurement peuvent aussi bénéficier d'un allègement sensible des pénalités. Par conséquent, il n'est pas certain que ce programme présente une asymétrie suffisante pour déstabiliser les ententes. La cohérence et la coordination avec les programmes de clémence appliqués dans d'autres juridictions, surtout avec la Commission australienne de la concurrence et de la consommation, revêtent de l'importance étant donné l'intégration étroite des économies. Mais à l'heure actuelle, les dispositifs juridiques formels permettent difficilement aux organismes d'exécution de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie de coopérer efficacement en échangeant des renseignements obtenus grâce à leurs pouvoirs d'investigation et d'utiliser ces pouvoirs pour répondre à une demande d'assistance en matière d'enquête. Les mesures autorisant ces flux de renseignements devraient prévoir des moyens d'empêcher l'utilisation et la publication sans autorisation d'informations confidentielles ou protégées. Les initiatives récentes du gouvernement qui renforcent la capacité de la Commission du commerce à proposer une aide pour les investigations et partager les informations avec les régulateurs étrangers, seront utiles à cet égard. La législation incluant ces changements sera introduite dans un futur proche.

## Politiques réglementaires au niveau sectoriel

La Nouvelle-Zélande a entrepris une libéralisation de grande envergure dans la plupart des secteurs, et son expérience devrait être utile à d'autres pays qui se trouvent à un stade plus précoce du processus de déréglementation. Même s'il est largement admis que ses marchés intérieurs fonctionnent dans l'ensemble de façon satisfaisante, dans les secteurs de services les politiques réglementaires n'ont pas partout la même ampleur et la concurrence pourrait être améliorée dans plusieurs segments. Cette section passe en revue un certain nombre de secteurs qui revêtent de l'importance pour l'économie néo-zélandaise, l'accent étant mis sur l'énergie et les télécommunications.

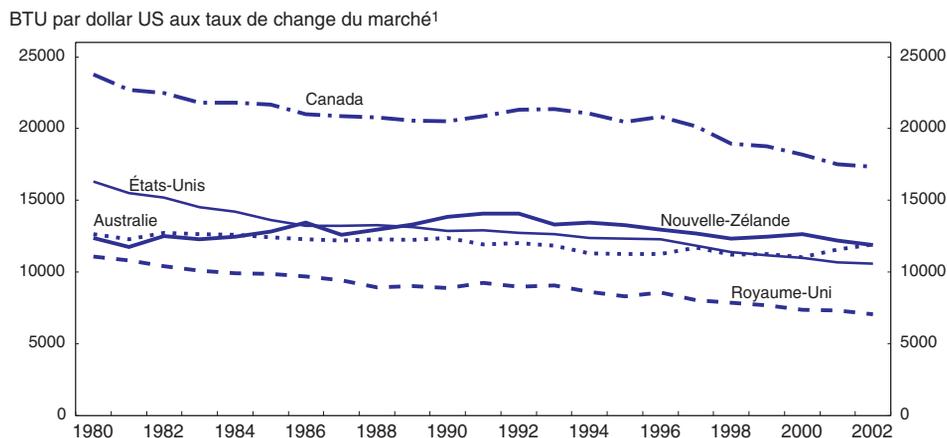
### **Énergie : le dispositif actuel a-t-il assez de souplesse pour relever les défis à long terme?**

Le système d'électricité de la Nouvelle-Zélande dépend massivement des ressources hydrauliques, dont la capacité de stockage est limitée<sup>5</sup>, et du fait des distances il se trouve isolé des réseaux des autres pays. Il est donc vulnérable aux pénuries d'énergie saisonnières, qui sont difficiles à anticiper. De tels épisodes ont déjà eu lieu en 2001 et 2003 et se sont traduits par des prix au comptant très instables<sup>6</sup>. Les prévisions à long terme des approvisionnements énergétiques nationaux montrent que cette vulnérabilité s'accroîtra au fil du temps : la demande mondiale de pétrole continue de croître et les prix sont volatils; les réserves nationales de gaz connues diminuent, en particulier à cause de l'épuisement du gisement de Maui; et les sources d'énergie alternative apparaissent limitées compte tenu des technologies actuelles, les préoccupations environnementales ayant découragé le développement de la production d'électricité à partir du charbon et du nucléaire.

En même temps, la consommation d'énergie croît de 2 % environ par an, et l'intensité d'énergie de l'économie dans son ensemble demeure forte, plus élevée encore qu'aux États-Unis (graphique 2.3). Il est possible d'améliorer le rendement énergétique, surtout dans les secteurs du commerce, des transports et du logement (ministère du Développement économique, 2004a). Dans ce contexte, en 2000 le gouvernement a publié

Graphique 2.3. **Intensité d'énergie**

Consommation totale d'énergie primaire par dollar de produit intérieur brut



1. Une British Thermal Unit (BTU) est la quantité d'énergie calorifique nécessaire pour élever de 1 degré la température d'une livre d'eau. 1Btu = 1 055 joules.

Source : US Energy Information Administration, International Energy Annual (2002).

la Stratégie nationale en matière de rendement énergétique et d'économies d'énergie et a fixé des objectifs pour améliorer le rendement énergétique et accroître l'utilisation de sources renouvelables. Toutefois, il semble que le rendement énergétique n'a augmenté que de 1 % au total entre mars 2001 et mars 2003, soit un taux plus faible que ce qui serait nécessaire en moyenne pour atteindre l'objectif d'un gain de 20 % à l'horizon 2012<sup>7</sup>. Ces résultats décevants peuvent s'expliquer par des facteurs structurels tels que la forte concentration des activités de transformation des matières premières en Nouvelle-Zélande, mais aussi par le faible prix de l'énergie qui n'a guère incité les consommateurs à l'utiliser de façon plus efficace. Même si de nouveaux progrès sont réalisés, une rationalisation de la demande ne fera que retarder la nécessité d'accroître les capacités de production d'énergie et d'améliorer l'efficacité de la production. Il serait donc souhaitable d'explorer les possibilités d'augmenter l'efficacité du côté de l'offre en faisant jouer davantage la concurrence sur le marché, en supprimant les freins potentiels à l'investissement et à l'entrée et en développant un marché à terme plus liquide.

### Électricité

La Nouvelle-Zélande a entamé la libéralisation de son marché de l'électricité plus tôt que beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Jusqu'à la fin des années 80, le secteur de l'électricité était totalement réglementé. Entre 1987 et 2001 il a été progressivement déréglementé, avec la création de marchés de détail et de gros<sup>8</sup>. Une réglementation légère a été appliquée là où la concurrence apparaissait faible. Toutefois, depuis le début de la présente décennie, les modifications de la réglementation dénotent un interventionnisme accru dans ce secteur principalement contrôlé par l'État (encadré 2.2).

Le principal défi pour le secteur consistera à maintenir des investissements suffisants dans la production et dans le réseau de transport, compte tenu de la hausse de la consommation d'énergie et des craintes entourant l'approvisionnement à long terme. Dans un secteur énergétique de faible taille et isolé, l'une des conditions nécessaires pour

## Encadré 2.2. Vue d'ensemble du secteur de l'électricité

### Structure du marché

Le secteur de l'électricité néo-zélandais comprend quatre grandes composantes :

- *Production* (centrales génératrices d'électricité). Les quatre principales compagnies ont fourni près de 90 % de la production nationale en décembre 2003; trois d'entre elles sont des entreprises publiques (voir l'encadré 2.5).
- *Transport* (réseau haute tension, ou réseau national). Transpower en est le propriétaire et est *de facto* un monopole public.
- *Distribution* (sociétés qui fournissent des lignes basse tension pour raccorder les consommateurs au réseau général). Ces entreprises sont *de facto* des monopoles locaux qui vendent leurs services de distribution ou de lignes à des détaillants, lesquels gèrent les accords de fourniture d'électricité avec les consommateurs finaux. Au nombre de 28, les compagnies de distribution sont des sociétés cotées en bourse, des entreprises contrôlées par les collectivités locales ou des entreprises contrôlées par les autorités municipales.
- *Vente de détail* (entreprises qui achètent de l'électricité en gros aux compagnies de production pour la revendre aux utilisateurs finaux). Elles achètent des services de distribution pour le compte de leurs consommateurs.

La Loi sur la réforme de l'électricité de 1998 a créé une séparation entre les services de distribution et les services de production et de vente au détail et cherché à promouvoir une concurrence effective entre producteurs et entre détaillants. Elle a limité à 10 % les participations croisées entre les actifs de distribution et les activités de production ou de vente de détail; la plupart des distributeurs ont cédé leur activité de vente de détail aux gros producteurs. À l'heure actuelle, seulement 5 % des détaillants ne sont pas verticalement pas intégrés.

### Cadre réglementaire

Le système actuel a les principales caractéristiques suivantes :

- La surveillance des tarifs des entreprises de transport et de distribution dépend de la Commission du commerce et se fait au moyen d'un dispositif à deux seuils : un seuil de sentier de prix et un seuil de qualité. De fait, ces seuils sont un mécanisme de filtrage permettant de détecter les entreprises dont la performance pourrait justifier un examen futur et un possible contrôle. Les entreprises de transport et de distribution sont également tenues de publier des informations concernant leur activité, notamment les bénéfices, les coûts, la valeur des actifs et les prix (y compris les conditions d'approvisionnement).
- Un organisme sectoriel, la Commission de l'électricité, a été mis en place en septembre 2003 pour surveiller la production et les marchés de l'électricité en Nouvelle-Zélande. La Commission est également chargée d'établir un processus de prise de décision et une méthodologie de calcul des prix pour les investissements dans le réseau de transport, afin d'améliorer la participation de la demande sur le marché de gros et d'assurer la protection des consommateurs. Les règles générales de protection des consommateurs s'appliquent aussi.
- À la suite de deux pénuries d'approvisionnement, l'objectif traditionnel d'efficacité de l'autorité de régulation a été complété par un objectif en matière de sécurité de l'offre. La Commission de l'électricité est chargée de maintenir la sécurité des approvisionnements en année sèche sur une période de 60 ans\*, en passant contrat pour la création de capacités de réserve et en exigeant la publication d'informations par les producteurs. Certains de ces coûts seront financés par un prélèvement applicable au secteur.

### Encadré 2.2. **Vue d'ensemble du secteur de l'électricité (suite)**

#### **Indices mitigés sur l'état de la concurrence**

Aucun nouveau détaillant n'est entré sur le marché depuis l'hiver 2001 (Hansen, 2004), ce qui paraît dénoter une concurrence faible. En revanche, des indices montrent une lente migration des consommateurs au détriment des détaillants en place, révélant un certain raffermissement de la concurrence (ministère du Développement économique, 2004b). Selon les estimations, les prix sur les marchés de gros sont en moyenne supérieurs aux coûts de production marginaux à long terme, ce qui traduit peut-être un certain recours au pouvoir de marché, même si plusieurs autres facteurs – insuffisance des actifs de production et incertitudes entourant les évolutions à long terme et leur incidence sur les coûts de long terme – ont sans aucun doute affecté l'évolution des prix (Murray et Stevenson, 2004). De plus, ce résultat doit être interprété avec prudence car les incertitudes concernant l'offre de gaz et les coûts des technologies renouvelables qui varient d'un site à l'autre, rendent les estimations d'une courbe de coûts marginaux parfaitement définie, très difficiles.

\* La capacité de production de réserve devrait être suffisante pour que seule une sécheresse extrême se produisant en moyenne tous les 60 ans entraîne une pénurie des approvisionnements disponibles.

stimuler l'investissement est de faire en sorte que les acteurs du marché bénéficient d'informations suffisantes sur les plans d'investissement des entreprises. La Commission de l'électricité doit publier, au moins tous les deux ans, un document fournissant des renseignements pertinents sur les possibilités d'investissement<sup>9</sup>. Cela atténuera le risque de voir une entreprise se retrouver avec des actifs inutilisés si un autre producteur d'énergie accroît inopinément ses capacités et que le marché affiche une offre excédentaire.

Les incertitudes entourant le cadre réglementaire actuel et futur semblent inhiber les investissements dans le secteur, et la question centrale est de savoir comment s'attaquer à ces obstacles (Murray et Stevenson, 2004; Price Waterhouse Coopers, 2004). Début mai, le gouvernement a annoncé que la taxe sur le carbone, qui a une incidence majeure sur les caractéristiques économiques relatives des différentes sources d'énergie, serait fixée à 15 dollars néo-zélandais par tonne. Cette annonce a levé une lourde incertitude de court terme, mais il en subsiste plusieurs autres, et il se peut que les acteurs du marché décident de différer leurs investissements jusqu'à ce qu'elles soient dissipées :

- Le cadre a nettement changé en 2003 avec la création d'un organe de régulation sectoriel, la Commission de l'électricité. Mais des questions subsistent sur les modalités de fonctionnement de la Commission et l'interprétation qu'elle donnera de la politique de sécurité des approvisionnements.
- La Loi sur la gestion des ressources a pour effet d'allonger notablement la phase de planification d'un projet. Autre source d'incertitude : les différents conseils locaux ont adopté des approches variables pour mettre en œuvre cette loi, ce qui peut affecter le taux de rendement attendu. Les modifications prévues de la Loi sur la gestion des ressources sont susceptibles d'atténuer ces obstacles à l'investissement, mais le gouvernement devra veiller à ce qu'il en soit bien ainsi.

- Le système actuel d'allocation des droits de propriété sur la base de « consentements » à l'utilisation des ressources n'est sans doute pas optimal, notamment pour l'eau (voir l'encadré 2.3); en particulier, il conviendrait de réduire les droits existants détenus par l'exploitant en place titulaire d'un consentement. Ces incertitudes n'ont été que partiellement levées par le ministère de l'Environnement, et les incitations à investir dans de nouvelles capacités de production hydraulique resteront faibles jusqu'à ce que

### Encadré 2.3. Le régime des droits d'eau

L'augmentation de la demande d'eau douce et la dégradation de la qualité dans certaines régions ont conduit le gouvernement à lancer en 2003 un Programme d'action pour l'eau, qui vise à examiner tous les aspects – culturels, économiques, environnementaux et sociaux, à l'inclusion de la répartition et de l'utilisation de l'eau. Ce programme, qui fait partie du Programme d'action pour le développement durable, est coordonné par le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Agriculture et des Forêts.

Les compétences pour la gestion de l'eau sont actuellement déléguées aux conseils régionaux, conformément à la loi sur la gestion des ressources. Quiconque souhaite prélever ou utiliser de l'eau doit en demander l'autorisation (consentement à l'utilisation de ressources). Les consentements sont délivrés, selon l'ordre d'arrivée des demandes, aux postulants qui peuvent apporter la preuve qu'ils ont un besoin réel d'eau et qu'ils peuvent répondre à l'obligation de viabilité écologique instituée par la loi sur la gestion des ressources. Les consentements ont une durée comprise entre 1 et 35 ans, et sont habituellement renouvelés à leur expiration. Les permis d'utilisation d'eau peuvent être transférés, mais cela se produit rarement en dépit d'une demande croissante d'autorisations de transfert.

En juin 2004, le ministère de l'Environnement a recensé un certain nombre de problèmes inhérents au système actuel :

- Ce système favorise très peu la planification stratégique pour répondre à une demande d'eau croissante.
- Il est complexe du point de vue administratif et peu cohérent dans ses résultats.
- La plupart des plans régionaux ne prévoient guère d'évaluer les utilisations de l'eau les plus pertinentes pour des raisons environnementales, sociales, culturelles et économiques.
- Le critère de l'ordre d'arrivée ne permet pas une allocation efficace lorsqu'il n'y a pas assez d'eau pour répondre à toutes les demandes.
- La capacité de transférer et de réaffecter l'eau n'est guère utilisée.
- Il n'y a pas d'incitation à améliorer l'efficacité technique.
- La durée des consentements peut engendrer une tension entre certitude et flexibilité.
- Les Maoris n'ont que des possibilités restreintes de participer au processus.
- Il n'existe qu'un nombre très restreint de personnes qualifiées travaillant sur les questions de l'eau.

En décembre 2004, le gouvernement a présenté pour consultations publiques un train de mesures possibles, couvrant un large éventail d'approches, notamment les stratégies réglementaires et de marché, l'éducation du public et l'acquisition de compétences et de connaissances par les responsables chargés de la gestion de l'eau.

Source : Ministère de l'Environnement (2004) et ministère de l'Environnement et ministère de l'Agriculture et des Forêts (2004).

l'examen actuel des mécanismes de rechange soit achevé et qu'un nouveau cadre soit mis en place.

- Certaines caractéristiques du cadre réglementaire actuel du transport d'électricité risquent en outre d'avoir un effet négatif sur l'investissement, d'autant plus que le transport et la production sont dans une certaine mesure substituables pour l'offre d'électricité<sup>10</sup>. Le précédent modèle d'investissement dans le transport, fondé sur des contrats avec les utilisateurs, n'a conduit à aucune décision d'investissement en raison d'un certain nombre de problèmes, notamment un problème de passager clandestin. Cependant, si les nouvelles règles ont pu conduire à de nouveaux investissements, elles ont aussi pu générer une mauvaise allocation des décisions d'investissement au sein du secteur. En vertu de la réglementation, Transpower, compagnie chargée du transport de l'électricité, encourt moins de coûts et de risques que les autres entreprises pour obtenir l'agrément de ses investissements. De surcroît, le système actuel de tarification du transport, selon lequel les redevances sont fixées par voie réglementaire et non contractuelle, engendre également des rigidités. La Commission de l'électricité est en train d'examiner la méthode de tarification pour les investissements dans le transport, ainsi que des options alternatives à des investissements en matière de transport, mais étant donné la complexité des tâches, cette procédure risque d'être longue et coûteuse en ressources, et elle pourrait retarder les décisions d'investissement<sup>11</sup>.

Le rôle grandissant de l'État dans le secteur suscite des préoccupations croissantes (Price Waterhouse Coopers, 2004). En août 2004, le gouvernement s'est mis d'accord avec l'entreprise publique Genesis, pour couvrir son risque d'approvisionnement en combustible pour la création d'une centrale au gaz. Un an plus tôt, il était déjà intervenu lors de la construction de la centrale de réserve de Whirinaki par l'entreprise privée Contact Energy. Ces deux décisions ont été prises pour accroître la sécurité des approvisionnements; les autorités ont déclaré que ces accords répondaient à des circonstances très particulières et ne sauraient se reproduire dans l'avenir (Hodgson, 2004). Pourtant, elles ont adressé des signaux ambigus au marché et peut-être entravé l'investissement privé. De plus, il semble bien que, contrairement aux dispositions de la loi sur les entreprises publiques, l'État a accepté un retour sur investissement plus faible que ce qu'exigerait un actionnaire privé (Auckland Uniservice Limited, 2004). Au total, le sentiment d'une distorsion de concurrence entre les investisseurs privés et les entreprises publiques s'est sans doute accentué. La privatisation des actifs publics changerait cette perception et diminuerait cette incertitude (voir plus loin).

Une intégration verticale généralisée risque de freiner la concurrence entre les producteurs et entre les détaillants, tandis que le marché de l'électricité est actuellement illiquide et manque de transparence (Hansen, 2004). Grâce à l'intégration verticale entre les producteurs et les détaillants, les entreprises gèrent les risques de prix sur le marché de gros, et ont moins besoin de recourir aux marchés à terme. En principe, un marché à terme de l'électricité liquide et transparent permettrait aux opérateurs de gérer leurs risques et stimulerait en outre la concurrence sur le marché de détail. Ce dispositif fournirait des informations sur les prix aux gros consommateurs et enverrait des signaux de prix à long terme plus clairs pour guider les investissements en nouvelles capacités de production. De plus, un système transparent de prix à terme donnerait à la Commission d'électricité des signaux avertisseurs précoces sur les problèmes d'approvisionnement futurs et permettrait de mieux gérer les situations de crise potentielles. Dans ce contexte, la

Commission de l'électricité a été chargée de promouvoir les marchés de couverture (ministère du Développement économique, 2004). Par ailleurs, en janvier 2004, les quatre principaux producteurs/détaillants ont créé un marché des opérations de couverture pour le négoce de contrats dérivés standardisés, même si les transactions ont été peu nombreuses jusqu'ici.

Un large éventail de mesures permettraient d'accroître la transparence et la liquidité du marché à terme, mais il faut tout d'abord mieux appréhender le rôle de l'intégration verticale et voir plus clairement dans quelle mesure l'étroitesse du marché physique sous-jacent limite les possibilités de transactions importantes. Séparer la production de la vente de détail permettrait d'améliorer la concurrence sur le marché de détail et de stimuler l'investissement; cette mesure serait particulièrement bénéfique dans l'hypothèse d'une concurrence très faible sur ce marché. Une démarche moins extrême consisterait à favoriser l'entrée de détaillants indépendants, tout en autorisant l'intégration verticale lorsque celle-ci offre de meilleurs résultats en termes d'efficacité et de bénéfices (Hansen, 2004). Une autre solution serait de créer des marchés aveugles pour les opérations de couverture, où les acheteurs et les vendeurs traiteraient avec des tiers, et d'encourager les entreprises à négocier sur ces marchés. En outre, des pare-feux (analogues aux dispositifs en vigueur dans Nordpool, le marché nordique de l'électricité) pourraient être imposés aux producteurs de façon que leurs filiales de vente de détail n'aient pas accès à davantage d'informations que les entreprises concurrentes. Mais les pare-feux sont plus coûteux et plus difficiles à mettre en place qu'une simple scission des entreprises verticalement intégrées, aussi convient-il de bien analyser les avantages et les coûts de chaque approche. Afin d'accroître la liquidité du marché, on pourrait prendre d'autres mesures, et notamment encourager les gros consommateurs à se couvrir (par exemple en accordant des exonérations de la taxe sur l'énergie de réserve).

### **Gaz naturel**

Les réformes de l'industrie gazière ont commencé en 1987 et le secteur a été largement privatisé. L'État continue d'être impliqué dans les contrats du gisement de Maui, même si les acheteurs effectifs sont les principaux utilisateurs de gaz. Au cours des années 90, des mesures législatives ont eu pour effet d'ouvrir le marché à la concurrence en supprimant les accords de franchise exclusifs, de réglementer la publication d'informations<sup>12</sup> et de supprimer le contrôle des prix (loi sur le gaz de 1992 et règlement de 1997 concernant la publication d'informations sur les activités gazières). Le secteur se caractérise par une forte concentration de la production (une compagnie contrôle presque 90 % du marché) et par une intégration verticale dans certains segments.

Le secteur gazier devra faire face à d'importants changements structurels au cours de la prochaine décennie. De fait, le gisement de Maui, qui a couvert environ 90 % des besoins du pays pendant deux décennies, devrait être épuisé aux alentours de 2007. En dépit des incertitudes entourant la taxe sur le carbone, la recherche de nouvelles réserves s'est intensifiée en 2004, à la faveur de la hausse des prix du gaz mais aussi d'une série de nouvelles mesures annoncées en juin 2004. Parallèlement, les deux principaux producteurs d'électricité – Genesis et Contact Energy – ont entrepris des études pour déterminer si l'importation de gaz naturel liquéfié (GNL) serait une option de production d'un bon rapport coût-efficacité pour faire face à la pénurie attendue des approvisionnements en gaz néo-zélandais. Les approvisionnements futurs seront donc assurés par un certain nombre de petits gisements ou par du GNL importé, et non plus par un gisement majeur

comme à l'heure actuelle. Cela exigera un dispositif commercial plus flexible qu'il ne l'est aujourd'hui. En particulier, il convient de réexaminer de près les restrictions de l'accès aux conduites de transport<sup>13</sup>. De plus, il faut élaborer des protocoles, des normes et des procédures de gestion des données et définir les informations requises pour la gestion des flux gaziers dans le marché de gros (ACIL Consulting, 2001; ministère du Développement économique, 2004).

Comme sur le marché de l'électricité, l'évolution récente a été marquée par un renforcement de la réglementation. *Premièrement*, l'autorégulation a été remplacée par un modèle de corégulation de manière à préparer la transition à l'après-Maui. Ce modèle est appuyé par l'industrie, qui prendra directement en charge les activités et les coûts de l'organisme de régulation. En ce qui concerne l'évaluation des coûts et des avantages de diverses règles pour le secteur, l'organisme professionnel détiendra un avantage comparatif sur une autorité de tutelle centrale, car il pourra tirer parti des connaissances et de l'expérience des acteurs du marché. *Deuxièmement*, à la suite de plaintes pour abus de position de monopole, la Commission du commerce a préconisé un contrôle direct des tarifs de deux sociétés (Vector et Powerco). Même si cette mesure offre quelques avantages, notamment une réduction des gains excessifs et un accroissement de la productivité, elle risque aussi d'engendrer des coûts indirects en altérant la qualité du service, en biaisant les décisions d'investissements et en perpétuant les inefficiences productives. Il vaudrait mieux mettre en place un système de surveillance avec seuils de prix, comparable à celui qui s'applique aux compagnies d'électricité, car ce dispositif est plus flexible et entraîne moins de distorsions. Cette solution est également préconisée par la Commission du commerce.

### **Télécommunications : Comment stimuler la concurrence sur les tarifs de terminaison et sur la bande large?**

La Nouvelle-Zélande a été l'un des premiers pays de l'OCDE à déréglementer son secteur des télécommunications. En 1989 le marché a été ouvert à l'entrée, et en 1990 Telecom New Zealand a été cédé à des filiales à 100 % de Bell Atlantic Corporation et Ameritech Corporation. Aujourd'hui, tous les grands acteurs sont des sociétés à capitaux privés. Après une période d'autorégulation, la loi sur les télécommunications de 2001 a restructuré le régime réglementaire en développant la réglementation sectorielle. Au sein de la Commission du commerce, un Commissaire aux télécommunications est chargé de régler les différends sur l'accès à certains services réglementés et de répartir le coût de l'obligation de service de télécommunications incluant le « Kiwi share » (encadré 2.4). Il lui incombe aussi de formuler des recommandations sur un certain nombre de questions et il peut agir seul ou avec deux autres membres de la commission. Un réexamen de la loi est en cours et a pour objectif d'affiner et de clarifier les dispositions actuelles<sup>14</sup>.

En dépit de ces réformes précoces, les prix de nombreuses catégories de télécommunications sont encore excessifs. Les tarifs annuels du panier OCDE composite de services pour les entreprises et les abonnés résidentiels demeurent parmi les plus élevés de la zone OCDE (graphique 2.4). Cela tient pour partie à des problèmes de mesure : les prix des services téléphoniques se révèlent plus bas lorsqu'ils sont estimés à l'aide d'un panier de services qui reflète plus fidèlement les utilisations courantes des Néo-Zélandais (ministère du Développement économique, 2004e). Une explication de cette performance décevante pourrait être que les opérateurs pratiquent des tarifs élevés sur certains services (appels commerciaux ou internationaux) pour compenser les coûts qu'ils supportent en

#### Encadré 2.4. L'accord « Kiwi share »

Le dispositif « Kiwi share » a été établi lors de la privatisation de Telecom New Zealand en 1990; il s'agit essentiellement d'un accord contractuel entre l'État et Telecom qui permet au gouvernement de réaliser ses objectifs sociaux dans le domaine des télécommunications. Il a été actualisé pour tenir compte des modifications du paysage des télécommunications. Conformément à l'accord « Kiwi share » actualisé, pratiquement tous les Néo-Zélandais doivent avoir accès aux services téléphoniques et Internet de base.

Plus précisément, les statuts de Telecom New Zealand lui font obligation de :

- maintenir une option de gratuité des appels locaux pour tous les particuliers ;
- limiter le taux de hausse des abonnements résidentiels de sorte que l'abonnement normal avant TPS n'augmente pas en termes réels par rapport à celui en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre 1989 ;
- veiller à ce que le tarif d'abonnement des particuliers en milieu rural ne soit pas supérieur à l'abonnement standard ;
- faire en sorte que le service téléphonique ordinaire aux particuliers reste aussi largement disponible qu'à la date d'adoption des articles de l'accord « Kiwi share ».

Source : Ministère du Développement économique.

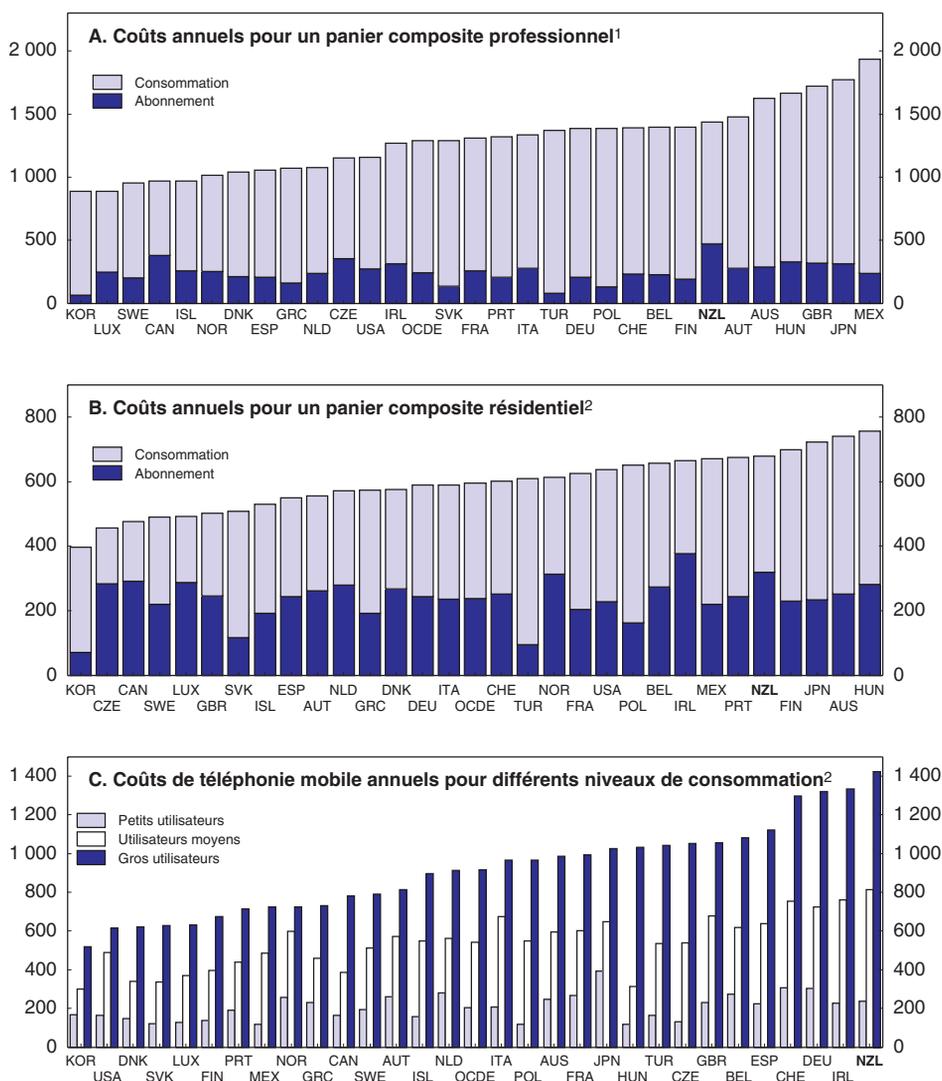
raison de l'option de gratuité des appels locaux prévue par la « Kiwi share ». Cependant, de telles pratiques sont estimées être marginales en Nouvelle-Zélande.

Les données relatives à l'état de la concurrence sur le marché de la téléphonie mobile sont contrastées. Les tarifs de téléphonie mobile sont très élevés au regard des moyennes internationales : de fait, ce sont les plus onéreux de la zone OCDE pour les gros et moyens utilisateurs, même si rien n'indique que les coûts de réseau en Nouvelle-Zélande soient différents de ceux des autres pays. De surcroît, le marché est fortement concentré, et ne compte que deux grands concurrents (Telecom New Zealand et Vodafone). Plusieurs obstacles importants sont susceptibles de décourager ou de retarder l'entrée sur le marché : l'obligation d'avoir fait preuve d'intentions de développement d'un réseau national avant de pouvoir bénéficier du « roaming » national régulé, le niveau élevé des frais fixes et la non-transférabilité des numéros (la transférabilité serait toutefois possible à partir de 2007). En même temps, on observe des modifications substantielles des parts de marché (Vodafone détient désormais une part de marché supérieure à celle de l'opérateur historique), une pénétration croissante du marché et un développement des investissements dans les nouvelles technologies, notamment les réseaux 3G.

Le prix des appels de fixe à mobile des particuliers et des entreprises est sensiblement plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE et est devenu depuis peu une source de préoccupation (ministère du Développement économique, 2004e). La cause principale est l'absence de concurrence sur les redevances de terminaison du réseau mobile. Cette situation est courante dans les pays de l'OCDE où l'appelant paie le prix des appels vers des téléphones portables, les abonnés du réseau mobile n'ayant à se soucier que des prix des appels qu'ils effectuent (OCDE, 2004b). Les pays de l'OCDE ont adopté différentes approches pour résoudre ces questions. Aux États-Unis et au Canada, le numéro qui est appelé contribue au coût des appels entrants et sortants. Cette disposition a sans doute induit une plus grande concurrence car les redevances sont acquittées par l'utilisateur

## Graphique 2.4. Prix des télécommunications dans les pays de l'OCDE

Dollars des États-Unis, août 2004



1. Hors TVA.

2. TVA incluse.

Source : OCDE, base de données des Perspectives des communications.

final qui choisit également l'opérateur de réseau. D'autres pays comme l'Australie ou le Royaume-Uni ont choisi d'étendre leurs réglementations aux taxes de terminaison de téléphone mobiles. En juin 2005, la Commission du commerce a recommandé au ministre de la Communication de réguler des appels vocaux de ligne fixe vers un réseau de téléphone cellulaire. Toutefois, afin de ne pas retarder les investissements dans les réseaux de troisième génération, les réglementations ne sont prévues que pour les réseaux existants à l'exclusion des 3G. Le projet repose sur une analyse coûts-avantages d'une réduction réglementée des coûts de terminaison, qui suppose une augmentation des prix des communications des téléphones portables et conclut à une croissance de la rente du consommateur (Commission du commerce, 2005). Cependant, il est extrêmement difficile

de quantifier les effets négatifs d'une régulation des coûts de terminaison sur le prix des mobiles. L'amplitude de ces effets dépend de l'état de la concurrence sur le marché de la téléphonie mobile, or les informations disponibles à cet égard sont contrastées. Par ailleurs, la réglementation des redevances de terminaison devrait être conçue de façon à engendrer le moins possible d'incertitudes et de distorsions.

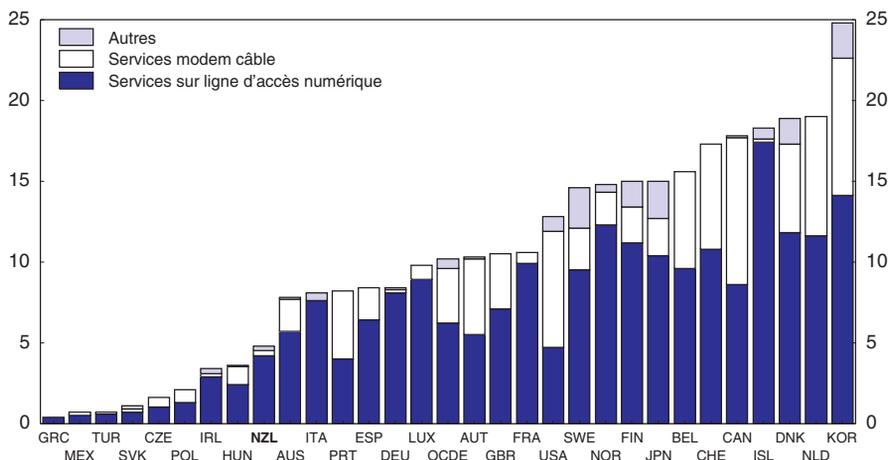
Le taux de raccordement à l'Internet haut débit est parmi les plus bas de la zone OCDE (graphique 2.5), en particulier chez les ménages<sup>15</sup>. Il a augmenté en 2004, mais à un taux moins rapide que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Ce n'est pas parce que le processus de diffusion du haut débit serait moins avancé qu'ailleurs : la Nouvelle-Zélande a été l'un des premiers pays de l'OCDE à offrir des services commerciaux à large bande, en 1996. De plus, en ce qui concerne la disponibilité du haut débit, la Nouvelle-Zélande supporte aisément la comparaison avec les autres pays de l'OCDE. L'extension du haut débit a même été récemment accélérée dans les zones reculées par des subventions publiques, la totalité des écoles et des petites localités devant être équipées avant fin 2004 (projet Probe). Plus récemment, le Budget 2005 consacre 24 millions de dollars néo-zélandais sur 4 ans au Défi du Haut Débit. Ce dernier s'inscrit dans la Stratégie du Digital et est cohérent avec l'objectif gouvernemental d'atteindre d'ici 2010 le premier quart des pays de l'OCDE où le taux de raccordement de l'Internet haut débit sera le plus élevé. Il vise à promouvoir les capacités de haut débit dans les centres régionaux et leurs entreprises et à rendre le haut débit accessible aux petites communautés.

Cette faible diffusion peut s'expliquer par un ensemble de facteurs (dont les deux premiers sont les plus importants) :

- Les prix relatifs favorisent le réseau commuté au détriment du haut débit. En effet, il apparaît que les prix du haut débit sont relativement élevés par rapport à la moyenne internationale<sup>16</sup>. Par ailleurs, le prix des communications commutées pour les particuliers est très bas, vu le faible coût du FSI. Bien que les tarifs aient baissé

Graphique 2.5. **Abonnés à l'Internet haut débit pour 100 habitants**

Décembre 2004



Source : OCDE, base de données des Perspectives des communications.

rapidement ces derniers mois, les prix des communications commutées et du haut débit n'ont pas encore pleinement convergé.

- Des possibilités limitées d'accès au câble (sauf à Wellington) et un profil géographique qui en freine l'expansion. À cet égard, la Nouvelle-Zélande se distingue nettement de la Corée, du Canada, des Pays-Bas et des États-Unis, où le câble représente une forte proportion des connexions haut débit.
- La qualité et la disponibilité satisfaisantes des services commutés.

Pour l'heure, la faible diffusion de la large bande ne semble pas avoir entravé la croissance, étant donné la forte pénétration de l'Internet. Les autorités néo-zélandaises ont fait connaître leur volonté de favoriser le déploiement du haut débit, car les communications sur le réseau à large bande devraient prendre de plus en plus d'importance avec le développement du commerce électronique et la prestation de services tels que la santé publique ou l'éducation par le biais de l'Internet. Le développement de nouvelles technologies devrait également accroître la demande de services à très haut débit. En outre, dans le cas de la Nouvelle-Zélande, il apparaît que le marché des services commutés arrive à maturité et que les usagers de ce réseau sont en train de migrer vers des technologies plus efficaces, dont la large bande (Howell, 2003).

Les pays de l'OCDE ont eu recours à un large éventail d'initiatives du côté de la demande et de l'offre pour favoriser le développement du réseau à large bande. Les aides financières directes telles que les incitations fiscales, les prêts à faible taux d'intérêt et les subventions sont répandues, mais elles peuvent inhiber la concurrence et fausser les décisions d'investissement. La mise en œuvre de stratégies de dégroupage dans de nombreux pays de l'OCDE en 2000-01 a été une importante initiative réglementaire facilitant le développement du haut débit. Toutefois, la Nouvelle-Zélande n'a pas suivi cette tendance. À la suite des recommandations de la Commission du commerce, le gouvernement a décidé de ne pas exiger un dégroupage total de la boucle locale en mai 2004, mais il a préconisé un service de flux binaire partiel dégroupé<sup>17</sup>. Ce choix a été critiqué au motif qu'il ne s'appuyait pas sur une analyse coûts-avantages sérieuse et qu'il reflétait le rôle dominant joué par l'opérateur historique (Small, 2004). Cependant, le dégroupage obligatoire n'est pas le seul moyen de faire jouer la concurrence sur le marché de détail<sup>18</sup>. Du reste, il n'est pas certain que le dégroupage intégral ait réellement avivé la concurrence sur les marchés de gros et de détail ou renforcé l'investissement et l'innovation, comme en témoigne l'expérience des États-Unis, du Canada, du Royaume-Uni et de l'Allemagne (Hausman et Sidak, 2004). En tout état de cause, des technologies de rechange comme les boucles locales sans fil, le câble, la fibre optique, le satellite et Ethernet sont susceptibles de jouer un rôle grandissant et de réduire dans l'avenir l'importance relative du dégroupage de la boucle locale. On pourrait faire valoir que le cadre réglementaire actuel encourage effectivement l'émergence de nouvelles technologies qui ne reposent pas sur le fil de cuivre. La taille réduite du territoire de la Nouvelle-Zélande pourrait même constituer un avantage, car les opérateurs auraient la possibilité d'y faire des expériences pilotes sur de nouveaux produits avant de les lancer à plus grande échelle dans d'autres pays.

Dans le cas particulier de la Nouvelle-Zélande, il serait d'abord nécessaire de rechercher les sources du faible raccordement et par la suite de prendre les mesures appropriées pour stimuler le développement du haut débit. Au total, l'attitude la plus constructive pour l'État serait de se borner à créer les incitations idoines pour impliquer les

entreprises privées dans le développement du haut débit. En outre, étant donné que les technologies à large bande sont susceptibles de se développer rapidement au cours des prochaines années, les mesures devront s'appuyer sur des analyses judicieuses et systématiques des données pour éviter qu'une intervention réglementaire en faveur d'un mécanisme de prestation particulier ne soit une source d'inefficience pour le marché dans son ensemble.

### **Secteur public : relancer le processus de privatisation et recourir davantage aux principes de marché**

Après la mise en œuvre d'un vaste programme de privatisation, les participations de l'État ont de nouveau augmenté à partir de 2001. Ce changement de cap contraste avec la tendance observée dans les autres pays de l'OCDE, où les opérations de privatisation se sont poursuivies, quoique à un rythme plus lent. À l'heure actuelle, l'État possède encore une portion substantielle des actifs commerciaux : en juin 2004, les entreprises publiques et Air New Zealand détenaient des actifs pour un montant total de 15.3 milliards de dollars néo-zélandais (environ 10 % du PIB) (Trésor, 2004). Si le pourcentage global est relativement faible par rapport à d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2005), la présence de l'État est particulièrement importante dans des secteurs potentiellement concurrentiels tels que l'électricité (encadré 2.5). D'autres entreprises publiques opèrent dans les services agricoles, les services postaux et l'aménagement foncier.

Depuis l'adoption de la loi de 1986 sur les entreprises publiques, les entreprises publiques néo-zélandaises sont censées fonctionner comme des entreprises privées et obtenir un taux de rendement commercial. Toutefois, des données empiriques émanant d'un large éventail de pays montrent que, dans l'ensemble, les entreprises privées sont plus efficaces que les entreprises publiques et que les privatisations améliorent la santé financière des entreprises et renforcent l'investissement en capital (Megginson et Netter, 2001). De plus, il a été constaté que les privatisations accroissent le bien-être du consommateur (Gonenc et Maher, 2001) et ont une incidence positive sur la productivité multifactorielle (Nicoletti et Scarpetta, 2003). Au demeurant, bien qu'en principe les entreprises publiques soient soumises aux mêmes conditions de marché que les entreprises privées (ainsi, elles ne sont pas exemptées du droit néo-zélandais de la concurrence), les marchés risquent de juger que les entreprises publiques bénéficient d'avantages spéciaux du fait qu'elles appartiennent à l'État. L'affaire Genesis (voir plus haut) a renforcé ce sentiment et miné la crédibilité du modèle de l'entreprise publique. Dans ce contexte, la reprise du processus de privatisation sera sans doute une décision judicieuse qui facilitera le bon fonctionnement des marchés.

Un autre moyen d'améliorer la performance consiste à recourir à des mécanismes de marché tels que la sous-traitance ou les partenariats public-privé pour la prestation de services. En Nouvelle-Zélande, les organismes publics appliquent leurs propres procédures d'achat à l'intérieur d'un cadre fondé sur les principes de la rentabilité et de la concurrence ouverte et efficace (ministère du Développement économique, 2002). Les services de conseils aux acheteurs fournis par l'Industry Capability Network (ICN) sont jugés utiles (ministère du Développement économique, 2004f). Par ailleurs, les appels d'offres de l'État sont publiés sur un site web protégé par un mot de passe. Par conséquent, les marchés publics sont généralement ouverts et transparents : la procédure d'achat de l'administration centrale a été libéralisée, tandis que les marchés des collectivités locales sont pour l'essentiel non discriminatoires, même s'il existe des différences de prix pour certaines

### Encadré 2.5. **Propriété publique dans certaines branches d'activité**

Les participations de l'État sont essentiellement concentrées dans les secteurs stratégiques et d'infrastructure. Elles ont aussi augmenté dans un certain nombre de secteurs commerciaux depuis le début de la décennie.

*Électricité* : Le réseau de transport desservant la plupart des grandes centrales est exploité par Transpower, qui a été créée à partir de ECNZ comme Entreprise publique autonome en 1994. Les principales compagnies de production, Genesis Power Ltd, Meridian Energy Ltd et Mighty River Power Ltd, ont été créées en 1999 et sont également propriété de l'État. Le seul acteur privé dans le segment de la production est Contact Energy, qui a été privatisé en 1999. Le secteur de l'électricité représente environ les trois quarts de l'actif total des entreprises publiques (à l'inclusion d'Air New Zealand).

*Transports aériens* : En 2001, le gouvernement a lancé un plan de renflouement d'Air New Zealand, qui avait connu de graves difficultés financières, et a accru la participation de l'État. L'État détient environ 80 % des actions de la société et s'est engagé à fournir au besoin 150 millions de dollars néo-zélandais de financements supplémentaires.

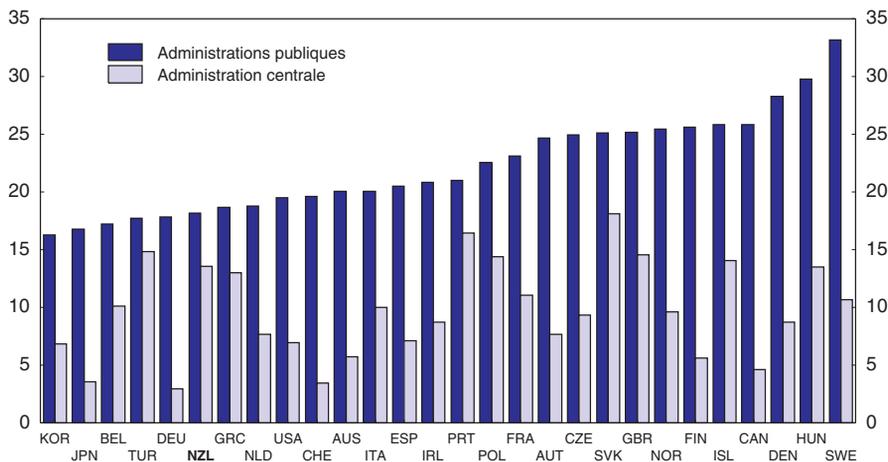
*Chemins de fer* : Après avoir racheté à Tranz Rail le couloir ferroviaire d'Auckland pour appuyer une initiative régionale visant à réduire la congestion de la circulation en 2001, les pouvoirs publics ont acheté le réseau ferroviaire national et l'infrastructure connexe en 2004. En juillet 2003 un accord a été signé avec la compagnie privée Toll Holding, qui a obtenu des droits d'accès exclusifs au réseau pour les services de fret. L'État s'est engagé à investir 200 millions de dollars néo-zélandais sur quatre ans pour moderniser les voies et remplacer les sections usées du réseau. Toll effectuera un investissement initial en matériel roulant d'un montant de 100 millions de dollars néo-zélandais.

*Banque* : Une banque publique (Kiwibank) a été créée en 2002. Il s'agit d'une filiale de l'entreprise publique New Zealand Post. L'objectif déclaré était commercial, mais un objectif additionnel de la politique publique était d'essayer d'abaisser les commissions et de stimuler la concurrence dans le secteur, alors même il n'apparaissait guère de carences dans ce domaine (voir annexe 2.A1). L'État a accordé un financement exceptionnel pour l'ouverture de la banque, tandis que New Zealand Post a réalisé des investissements supplémentaires, représentant au total 138 millions de dollars néo-zélandais (pour la période 2002-2005). La banque vient d'annoncer ses premiers bénéfices.

activités des administrations locales (APEC, 2003). Afin d'accroître encore la transparence, en février 2004 le gouvernement a défini les obligations de notification des services administratifs envers l'ICN, de façon que les entreprises puissent aisément obtenir des informations sur les besoins d'achats publics. Cependant, le marché contestable des achats publics était l'un des plus étroits parmi les pays de l'OCDE durant les années 90 (graphique 2.6). Depuis lors, le recours aux mécanismes de marché s'est intensifié en Nouvelle-Zélande comme dans les autres pays, mais il demeure secondaire au regard du rôle traditionnel dominant de la prestation publique (OCDE, 2004c). Un plus large appel aux mécanismes de marché ferait jouer la concurrence entre différents prestataires dans des secteurs où l'État était jusqu'ici le fournisseur monopolistique. Cela devrait accroître l'efficacité, réduire les coûts et, dans certains cas, améliorer la qualité. En particulier, il existe un certain nombre de domaines dans lesquels l'expérience internationale met en lumière l'efficacité des principes de marché pour la fourniture de services publics.

Graphique 2.6. **Marchés publics**

Dépenses totales, en pourcentage du PIB, moyenne 1990-97 ou dernière année disponible



Source : Audet (2002), *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2, n° 3.

Un premier aspect concerne l'externalisation des services d'emploi. La sous-traitance des mesures actives du marché du travail existe déjà en Nouvelle-Zélande, comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, mais jusqu'ici elle s'est limitée pour l'essentiel aux programmes de formation et de création d'emplois. En revanche, la sous-traitance a été appliquée aux fonctions de placement et de réinsertion du service public de l'emploi en Australie à la fin des années 90 et plus récemment aux Pays-Bas (Grubb, 2003). Jusqu'ici, la seule expérience néo-zélandaise en la matière est le programme pilote intitulé Outcome Based Funding (OBF)<sup>19</sup>. Au total, l'expérience des organismes de placement privés s'est avérée globalement positive, avec généralement de meilleurs résultats en termes d'emploi (Mourougane et Wise, 2005). Toutefois, il faut apporter un soin particulier à la conception de ces dispositifs, car des effets moins favorables ont été également observés pour les travailleurs difficiles à placer.

Un second aspect concerne l'ouverture à la concurrence de tous les segments de l'assurance contre les dommages corporels. Dans de nombreux pays cette activité a été confiée au secteur privé et le bilan est satisfaisant. À l'heure actuelle, l'Accident Compensation Corporation (ACC) est l'assureur public monopolistique. La portion du dispositif qui couvre les accidents de travail a été ouverte à la concurrence en juillet 1999. Cinq assureurs privés sont entrés sur le marché. En dépit de quelques premiers résultats prometteurs – les tarifs ont baissé, surtout pour les grandes et moyennes entreprises –, le nouveau gouvernement a rétabli le monopole public en 2000, au motif que les compagnies privées auraient fixé les primes à des niveaux trop bas pour être durables, pour obtenir des contrats. Mais aucune évaluation formelle n'a été faite pour justifier cette décision.

Un troisième aspect est celui de la prestation de services dans les prisons. Les prestataires privés ont été autorisés en Nouvelle-Zélande du milieu des années 90 jusqu'à une date récente, et une société privée australienne a obtenu un contrat pour gérer l'Auckland Central Remand Prison. Toutefois, bien qu'aucune évaluation globale de cette

unique expérience n'ait été entreprise, en 2003 le gouvernement a décidé que les services carcéraux seraient désormais assurés exclusivement par la direction de l'exécution des peines. Cette initiative va à l'encontre de données internationales montrant que les prisons privées peuvent généralement offrir des coûts plus bas et des services de meilleure qualité et que l'ouverture à la concurrence dans ce secteur pourrait inciter les prisons gérées par le secteur public à améliorer leur efficacité (National Audit Office, 2003; Blumstein et Cohen, 2003). Des dispositifs de ce type existent dans un certain nombre de pays, dont l'Australie, le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis.

### **Dans un certain nombre de secteurs, la concurrence apparaît plus vigoureuse que dans les autres pays de l'OCDE**

Dans nombre de secteurs (décrits ci-après), les mécanismes de la concurrence fonctionnent apparemment de façon satisfaisante en Nouvelle-Zélande (voir l'annexe 2.A1). Le plus souvent, le pays utilise des instruments efficaces pour concilier l'impératif de la libéralisation et les objectifs sociaux. Toutefois, comme en témoigne le secteur de l'énergie, l'intervention publique se renforce dans certaines branches d'activité. Par ailleurs, quelques ajustements sont peut-être nécessaires dans certains domaines.

- À la fin des années 90, le secteur des transports était apparemment l'un de ceux qui subissaient le moins de restrictions parmi les pays de l'OCDE. En dépit de réformes antérieures, des régimes de concurrence spéciaux continuent d'être en vigueur dans le transport aérien international et les transports maritimes internationaux. En outre, depuis 2001 l'État a augmenté ses participations, surtout dans les compagnies aériennes et les chemins de fer. L'investissement étranger est formellement limité dans le transport aérien international<sup>20</sup>, ce qui freine le développement de marchés concurrentiels et de puissants liens internationaux. Le dispositif actuel protège l'accès d'Air New Zealand aux droits de trafic négociés dans le cadre de la plupart des accords bilatéraux relatifs aux services aériens<sup>21</sup>, mais le gouvernement s'est efforcé de renégocier ces accords en vue de remplacer la restriction sur la « propriété substantielle » par un critère de l'« établissement principal » ou du « lieu d'enregistrement » pour la définition des transporteurs désignés (Bradbury, 2004). Cette orientation est judicieuse et devrait être plus largement poursuivie de façon que les restrictions de l'IDE visant les transports aériens internationaux soient entièrement levées. Une solution plus satisfaisante encore consisterait à négocier cette réforme au niveau multilatéral dans le cadre de l'Organisation de l'aviation civile internationale.
- La réglementation est actuellement très légère dans le secteur audiovisuel, où l'on observe pour l'essentiel une auto-réglementation par les groupes professionnels intéressés. Toutefois depuis le début de la décennie, la politique de radiodiffusion s'est orientée vers une plus grande intervention publique, et le gouvernement est disposé à renforcer encore le rôle des radiodiffuseurs publics (ministère de la Culture et du Patrimoine, 2005). En 2003, TVNZ a été restructurée et transformée en société de la Couronne, dotée d'une charte qui l'oblige à diffuser certains types de programmes visant à renforcer l'identité nationale, les performances scolaires et la participation citoyenne. Par ailleurs, les crédits publics en faveur de la radiodiffusion ont augmenté de plus de 70 % entre 1999-2000 et 2003-04, avec souvent des décisions au cas par cas à l'appui d'initiatives particulières, ce qui accentue le sentiment d'une ingérence politique dans le secteur. Il faut donc se féliciter de la

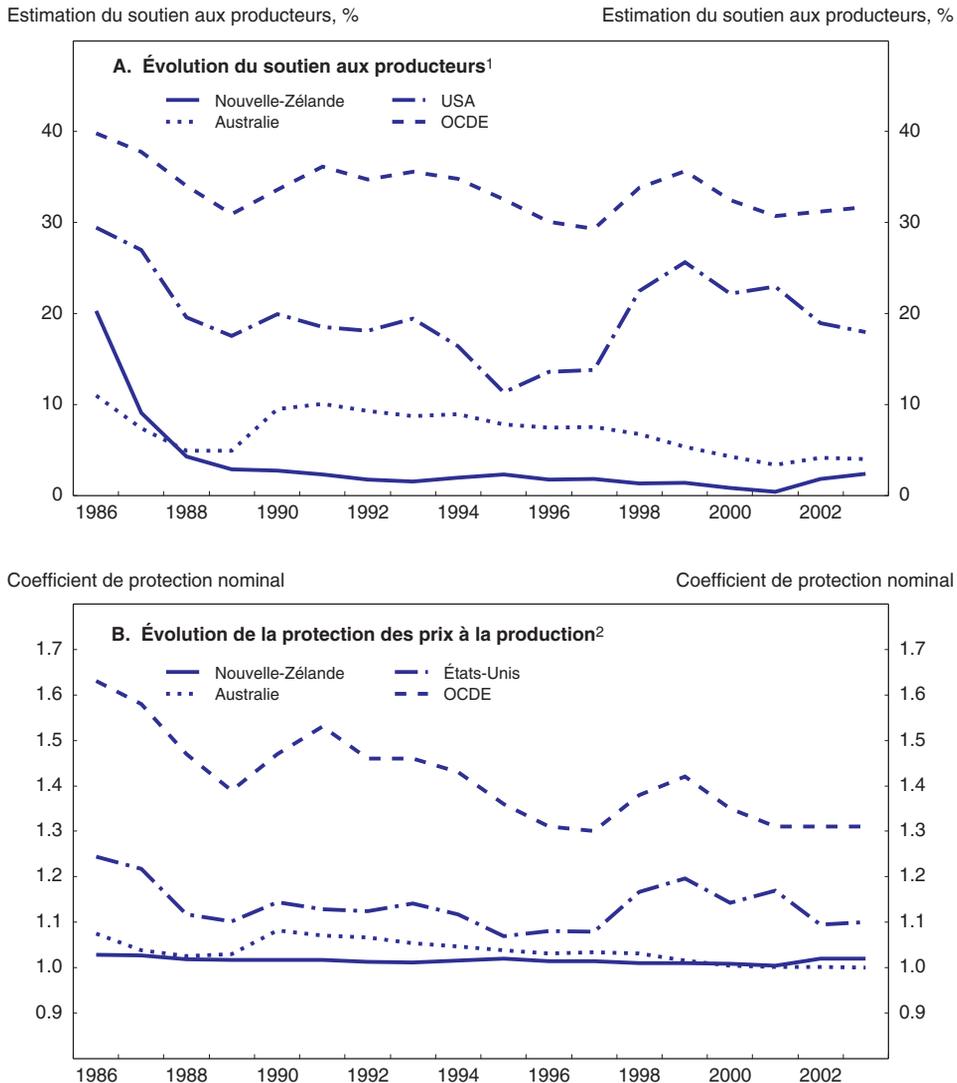
décision du gouvernement de revoir les mécanismes de financement actuels et de déterminer un niveau approprié de financement public.

- En Nouvelle-Zélande, les restrictions sont faibles et la concurrence sur les prix est vigoureuse dans la plupart des *services professionnels*, en particulier les services d'ingénierie et d'architecture (OCDE, 2000; Nguyen-Hong, 2000). Les restrictions visant les comptables ont été assouplies et sont désormais très légères au regard de la moyenne internationale. La situation est un peu moins favorable pour les services juridiques du fait des obligations de résidence préalable et, surtout, des restrictions de l'enregistrement destinées à protéger les consommateurs. Mais il est possible de répondre à ces préoccupations par d'autres moyens, par exemple l'assurance professionnelle.
- Le *secteur de la distribution de détail* est l'un des plus libéralisés de la zone OCDE, l'entrée sur le marché étant soumise à très peu de restrictions. En dépit de ce contexte propice, d'aucuns estiment que la récente législation du marché du travail, en particulier la loi sur les congés, a sans doute été particulièrement préjudiciable en alourdissant les coûts de main-d'œuvre. Cela risque de compromettre la performance future, malgré la souplesse des réglementations sur les marchés de produits.
- Le *secteur agricole* est passé d'une réglementation anticoncurrentielle pesante au début des années 80 (contrôle des prix, soutien des prix et des revenus) à une libéralisation presque totale. Depuis plus de 15 ans, le soutien aux producteurs est le plus bas parmi les pays de l'OCDE, même s'il a très légèrement augmenté ces dernières années (graphique 2.7). En outre, les autorités ont déréglementé la plupart des offices de commercialisation des produits agricoles et le secteur laitier a connu une profonde restructuration en 2001, avec la création du quasi-monopole Fonterra<sup>22</sup>. Selon des indications préliminaires, Fonterra a réalisé des gains d'efficacité technique et abaissé ses coûts (ministère de l'Agriculture et des Forêts, 2004). Cependant, le niveau élevé des actions de la société et des paiements aux producteurs a suscité quelques inquiétudes. Fonterra a simplifié la structure de son capital et introduit de la flexibilité afin que les fournisseurs aient la possibilité d'augmenter leur production de lait sans avoir à acheter des actions. S'agissant du marché à l'exportation, Fonterra s'est vu accorder l'accès aux contingents tarifaires nationaux de produits laitiers de la Nouvelle-Zélande sur les marchés étrangers soumis à restrictions. Cet accès expire entre 2007 et 2010 et le gouvernement est en train de réfléchir à l'allocation de ces quotas après cette période.

### **Commerce extérieur**

Le contexte intérieur général est propice aux échanges : la Nouvelle-Zélande n'impose pas de mesures non tarifaires à des fins protectionnistes et les tarifs douaniers moyens appliqués sont inférieurs à la moyenne OCDE (graphique 2.8). Les restrictions restantes devraient s'atténuer au fil du temps. De fait, après un gel entre 2000 et 2005, les réductions tarifaires reprendront en juillet 2006<sup>23</sup>. Ces modifications sont les bienvenues et vont certainement dans la bonne direction. Pourtant, le processus de réduction des droits de douane pourrait être aisément accéléré, et le gouvernement devrait indiquer son intention de ramener progressivement les droits à zéro. Par ailleurs, les autorités se sont engagées à fournir un soutien de 1.1 million de dollars sur les deux prochaines années au secteur des textiles, tapis, chaussures et vêtements, en complément du programme d'aide de 2.3 millions de dollars annoncé dans le budget 2004. Ces mesures

## Graphique 2.7. Soutien à l'agriculture



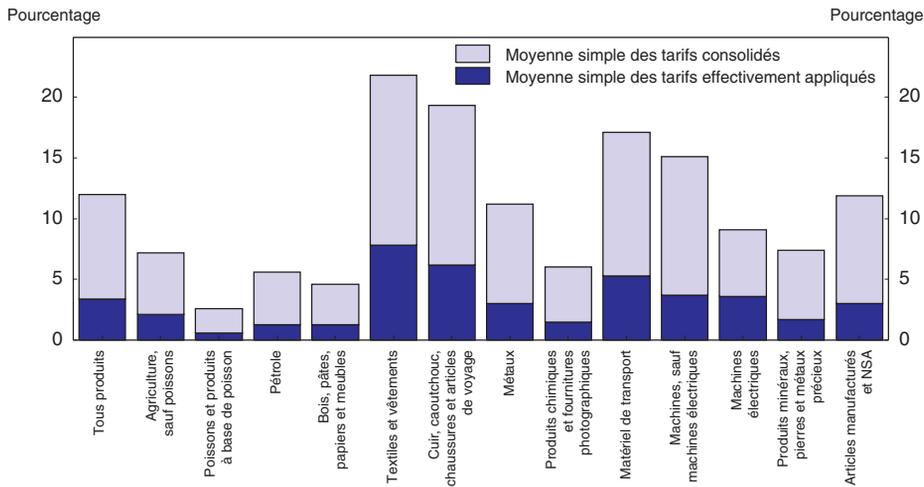
1. Indicateur de la valeur des transferts monétaires à l'agriculture résultant des politiques agricoles. Il est exprimé en pourcentage de la valeur totale de la production aux prix à la production intérieurs.
2. Le coefficient de protection nominal (CPN) est un indicateur de la protection du marché défini comme le rapport entre les prix moyens perçus par les producteurs et les prix à la frontière.

Source : OCDE, base de données des ESP/ESC.

ont pour but d'aider le secteur à faire face aux coûts de transition à court terme de la baisse des droits de douane et d'un éventuel accord commercial avec la Chine. Mais il convient que ces aides soient temporaires et d'un montant limité de façon à minimiser les effets négatifs sur les consommateurs et les autres producteurs, ainsi que la perte d'efficacité pour l'économie dans son ensemble.

## Graphique 2.8. Droits de douane

2004



Source : APEC 2004 individual action plan.

## Conclusion et priorités pour l'action des pouvoirs publics

Ce chapitre a fait ressortir la spécificité de l'économie néo-zélandaise (petite taille et isolement) et ses conséquences pour la politique et les réglementations en matière de concurrence. La Nouvelle-Zélande a été précurseur en matière de déréglementation dans une série de secteurs jusque là abrités de la concurrence. Pourtant l'efficacité de la concurrence pourrait être augmentée sur plusieurs points.

Le premier domaine dans lequel des améliorations sont possibles concerne le cadre législatif de la concurrence. Les autorités devraient :

- Autoriser la Commission du commerce à échanger des informations et à coopérer sur les questions d'application avec ses homologues d'autres pays, en particulier avec la Commission australienne de la concurrence et des consommateurs, en s'assurant que les décisions du gouvernement en la matière sont bien reflétées dans la loi.
- Consacrer davantage de ressources et d'attention à la lutte préventive contre les collusions horizontales, et appliquer avec vigueur les sanctions et le programme de clémence.
- Supprimer l'exemption qui autorise les associations professionnelles à recommander des prix.
- Examiner les effets commerciaux du quasi-monopole de la transformation des produits laitiers, notamment le degré effectif d'entrée et de concurrence sur les marchés touchés, l'attribution des droits à quotas étrangers et l'efficacité du système réglementaire.
- Supprimer les régimes spéciaux concernant les restrictions de la concurrence dans les transports aériens et maritimes internationaux, ou prévoir que la Commission du commerce soit consultée pour leur application.

De nouvelles actions sont également nécessaires dans plusieurs secteurs pour améliorer le fonctionnement des marchés, même si d'importantes réformes de

libéralisation ont déjà été mises en œuvre. En particulier, il serait souhaitable de mener les actions suivantes :

- Supprimer les incertitudes d'ordre réglementaire actuellement ressenties par les acteurs du marché dans le secteur de l'électricité, en clarifiant les droits de propriété sur l'eau et le mandat de la Commission de l'électricité en matière de sécurité des approvisionnements. Le gouvernement doit aussi veiller à ce que les risques de retards importants dans l'approbation des projets et de variation des stratégies des conseils locaux soient effectivement réduits par les modifications prévues de la loi sur la gestion des ressources naturelles.
- Évaluer les coûts et avantages relatifs de la séparation des producteurs et détaillants verticalement intégrés ou de l'imposition de coupe-feux. Analyser les causes du développement insuffisant du marché de couverture de l'électricité et, en fonction des résultats, prendre des mesures appropriées pour favoriser son expansion.
- Réexaminer les restrictions de l'accès aux pipelines de transport de gaz naturel et définir un ensemble de conventions et de protocoles pour favoriser les échanges sur le marché de gros.
- Mettre en place, dans le secteur du gaz naturel, un système de surveillance avec seuils de prix comparable à celui qui existe pour les sociétés de production ou de distribution d'électricité, au lieu de contrôler directement les prix.
- Évaluer l'état de la concurrence sur le marché de la téléphonie mobile. Remédier au manque de concurrence sur le marché des terminaisons d'appels en réglementant les redevances de terminaison et s'efforcer de minimiser les incertitudes et les distorsions que pourrait engendrer cette réglementation.
- Chercher les sources du faible raccordement au haut débit et, en fonction des résultats, prendre les mesures nécessaires pour favoriser son développement.
- Relancer la privatisation, en particulier dans les secteurs potentiellement concurrentiels, et recourir davantage aux principes de marché pour la prestation des services financés par l'État.
- Poursuivre la politique de renégociation des accords bilatéraux sur le transport aérien international en vue de remplacer le critère de la « propriété » par un critère de l'« établissement principal » ou du « lieu d'enregistrement » pour la désignation du transporteur national.
- Supprimer les restrictions d'enregistrement pour les services juridiques.
- Annoncer une suppression complète et rapide de tous les droits de douane et limiter les subventions en faveur du secteur des textiles, tapis, chaussures et vêtements.

Étant donné que l'agriculture néo-zélandaise se caractérise par un faible niveau de soutien à la production, un dénouement heureux du cycle de Doha renforcerait considérablement sa compétitivité sur les marchés mondiaux.

## Notes

1. On peut citer en exemple l'indice Herfindahl-Hirschman, utilisé dans quelques pays pour l'examen des projets de fusion. Cet indice est une fonction du nombre d'entreprises sur le marché et de leurs parts de marché.
2. Ces indicateurs ont été récemment actualisés (OCDE, 2004a). Ils reposent sur des données détaillées recueillies auprès des pays membres. Les indices synthétiques sont calculés en agrégeant les indicateurs réglementaires détaillés à l'aide de pondérations tirées de l'analyse des facteurs.

3. Cependant, il convient de noter que ce taux prend en compte les fusions et acquisitions et ne peut donc pas être considéré comme reflétant les véritables créations ou destructions d'entreprises. De plus, les données pour la Nouvelle-Zélande couvrent une période différente (Mills et Timmins, 2004).
4. Autrement dit, en mettant en balance les gains d'efficacité et les effets anticoncurrentiels, la Commission du commerce évalue l'effet net total sur les producteurs et les consommateurs, et pas seulement les effets de pouvoir de marché se traduisant par une baisse de la production et une hausse des prix. Ainsi, une fusion ou une transaction ayant pour effet d'accroître le pouvoir de marché serait autorisée si elle entraînait des gains d'efficacité, par exemple une baisse des coûts d'exploitation, supérieurs aux pertes sèches, même si les producteurs conservaient la totalité de ces avantages sous la forme d'une augmentation des bénéfices.
5. Le stockage d'eau pour la production d'électricité ne dépasse pas l'équivalent de quelque six semaines de production hydroélectrique normale (ministère du Développement économique, 2004a).
6. Une autre explication possible est que l'instabilité des prix a reflété une certaine asymétrie des flux d'information sur les capacités à court terme; en effet, si chacun peut observer et évaluer les stocks d'eau, les stocks d'autres combustibles, notamment de charbon, ne sont sans doute connus que du producteur d'électricité concerné. Par conséquent, les prix ont pu être déterminés dans une certaine mesure par le sentiment de pénuries imminentes et non par un déficit physique sous-jacent.
7. Ces chiffres doivent toutefois être maniés avec une grande prudence, car ils sont peu fiables (EECA, 2004).
8. Quelque 70 % du volume total d'électricité en Nouvelle-Zélande font l'objet d'échanges sur le marché de gros, le reste étant couvert par des contrats bilatéraux passés directement entre les producteurs et les consommateurs (Dong-Wong, 2004).
9. Le premier projet de déclaration sur les possibilités d'investissement a été publié en mai (Commission de l'électricité, 2005).
10. À titre d'exemple, l'offre à destination des consommateurs d'Auckland pourrait être augmentée soit en installant de nouvelles capacités de production dans la région d'Auckland, soit en améliorant le réseau de transport (et en transférant de l'électricité à partir d'autres régions).
11. En avril 2005, le ministre de l'Énergie a porté de septembre 2005 à la mi-2006 la date limite pour l'approbation du Plan d'actualisation du réseau, de manière à permettre une évaluation complète des propositions de Transpower pour un nouvel aménagement du réseau, en tenant compte des avantages et des coûts de la proposition de réseau et d'autres solutions, ainsi que des effets sur l'environnement.
12. Six catégories d'information sont requises : redevances de réseau; contrats; capacité des gazoducs; méthode de calcul des redevances de réseau; états financiers et indicateurs de performance; méthodologie utilisée pour l'allocation des coûts et des recettes.
13. L'accès au gazoduc de Maui n'est pas libre, mais un régime de liberté d'accès au réseau de transport de la Natural Gas Corporation (NGC) est accordé par les propriétaires des gazoducs.
14. Un rapport doit être soumis au Conseil des ministres en mai 2005.
15. La définition du haut débit varie généralement d'un pays membre à l'autre, mais l'expression désigne généralement des services en ligne beaucoup plus rapides que le RNIS de base, qui tourne à 128 Kb/s. Cette définition pourrait bientôt être obsolète, nombre d'opérateurs des pays de l'OCDE offrant désormais des débits supérieurs à 512 Kb/s (OCDE, 2003c).
16. Le prix des services aux entreprises est élevé en raison d'une forte redevance par mégabit pour la transmission de données (ministère du Développement économique, 2004c). Les prix du haut débit sont moyens pour les services aux particuliers, mais cela tient surtout à une limitation de l'utilisation.
17. Cela permet une concurrence pour la bande large sur les fils de Telecom pour un débit maximum de 128 Kb/s en amont et de 256 Kb/s minimum en aval. En outre, Telecom s'est vu accorder un délai de six mois pour offrir des circuits privés partiels dégroupés. En avril 2005, la Commission a publié un projet de détermination selon lequel Telecom devrait fournir à TelstraClear un service d'accès aux flux binaires, avec un débit d'aval sans profilage atteignant la capacité maximum de l'infrastructure filaire. La Commission a aussi recommandé qu'on donne six mois à Telecom pour développer une offre de service satisfaisante d'un dégroupage partiel des circuits privés. La commission a indiqué qu'en l'absence d'un résultat satisfaisant après ces six mois, il serait approprié de réévaluer les mérites d'un dégroupage partiel de circuit privé. Par la suite, la

Commission a surveillé les progrès de Telecom dans le développement de son service et informé le Ministre de la Communication qu'aucune régulation n'était requise à ce stade.

18. On peut citer en exemple le nombre croissant de prestataires de services de télévision par câble sur les marchés de données vocales et de données à grande vitesse aux États-Unis.
19. Ce programme a été appliqué dans cinq régions entre août 2001 et décembre 2002. Des sous-traitants privés ont fourni des services de placement et ont été rémunérés en fonction des résultats obtenus.
20. Le niveau maximum autorisé des investissements étrangers dans Air New Zealand est fixé à 49 % pour l'ensemble des participations étrangères, ou 35 % pour des compagnies aériennes étrangères ou des intérêts étrangers dans ce secteur, ou 25 % pour une compagnie aérienne étrangère donnée ou un investisseur étranger donné dans ce secteur. Il existe des accords séparés pour les compagnies aériennes opérant uniquement dans le cadre du marché unique australo-néo-zélandais du transport aérien.
21. Conformément à ces accords, d'autres pays peuvent refuser d'accorder des autorisations d'exploitation (par exemple des droits d'atterrissage) à Air New Zealand si la compagnie aérienne n'est pas en mesure de démontrer qu'elle est largement détenue et effectivement contrôlée par des ressortissants néo-zélandais.
22. Les principales dispositions de la loi sur la restructuration du secteur laitier sont les suivantes : le privilège de commercialisation de l'Office des produits laitiers a été supprimé et le secteur exportateur a été libéralisé; les deux principales coopératives, New Zealand Dairy Group et Kiwi Co-operative Dairies, ont été autorisées à fusionner pour former Fonterra Co-operative Group Limited. Dans ce contexte, il a été nécessaire de réguler l'entrée et la sortie libres des actionnaires et des fournisseurs de lait de Fonterra pour maintenir une tarification concurrentielle sur le marché du lait cru. On n'a guère observé d'entrées sur le marché depuis 2001. Toutefois, une nouvelle société d'exportation de produits laitiers, Synlait, a été créée en avril 2005.
23. Les droits de douane de 5 à 7.5 % seront ramenés à 5 % en 2008 et maintenus à ce niveau jusqu'en 2009. Les taux plus élevés, de 17 à 19 %, qui s'appliquent aux secteurs du textile et de la chaussure, seront progressivement ramenés à 10 % d'ici à 2009.

## Bibliographie

- ACIL Consulting (2001), « Review of the New Zealand Gas Sector – A Report to the Ministry of Economic Development », octobre.
- Alesina, A., S. Ardagna, G. Nicoletti et F. Schiantarelli (2003), « Regulation and investment », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 352, mars.
- Alexander, R., J. Bell et S. Knowles (2004), « Quantifying Compliance Costs of Small Businesses in New Zealand », University of Otago, Economics Discussion Papers n° 406, juillet, Dunedin.
- APEC (2003), *New Zealand Industrial Action Plan Peer Review*, Singapour.
- APEC (2004), *New Zealand Industrial Action Plan Peer Review*, Singapour.
- Arnold, T., D. Boles de Boers et L. Evans (2003), « The Structure of New Zealand Industry and its Implication for Competition Law » dans M. Berry et L. Evans (dir. de publ.), *New Zealand Competition Law at the Turn of the Century*, Chapter 1, Wellington.
- Audet, D. (2002), « Les marchés publics : rapport de synthèse », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2, n° 3.
- Auckland Uniservice Limited (2004), « Investment in the NZ electricity industry », octobre, Auckland.
- Banque mondiale (2004), « Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth », Washington.
- Bartelsman, E., S. Scarpetta and F. Schivardi (2003), « Comparative Analysis of Firm Demographics and Survival: Micro-level Evidence for the OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 348.
- Blumstein, J. et M. Cohen (2003), « The Interrelationships Between Public and Private Prisons: Does the Existence of Prisons Under Private Management Affect the Rate of Growth in Expenditures on Prisoners Under Public Management? », avril.
- Bradbury, J. (2004), « New Zealand Aviation – The Challenge Ahead », Address to the 21st Annual Symposium Royal Aeronautical Society, 16 avril.

- Chandran, C., C. Matthews et D. Tripe (à paraître), « Competition in the New Zealand Credit Card Market from the Consumer Perspective », *Journal of Asia-Pacific Business*, vol. 16, Issue 1.
- Charles River Associates (2002), « Port Companies and Market Power – A Quantitative Analysis », Final Report, avril.
- Commission du commerce (2005), « Telecommunication Act 2001: Schedule 3 – Investigation into Mobile Regulation Termination », Final report, Public version, juin, Wellington.
- Commission de l'électricité (2005), « Initial Statement of Opportunities – Draft for consultation May 2005 », mai, Wellington.
- Commission de la productivité (2004), « Australia New Zealand Competition Consumer Protection Regimes », Productivity Commission draft research report, Canberra.
- Conway, P., V. Janod and G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 419.
- Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes et A. Shleifer (2002), « The Regulation of Entry », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, février.
- Dong-Wong, L. (2004), « Intermediate Report on Comparative Analysis of Electricity Reforms in OECD Pacific Countries », IEA Working Paper, Paris.
- EECA (2004), « The Challenge of New Zealand's Energy Efficiency Strategy, EECA and the Year Three Report on the National Energy Efficiency and Conservation Strategy », Wellington.
- Evans, L. et P. Hughes (2003), « Competition Policy in Small Distant Open Economies: Some Lessons from the Economics Literature », New Zealand Treasury Working Paper 03/31, décembre, Wellington.
- Fonds monétaire international (2004), « New Zealand: Financial System Stability Assessment, Including Reports on the Observance of Standards and Codes on the Following Topics: Monetary and Financial Transparency, Banking Supervision, and Security Regulation », IMF country report n° 04/126, mai, Washington.
- Gal, M. (2002), *Competition Policy for Small Market Economies*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Golub, S. (2003), « Measures of Restrictions on Inward Foreign Direct Investment for OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 357.
- Gonenc, R. et M. Maher (2001), « Mise en œuvre et effets de la réforme de la réglementation : leçons à tirer et problématique actuelle », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31, 2001/I, Paris.
- Grubb, D. (2003), « Points of Comparison Between Australia's Job Network and the Dutch Market for Reintegration Services », *Australian Journal of Labour Economics*, vol. 6, n° 2, juin .
- Hansen, C. (2004), « Improving Hedge Market Arrangement in New Zealand », Paper for the 6th Annual National Power New Zealand 2004 Conference, Auckland.
- Hausman, J. et J.G. Sidak (2004), « Did Mandatory Unbundling Achieve its Purpose? Empirical Evidence From Five Countries », Massachusetts Institute of Technology Working Paper 04-40, novembre, Cambridge.
- Hodgson, P. (2004), « Genesis e3p Risk Sharing », Beehive Questions and Answers, 14 octobre, Wellington.
- Hoekman, B., H.L. Kee et M. Ollareaga (2001), « Entry Regulation and Trade: Does Country Size Matter? » dans *Rapport sur le développement dans le monde 2001*, Banque mondiale, Washington.
- Howell, B. (2003), « Building Best Practice Broadband in New Zealand: Bringing Infrastructure Supply and Demand Together », ISRC Working Paper, BH03/06, juin, Wellington.
- Marsh, V. (2005), « The Dog That Barked » Special Report New Zealand, *Financial Times*, 21 mars.
- McMillan, J. (2004), « A Flexible Economy? Entrepreneurship and Productivity in New Zealand », CEPR Discussion Paper n° 4614, septembre, Londres.
- Meggison, W. et J. Netter (2001), « From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatisation », *Journal of Economic Literature*, vol. 39, juin.
- Mills, D. et J. Timmins (2004), « Firm Dynamics in New Zealand: A Comparative Analysis with OECD Countries », New Zealand Treasury Working Paper 04/11, septembre, Wellington.
- Ministère de l'Agriculture et des Forêts (2004), « The New Zealand Dairy Industry – Three Years On From Industry Restructuring », Situation and Outlook for New Zealand Agriculture and Forestry 2004, décembre.

- Ministère du Commerce de la Chine et ministère des Affaires étrangères et du Commerce de la Nouvelle-Zélande (2004), « A Joint Study Report on a Free Trade Agreement between China and New Zealand », Wellington.
- Ministère de la Culture et du Patrimoine (2005), « Building a Strong and Sustainable Public Broadcasting Environment for New Zealand – A Programme of Action », Wellington.
- Ministère du Développement économique (2002), « Government Procurement in New Zealand – Policy Guide for Purchasers », juillet, Wellington.
- Ministère du Développement économique (2004a), *Sustainable Energy*, octobre, Wellington.
- Ministère du Développement économique (2004b), « Electricity Prices and Retail Competition », janvier, Wellington.
- Ministère du Développement économique (2004c), « Government Policy Statement on Electricity Governance », octobre, Wellington.
- Ministère du Développement économique (2004d), *Government Policy Statement on Gas Governance: Final Version*, octobre, Wellington.
- Ministère du Développement économique (2004e), « Benchmarking the Comparative Performance of New Zealand's Telecommunication Regime », 30 juin, Wellington.
- Ministère du Développement économique (2004f), « Evaluation of the Industry Capability Network New Zealand », Final report, septembre, Wellington.
- Ministère de l'Environnement et ministère de l'Agriculture et des Forêts (2004), *Freshwater for a Sustainable Future: Issues and Options*, décembre, Wellington.
- Ministère de l'Environnement (2004), *Water Programme of Action – Water Allocation and Use*, juin, Wellington.
- Mourougane, A. et M. Wise (2005), « Product Market Competition and Economic Performance in New Zealand », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître.
- Murray, K. et T. Stevenson (2004), « Analysis of the State of Competition and Investment and Entry Barriers to New Zealand's Wholesale and Retail Electricity Markets », Report prepared for the Electricity Commission, LeCG & TWSC, août.
- National Audit Office (2003), « The Operational Performance of PFI Prisons », Report by the Comptroller and Auditor General, juin.
- Nguyen-Hong, D. (2000), « Restriction on Trade in Professional Services », Staff research paper, Productivity Commission, Ausinfo, août, Canberra.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2003), « Regulation Productivity and Growth: OECD Evidence », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 347.
- NZIER (2002), « Competition and Efficiency in Banking Services – Some Economic Perspective on New Zealand Conditions », Report to the Reserve Bank of New Zealand, mars, Wellington.
- OCDE (2000), « Competition in Professional Services », Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises, DAFPE/CPL(2000)2.
- OCDE (2003a), « Quels sont les moteurs de la croissance de la production au niveau sectoriel ? », dans *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, chapitre 3, Paris.
- OCDE (2003b), « Dynamique de l'entreprise, productivité et cadre réglementaire institutionnel », dans *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, chapitre 4, Paris.
- OCDE (2003c), « Comparaison des prix de l'accès large bande dans la zone de l'OCDE », Groupe de travail sur les politiques en matière de télécommunications et de services de l'information, DSTI/ICCP/TISP(2003)8/FINAL, juin.
- OCDE (2004a), « La réglementation des marchés de produits dans les pays de l'OCDE, 1998-2003 », ECO/CPE/WP1(2004)9, Paris.
- OCDE (2004b), *La tarification de l'accès dans le secteur des télécommunications*, Paris.
- OCDE (2004c), « Modernisation du secteur public : l'emploi de mécanismes de type marché dans la prestation de services publics », Comité de la gouvernance publique, GOV/PCG(2004)19, octobre, Paris.
- OCDE (2005), *Going for Growth*, structural policy indicators and priorities in OECD countries, Paris.

Price Waterhouse Coopers (2004), « Infrastructure Audit », Report for the Ministry of Economic Development Infrastructure Stocktake, janvier.

Small, J. (2004), « Peer Review of Unbundling Analysis for Ministry of Economic Development », COVEC Limited, avril, Auckland.

Smith, R. et D. Tripe (2001), « Competition and Contestability in the New Zealand Banking System », Paper presented at the 14th Australasia Finance and Banking Conference, décembre, Sydney.

Treasury (2004), *December Economic and Fiscal Update*, Wellington.

## ANNEXE 2.A1

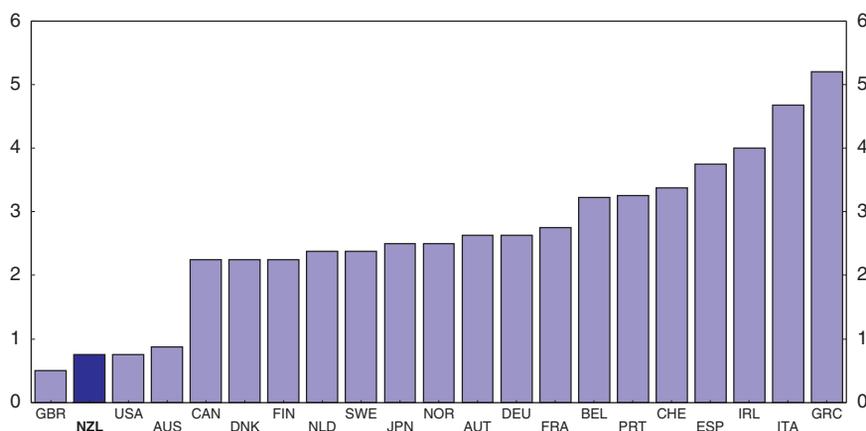
## État de la concurrence et progrès des réformes dans certains secteurs

### Transports

À la fin des années 90, le secteur des transports était apparemment l'un des moins réglementés des pays de l'OCDE, et le seul changement majeur depuis cette période a été un accroissement des participations de l'État (graphique 2.A1.1). Ce faible degré de restriction résulte d'une série de réformes qui ont commencé au début des années 80 :

- **Transports aériens** : Les services aériens intérieurs sont effectivement déréglementés depuis 1983. En 1986 ont été levées les restrictions au titre des investissements étrangers visant les participations étrangères dans des compagnies aériennes. Les trois principaux aéroports internationaux et un certain nombre d'aéroports provinciaux ont été progressivement restructurés et transformés en sociétés par actions. En 1998, l'État a vendu ses participations dans les aéroports internationaux d'Auckland et de Wellington et dans certains aéroports provinciaux. En revanche, en 2001 le gouvernement a renfloué Air New Zealand, dont il est désormais le principal actionnaire. Depuis le milieu des

Graphique 2.A1.1. **Indice de restrictivité dans le secteur des transports**<sup>1</sup>  
1998



1. Moyenne simple des transports aériens, ferroviaires et routiers.

Source : OCDE, base de données sur la réglementation des marchés de produits.

années 90, des accords de ciel ouvert ont été conclus avec plusieurs partenaires, notamment les États-Unis et l'Australie. En 2001 la Nouvelle-Zélande a pris l'initiative du premier accord de ciel ouvert plurilatéral (l'Accord multilatéral sur la libéralisation des transports aériens internationaux couvre les États-Unis, Singapour, le Chili, les îles Samoa, Brunei, le Pérou, les îles Tonga et la Nouvelle-Zélande).

- *Chemins de fer* : En septembre 1993, les principales activités du service public des chemins de fer ont été cédées à un consortium d'intérêts néo-zélandais et étrangers. L'entreprise a fait l'objet d'une importante restructuration, avec notamment l'externalisation de fonctions de base, notamment l'entretien des voies et du matériel roulant. En 2003, le gouvernement a conclu un accord avec Toll Holding pour les droits d'accès et les investissements sur le réseau et il a acheté l'infrastructure en 2004.
- *Routes* : En 1983, le Transport Amendment Act a amorcé la déréglementation du transport de marchandises. En 1984, le système quantitatif d'autorisations de transport routier a été remplacé par un système qualitatif, et la limitation du camionnage dans un rayon de 150 kilomètres a été progressivement supprimée<sup>1</sup>. Les restrictions à l'entrée dans le marché du transport routier ont été totalement levées en octobre 1986.
- *Transports maritimes* : Les opérations de cabotage ont été libérées en 1995. Les navires étrangers sont également autorisés à opérer sur les routes transtasmaniennes auparavant réglementées. La Nouvelle-Zélande prévoit des exemptions pour les accords de fixation de prix sur les lignes régulières, comme cela se fait couramment ailleurs.

## Ports

Étant donné la dépendance de l'économie néo-zélandaise à l'égard des échanges internationaux, il importe de veiller à ce que le secteur portuaire soit performant. Les ports sont assujettis à la fois à des dispositions sectorielles et au droit général de la concurrence. Un certain nombre d'entre eux se caractérisent par l'intégration verticale des entreprises portuaires pour la prestation de services opérationnels, mais ce dispositif peut être justifié par des considérations d'efficacité. Au total, les ports sont généralement concurrentiels, et le pouvoir de marché des différents ports est limité. Les ports néo-zélandais supportent largement la comparaison avec leurs homologues étrangers en ce qui concerne l'efficacité, les prix et la qualité des services (Charles River Associates, 2002).

## Radiodiffusion

Le secteur de la radiodiffusion a été restructuré à la fin des années 80 et dans les années 90; un certain nombre de privatisations ont eu lieu et les restrictions de la participation étrangère ont été levées en 1991. La réglementation est aujourd'hui très légère, et le secteur est dans une large mesure autorégulé par les groupes concernés. Des objectifs volontaires prévoient la diffusion d'une quantité croissante de produits à contenu local – qui sont réalisés pour l'essentiel en Nouvelle-Zélande et qui reflètent l'identité et la culture locales<sup>2</sup>. La promotion de la culture et de la langue maories est assurée grâce à des licences réservées. Cette situation contraste fortement avec l'approche adoptée dans certains pays de l'OCDE qui ont rétabli des quotas obligatoires ou des restrictions de la participation étrangère pour réaliser des objectifs culturels. Par ailleurs, la Nouvelle-Zélande est l'un des rares pays avancés qui n'appliquent pas de restrictions à l'égard de la propriété multimédias. Les règles normales de concurrence relatives aux positions

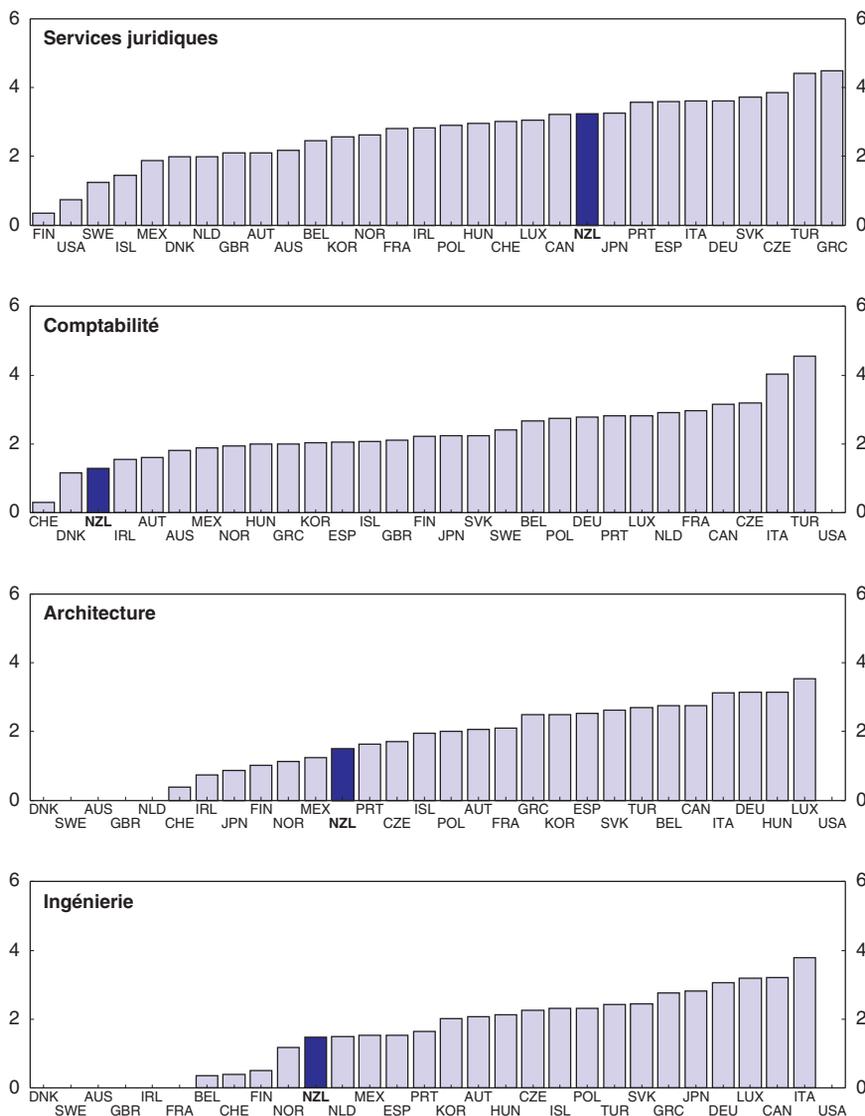
dominantes dans le secteur des médias permettent d'éviter la limitation du nombre des propriétaires et des opinions dans ce secteur.

## Professions libérales

Les indices de restriction concernant les services de comptabilité, d'architecture et d'ingénierie montrent que la Nouvelle-Zélande est l'un des pays les moins restrictifs du monde (graphique 2.A1.2). La plupart des restrictions sont des obstacles à l'établissement, tandis que les obstacles aux activités existantes sont très faibles. La barrière à l'entrée la plus répandue est une obligation de résidence.

Graphique 2.A1.2. Restrictions intérieures dans les professions libérales<sup>1</sup>

2003



1. L'indice de restrictivité varie de 0 à 6. Plus il est élevé, plus les restrictions sont importantes.

Source : OCDE, base de données sur la réglementation des marchés de produits.

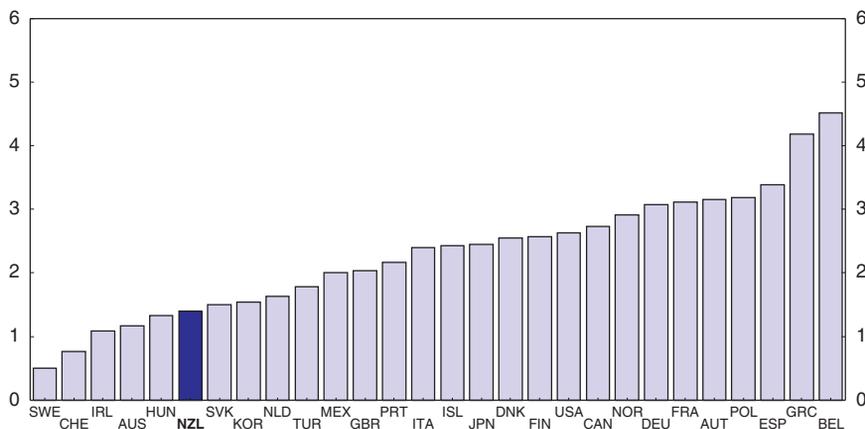
## Commerce de détail

Le secteur de la distribution de détail est l'un des plus libéralisés de la zone OCDE : il existe très peu de restrictions susceptibles de menacer l'entrée sur le marché (graphique 2.A1.3). Ainsi, les règlements de zonage sont beaucoup moins stricts que dans d'autres régions de l'OCDE, il n'y a pas de restrictions spécifiques visant la création de grandes surfaces. Les horaires d'ouverture des magasins sont parmi les plus souples du monde : les détaillants peuvent offrir à toute heure de la journée, sauf le jour de Noël, le Vendredi Saint, le Dimanche de Pâques et dans la matinée d'Anzac Day.

Des progrès ont été accomplis vers un environnement commercial encore plus ouvert, et les quelques restrictions qui subsistent ont peu à peu été supprimées. À titre d'exemple, les pharmacies de détail ont été partiellement déréglementées en septembre 2004, et une nouvelle loi a supprimé l'obligation de séparation physique lorsqu'une officine est gérée en même temps qu'un magasin. De plus, le nombre d'officines pouvant être détenues par un même pharmacien a été porté de une à cinq, et la participation maximale d'un non-pharmacien dans une officine a été portée de 25 % à 49 %, tandis que les pharmaciens peuvent désormais investir dans un nombre non limité d'officines (au lieu d'une seule auparavant).

Graphique 2.A1.3. **Réglementation de la distribution de détail dans les pays de l'OCDE<sup>1</sup>**

2003



1. L'indice de restrictivité varie de 0 à 6. Plus il est élevé, plus les restrictions sont importantes.

Source : OCDE, base de données sur la réglementation des marchés de produits.

## Secteur bancaire

Depuis 1984, le secteur financier a fait l'objet d'un processus de déréglementation en profondeur, en particulier avec la suppression de l'encadrement des taux d'intérêt et d'autres contrôles. Le secteur est actuellement très concentré : quatre banques australiennes possèdent 85 % du secteur bancaire néo-zélandais. En dépit de ces conditions oligopolistiques, le secteur ne semble pas souffrir notablement d'un manque de concurrence et de contestabilité (Smith et Tripe, 2001). En particulier, la transparence des activités est satisfaisante ; les obligations réglementaires pour la gestion d'une banque

n'apparaissent pas excessivement coûteuses; enfin, de nombreux marchés d'emprunt et de prêt semblent répondre aux normes de concurrence effective (NZIER, 2002)<sup>3</sup>. Depuis 2002, la présence de la Kiwibank, filiale de New Zealand Post, aurait contribué, selon la Banque de réserve, à faire baisser les commissions et à promouvoir l'efficacité du marché (Marsh, 2005), bien que la part de marché de cet établissement soit inférieure à 1 %. L'efficacité des marchés de capitaux, conjuguée à des perspectives macroéconomiques favorables, atténue les risques d'instabilité du système en cas de fermeture de l'une des principales banques. Ces risques sont jugés faibles dans le court terme (Fonds monétaire international, 2004).

## Notes

1. Afin de protéger le rail contre la concurrence grandissante de la route, une limitation de la distance d'acheminement du fret routier avait été instaurée en 1936. Cette restriction, qui s'appliquait à la quasi-totalité des marchandises, a été portée à 150 kilomètres en 1977.
2. D'après le Rapport sur le contenu local à la télévision, qui est produit chaque année par NZ On Air, les grandes chaînes de télévision ont dépassé les objectifs de diffusion qu'elles avaient adoptés pour 2003. Les chaînes de radio ont aussi globalement dépassé leur objectif ces dernières années et semblent en passe d'atteindre l'objectif d'un contenu musical local de 20 % sur la radio commerciale néo-zélandaise en 2005.
3. En revanche, la concurrence est peut-être insuffisante sur le marché des cartes de crédit, et l'absence de surtaxe pour les cartes de crédit est susceptible de fausser la concurrence entre les différents systèmes de paiement (NZIER, 2002; Chandran *et al.*, à paraître). Toutefois, il n'est pas certain que ces problèmes soient suffisamment préoccupants pour justifier une intervention, et des situations similaires sont observées dans de nombreux pays.



## Chapitre 3

# Améliorer le cadre économique afin de renforcer la croissance de la productivité

Même si les marchés de capitaux et du travail fonctionnent généralement bien, le présent chapitre examine un ensemble de paramètres de l'action gouvernementale qui pourraient être redressés afin de créer des conditions encore plus propices aux gains de productivité. Les règles de taxations ont pénalisé certaines formes de financement, élevant le coût global du capital, tandis que des écarts entre les déductions d'impôt pour amortissement et l'amortissement économique ont abouti à une configuration sous-optimale de l'investissement fixe. Un recours à des mécanismes de péage de congestion permettrait une utilisation plus efficace de l'infrastructure de transport terrestre et, en même temps, aiderait à déterminer les nouveaux investissements nécessaires. Il faudrait éliminer les obstacles au développement de nouveaux dispositifs de financement et de tarification tels que les péages et les partenariats public-privé, et choisir systématiquement les nouveaux projets routiers qui offrent le rendement social net le plus élevé. Des mesures récentes ont réduit la flexibilité du marché du travail, mais il est encore trop tôt pour en évaluer pleinement les effets. On pourrait atténuer un peu ces derniers en autorisant des périodes d'essai pour les nouvelles recrues et/ou en assouplissant les restrictions applicables aux contrats de durée déterminée. Dans la pratique, l'incidence des nouvelles règles régissant les négociations salariales est, elle aussi, encore assez incertaine et demandera à être suivie de près. Le cadre de l'innovation est généralement bien conçu mais gagnerait à un renforcement des liens entre les universités et le secteur privé ainsi qu'à une plus étroite intégration avec les politiques de l'éducation, de l'immigration et du marché du travail. La simplification des programmes de soutien public faciliterait l'activité d'innovation.

**A**ccélérer la croissance de la productivité est le principal moyen de ramener le PIB par habitant dans la moitié supérieure du classement des pays de l'OCDE, ce qui est l'objectif du gouvernement. Les gains de productivité s'opèrent à la fois au sein de chaque entreprise et par le biais du processus économique naturel de fermeture d'entreprises à faible productivité et de démarrage d'entreprises à plus forte productivité. Afin de faciliter ce processus, il importe que les ressources en capital et en travail puissent s'acheminer rapidement et sans rencontrer d'obstacle vers leurs utilisations les plus efficaces. En général, cela ne présente pas de difficulté mais, sur certains points, l'action gouvernementale pourrait être améliorée. Plusieurs aspects du traitement fiscal du capital faussent peut-être les choix des entreprises en matière d'investissement en équipements ou inhibent le flux de ressources destinées au financement d'investissements. L'investissement en infrastructure de transport est devenu une autre préoccupation des pouvoirs publics et il y a encore à faire pour assurer une utilisation efficace de l'infrastructure existante et pour déterminer où et comment améliorer le réseau.

En dépit de la remarquable tenue dont le marché du travail fait preuve depuis les réformes lancées au début des années 90, la récente législation a réduit la flexibilité dans ce domaine, encore qu'il soit trop tôt pour évaluer pleinement les effets des réformes mises en œuvre l'an dernier. Néanmoins, la stratégie actuelle risque de faire évoluer les relations professionnelles vers des arrangements qui rendraient plus difficile le maintien de gains de productivité plus élevés. L'innovation joue aussi un rôle décisif et, même si l'action générale des autorités néo-zélandaises semble efficace pour encourager l'innovation, on pourrait faire davantage pour faciliter le transfert de connaissances au secteur privé et simplifier le système de soutien public direct à l'innovation dans le secteur privé.

### Renforcement de l'intensité capitalistique

Le taux d'investissement des entreprises néo-zélandaises a été faible par rapport à ceux des autres pays de l'OCDE pendant la majeure partie des deux décennies écoulées, même si deux facteurs expliquant traditionnellement l'insuffisance de l'investissement ont maintenant changé et si les taux d'investissement ont fait un bond ces deux dernières années. *En premier lieu*, le long processus de restructuration de l'économie a conduit initialement à une offre excédentaire de main-d'œuvre, rendant cette dernière relativement bon marché en comparaison du coût du capital. Maintenant, cependant, le facteur travail est affecté à des usages plus productifs et pour lesquels la demande est forte, les pénuries générales de main-d'œuvre conduisant à une élévation des salaires réels et rendant l'investissement plus attractif. *En second lieu*, la prime de risque pays sur la dette à long terme, c'est-à-dire l'écart entre les rendements des obligations publiques de la Nouvelle-Zélande et ceux des autres pays les plus développés, s'est réduite au cours des années 90, et le creusement observé plus récemment s'explique principalement par une baisse temporaire des taux d'intérêt aux États-Unis qui, selon les prévisions de l'OCDE, s'inversera sur les quelque douze prochains mois<sup>1</sup>. Même s'il est probable qu'il y aura toujours une prime de risque pays sur les investissements de portefeuille du fait de la

petite taille des marchés financiers, l'accès aux marchés de capitaux étrangers à un coût relatif moins élevé qu'auparavant devrait se répercuter sur le coût intérieur du capital également. En dépit de ces évolutions qui laissent entrevoir des perspectives plus prometteuses pour l'investissement des entreprises, et malgré une stratégie globale de taxation de l'investissement plus neutre que celles de beaucoup d'autres pays (OCDE, 2001), il subsiste plusieurs aspects spécifiques de la fiscalité qui ont faussé les décisions d'investissement et ont fait qu'il est plus difficile pour les entreprises d'améliorer leur productivité.

### **Supprimer une distorsion en ce qui concerne les plus-values en capital**

La Nouvelle-Zélande a choisi de ne pas appliquer de taxe sur les plus-values en capital car elle estime que les coûts de conformité ne sont pas justifiés par rapport aux gains (à la fois en termes de recettes et de neutralité) que pourrait offrir un impôt sur les gains en capital, et une crainte subsiste concernant les effets d'immobilisation des capitaux que cet impôt pourrait induire (en particulier dans la mesure où il est perçu lors de la réalisation). Toutefois, les gains en capital sont effectivement imposés pour les fonds communs de placement offrant des services de placement collectif, ce qui entraîne un risque de mauvaise affectation des capitaux, certains types d'instruments financiers étant favorisés aux dépens d'autres (Claus *et al.*, 2004; Stobo, 2004). En effet, cela encourage les épargnants à placer leur épargne dans l'acquisition directe d'actions d'entreprises plus grandes ou plus établies ou dans des fonds passifs. Cela peut, à son tour, handicaper les entreprises qui pourraient, autrement, se tourner vers ces services de placement collectif comme source optimale de fonds propres, de sorte qu'il leur est plus difficile – et plus onéreux – de financer leurs projets. Le fait de supprimer cette distorsion et d'accorder un traitement cohérent des plus-values en capital à tous les instruments financiers permettrait donc une affectation plus efficiente des capitaux pour les entreprises. Dans le cadre du budget 2005, le gouvernement a annoncé qu'il supprimerait l'imposition des gains réalisés sur la vente d'actions néo-zélandaises par des organismes de placement collectif. Un document détaillé sur les modalités d'application sera publié prochainement.

### **Réaligner les déductions pour amortissement**

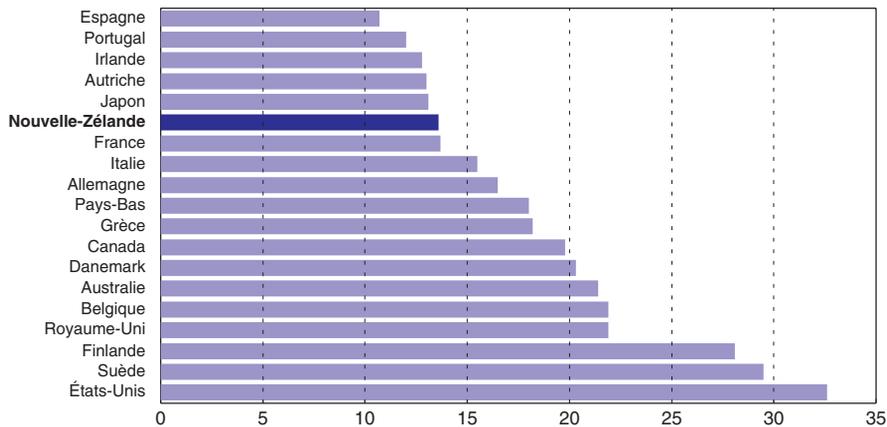
En l'absence d'impôt, l'investissement se dirigerait normalement là où le taux de rendement corrigé des risques est le plus élevé et donc là où il serait le plus productif. Les taux d'amortissement sont neutres lorsqu'ils n'entravent pas ce processus, et le classement des taux de rendement des projets est le même avant et après impôt<sup>2</sup>. Les autorités néo-zélandaises ont évalué les règles actuelles en matière d'amortissement et y ont identifié deux éléments de distorsion, en ce sens qu'elles ne reflètent pas convenablement l'amortissement économique et détournent l'investissement des actifs à courte durée de vie, comme les machines et outillage (y compris les TIC), vers les actifs à plus longue durée de vie, comme les bâtiments et les structures (Inland Revenue et Treasury, 2004). Cela explique peut-être en partie la part relativement faible des investissements en TIC dans l'investissement global (graphique 3.1).

Les deux principales particularités des dispositifs actuels qui doivent être révisées pour que les règles fiscales soient plus étroitement alignées sur l'amortissement économique sont les suivantes :

- L'amortissement fiscal est fondé sur une valeur décroissante, avec une valeur résiduelle supposée de 13,5 % du coût d'acquisition initial. Les autorités fiscales peuvent ensuite

Graphique 3.1. **Part des TIC dans l'investissement**

En pourcentage de la formation de capital fixe non résidentiel  
Ensemble de l'économie, 2002<sup>1</sup>



1. 2001 pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni.

Source : Panorama des statistiques de l'OCDE 2005.

prescrire un taux d'amortissement constant, pour lequel les entreprises peuvent opter. Cependant, pour les installations et les équipements, un amortissement « dégressif à taux double »<sup>3</sup> donnerait un résultat plus proche de l'amortissement économique, surtout pour les actifs à courte durée de vie.

- Un supplément (« chargement ») de 20 % s'applique aux taux d'amortissement fiscal pour la plupart des nouveaux actifs achetés après le 1<sup>er</sup> avril 1995, de sorte qu'ils s'amortissent plus vite que les taux calculés plus haut<sup>4</sup>. Si l'inflation était nulle et si l'amortissement économique correspondait à peu près aux taux d'amortissement fiscal, cela pourrait conduire à un surinvestissement en actifs et créer un biais en faveur des actifs à plus courte durée de vie. À 2 % d'inflation, ce chargement risque d'entraîner toujours un investissement globalement excessif. Toutefois, il atténue la distorsion entre les actifs à plus longue durée de vie et les actifs à durée de vie plus brève. Le moyen le plus simple de mieux aligner l'amortissement fiscal sur l'amortissement économique dans l'hypothèse d'un taux d'inflation de 2 % serait de pratiquer des chargements plus lourds pour les actifs à courte durée de vie et moins lourds pour ceux qui ont une plus longue durée de vie.

Lors de la présentation du budget (19 mai 2005) un projet de loi a été soumis au Parlement en vue de réformer le calcul des taux d'amortissement, de façon qu'ils reflètent plus fidèlement la dépréciation économique sous-jacente des actifs. En particulier, les installations et équipements à courte durée de vie feront l'objet de taux d'amortissement plus élevés – calculés par la méthode de l'amortissement dégressif à taux double – tandis que les bâtiments se verront appliquer des taux d'amortissement plus réduits. Les nouveaux taux d'amortissement s'appliqueraient aux installations et équipements acquis après le 1<sup>er</sup> avril 2005, et aux bâtiments acquis après le 19 mai 2005. Ce projet de loi a été transmis pour examen au *Finance and Expenditure Selection Committee*.

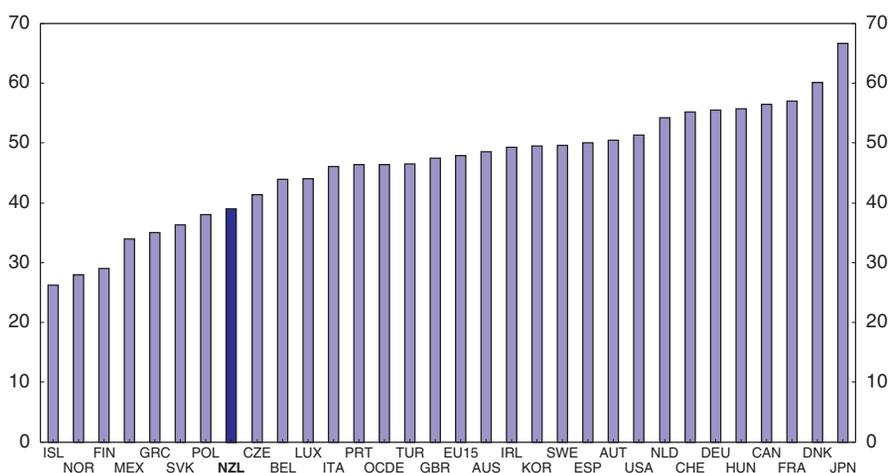
### Réduire l'imposition des investisseurs non résidents

En général, le secteur privé recourt depuis longtemps aux marchés mondiaux de capitaux pour financer ses investissements<sup>5</sup>, et les banques constituent un important canal d'approvisionnement en capitaux étrangers pour un large éventail d'emprunteurs nationaux (Reserve Bank of New Zealand, 2004). Cependant, le traitement fiscal actuel des investissements de portefeuille étrangers a peut-être des effets défavorables sur le coût d'utilisation du capital, surtout pour les grandes entreprises qui veulent mobiliser des capitaux étrangers. Ce facteur fera baisser le taux d'investissement global car les capitaux étrangers seront utilisés pour financer le projet d'investissement marginal<sup>6</sup>. Globalement, quand une société résidente verse des dividendes intégralement imputés, le crédit d'impôt pour les investisseurs étrangers (FITC) a pour effet de limiter à 33 % la pression fiscale combinée sur les revenus imposables réalisés par la société résidente et distribués sous forme de dividendes aux actionnaires non résidents. Cependant, si les investisseurs étrangers sont sensibles au taux d'imposition et l'incorporent dans le taux de rendement du capital qu'ils exigent, l'abaissement du taux effectif attirera davantage d'investissements en Nouvelle-Zélande.

Une solution serait de réduire le taux ordinaire de l'impôt sur les sociétés afin de rendre le pays plus attractif pour les investisseurs étrangers, étant donné que le taux actuel est plus élevé que la moyenne OCDE et supérieur de 3 points à celui de l'Australie. L'abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés ne réduirait pas le taux marginal sur les dividendes, qui est déterminé dans le cadre de l'approche globale de la Nouvelle-Zélande en matière d'impôt sur le revenu<sup>7</sup> et est déjà largement inférieur à la moyenne OCDE (graphique 3.2). Toutefois, cela mettrait à plus rude épreuve le système d'imputation en creusant l'écart entre le taux maximum d'imposition sur le revenu des personnes physiques (39 %) et le taux d'impôt sur les sociétés (33 % actuellement). Ce serait donc un instrument assez peu efficace pour alléger l'imposition des investisseurs non résidents. Les autres possibilités pour réduire les impôts sur les non-résidents ne sont pas forcément

Graphique 3.2. Taux marginaux supérieurs d'imposition des revenus de dividendes

2003



Source : OCDE (2004), *La politique fiscale dans les pays de l'OCDE : Évolutions et réformes récentes*.

simples, en raison notamment de possibles réactions des partenaires dans le cadre des accords de double imposition. L'on pourrait peut-être augmenter le crédit d'impôt sur les sociétés offert au titre du FITC ou autoriser la déduction des dividendes pour les non-résidents. La déduction des dividendes reviendrait de fait à abandonner la taxation des revenus de sociétés distribués sous forme de dividendes aux actionnaires non résidents et à des entités exonérées telles que les organisations charitables. La Nouvelle-Zélande renoncerait aussi au bénéfice des crédits d'impôt étranger sous-jacents accordés par les pays qui exportent des capitaux en Nouvelle-Zélande. Une autre solution consisterait à étendre aux valeurs mobilières le système de prélèvement applicable aux émetteurs agréés (AIL)<sup>8</sup> afin de couvrir aussi les dividendes.

### Investir dans l'infrastructure de transport routier

Un vaste débat public s'est engagé au sujet de l'état de l'infrastructure de la Nouvelle-Zélande<sup>9</sup>, d'aucuns craignant que, pendant de nombreuses années, le pays n'ait insuffisamment investi dans ces équipements. Les services d'infrastructure constituent un préalable à la croissance économique, permettant aux entreprises et aux ménages de maximiser leur productivité. Toutefois, un certain degré de prudence, voire de scepticisme, se justifie. En ce qui concerne les transports – principale préoccupation en matière d'infrastructure en Nouvelle-Zélande, l'électricité mise à part (voir chapitre 2) – de récentes études internationales n'ont pas réussi à déceler un lien solide entre l'infrastructure de transport et l'expansion économique<sup>10</sup> (CEMT, 2002). Toutefois, depuis plusieurs années, le ratio avantages/coûts minimum pour les projets routiers, compte tenu des financements disponibles, est de l'ordre de quatre pour un. On peut donc penser que certains projets économiquement justifiés n'ont pas été financés. Aussi, le gouvernement a relevé la taxe d'accise sur les carburants (5 centimes à partir du 1<sup>er</sup> avril 2005), ce qui fournira 300 millions de NZD de crédits supplémentaires pour des investissements dans le transport terrestre au cours des trois prochaines années, et il a autorisé la mise en place de péages pour des projets spécifiques

La Nouvelle-Zélande a un système de redevances de transport routier qui comporte certains éléments de tarification routière (encadré 3.1). Globalement, toutefois, les utilisateurs paient nettement moins que le coût intégral du transport (tableau 3.1). Par ailleurs, si certaines de ces redevances reflètent plus ou moins correctement une partie des externalités du transport routier, comme les émissions de carbone pour les taxes pétrolières et les redevances d'utilisation pour le coût de l'entretien des routes, d'autres sont sans aucun rapport avec l'utilisation effective, et aucune de ces redevances ne convient pour régler le problème de la congestion. Tandis qu'aucun pays n'a mis en place un système complet de péage routier à l'échelle nationale, le péage de congestion est de plus en plus utilisé pour faire face à la densité de la circulation urbaine et il est également intégré dans certains péages autoroutiers.

Un péage de congestion pourrait fournir un cadre plus approprié pour gérer la demande<sup>11</sup>. Le gouvernement a déjà demandé une étude des possibilités de tarification routière à Auckland, qui devrait être achevée d'ici novembre. Entre-temps, des initiatives telles que le School Travel Programme, visant à offrir des solutions sûres de transport scolaire en autocar, pourraient contribuer à atténuer la congestion, puisque environ 40 % des déplacements effectués aux heures de pointe à Auckland sont à destination d'un établissement scolaire ou d'enseignement tertiaire<sup>12</sup>. Cependant, ce programme et d'autres dispositifs de « gestion de la demande de déplacements » mis en place afin de

### Encadré 3.1. Coûts du transport routier et redevances

#### Principales caractéristiques des transports terrestres

La Nouvelle-Zélande a l'un des taux de motorisation les plus élevés du monde, une personne sur deux possédant un véhicule particulier. Trois déplacements sur quatre se font en voiture : un tiers de ces déplacements portent sur une distance de moins de 2 kilomètres et deux tiers sur une distance de moins de 6 kilomètres. 2.2 % seulement des déplacements s'effectuent par le car et environ 0.25 % par le train.

Il y a 10 700 kilomètres d'autoroutes nationales, qui assurent 46 % de l'ensemble du trafic, et 82 000 kilomètres de routes locales placées sous la responsabilité des autorités territoriales.

Environ 60 % du volume total du fret intérieur sont transportés par route, avec près de 80 000 poids lourds immatriculés.

Les transports intérieurs représentent 40 % de la consommation totale d'énergie de la Nouvelle-Zélande et 42 % de ses émissions totales de dioxyde de carbone.

#### Dispositifs de financement de l'infrastructure de transport routier

Au niveau de l'administration centrale, le système de financement du transport routier est conçu de manière à récupérer chaque année auprès des usagers de la route le montant total des dépenses publiques effectuées au titre du réseau routier, encore qu'une part importante des recettes soit reversée aux comptes généraux de l'État. Il s'agit d'une forme de la méthode d'« imputation intégrale des coûts aux utilisateurs » qui est généralement appliquée au plan international en matière de tarification routière. Dans le cas de la Nouvelle-Zélande :

- Les redevances sont fixées de façon à produire des recettes suffisantes pour couvrir à la fois l'entretien des routes et les travaux de modernisation réalisés au cours de l'année; il n'y a pas d'amortissement ni d'intérêts sur les dépenses d'équipement.
- La totalité des coûts est répartie entre les différentes catégories d'utilisateurs et les différents types de véhicules, selon un modèle qui impute les coûts en fonction des différents utilisateurs mais qui tient compte aussi de considérations d'équité.
- Les externalités telles que les nuisances environnementales ne sont pas prises en compte dans ce cadre.

Les sources de recettes de l'administration centrale dans le domaine routier sont les suivantes :

- Les taxes pétrolières sont payées à la pompe sous forme de droit d'accise par litre d'essence (ou de GPL/GNC) et comprennent un droit collecté pour le compte de l'Accident Compensation Corporation. Ces taxes fournissent près de la moitié des recettes du transport routier qui sont collectées, mais moins de la moitié de cette somme est directement recyclée dans le secteur du transport routier par l'intermédiaire du National Land Transport Fund, le reste allant aux comptes de recettes des administrations publiques.
- Des redevances d'utilisation des routes sont prélevées sur tous les véhicules diesel et commerciaux selon une formule qui tient compte à la fois du poids du véhicule et de la distance parcourue. Ces redevances fournissent près d'un quart des recettes routières
- Les droits initiaux d'enregistrement des véhicules et les droits annuels d'immatriculation fournissent aussi un quart des recettes.

Les routes placées sous la responsabilité des autorités territoriales sont financées à l'aide des impôts sur la propriété immobilière (taux des collectivités locales) même si une part importante des fonds est versée par le National Land Transport Programme aux administrations locales et régionales.

Source : Mministère des Transports (2005).

Tableau 3.1. **Part des coûts totaux des transports terrestres imputée aux utilisateurs<sup>1</sup>**  
2001-02, en pourcentage

	Actifs irrécupérables <sup>2</sup>	
	Inclus	Exclus
<b>Routes, total</b>	<b>47</b>	<b>70</b>
Voitures	44	64
Camions	36	56
Réseau national – urbain	73	83
Réseau national – rural	52	86
Réseau local – urbain	43	56
Réseau local – rural	37	73
<b>Chemins de fer, total</b>	<b>43</b>	<b>77</b>
Fret ferroviaire	44	80
Service ferroviaire voyageurs, longue distance	96	96
Réseau ferré urbain, Auckland	16	21
Réseau ferré urbain, Wellington	19	46

Note : Depuis que ces estimations ont été établies, le gouvernement a racheté l'infrastructure ferroviaire, et les taxes sur les carburants ont été majorées de 5 cents par litre (environ 14 %) le 1<sup>er</sup> avril 2005.

1. Y compris les coûts environnementaux estimés.

2. Les actifs irrécupérables sont ceux qui n'auraient aucune valeur de revente en vue d'une autre utilisation. Si ces actifs sont inclus dans les coûts totaux, la part du total à la charge des utilisateurs est allégée en conséquence.

Source : Ministère des Transports (2005).

réduire les besoins d'utilisation des routes en modifiant les comportements en matière de déplacements auraient beaucoup plus de chances de réussir s'ils étaient renforcés par des mécanismes de tarification routière.

Le Land Transport Management Act (Loi sur la gestion des transports terrestres) de 2003 officialise la stratégie de transport du gouvernement et déploie un nouveau cadre pour l'investissement en infrastructure routière. Les principaux changements sont la création de partenariats public-privé et l'autorisation de péages sur les nouvelles routes, certes sous des conditions assez strictes, prévoyant notamment des consultations générales et l'existence d'autres routes sans péages. Si ces mesures assurent davantage de souplesse pour l'adoption de nouvelles approches en matière d'investissement en infrastructure dans le secteur des transports terrestres et reflètent les tendances internationales (Molnar, 2003), elles ne vont peut-être pas assez loin pour être vraiment efficaces. En particulier, l'obligation d'organiser des consultations avec le public avant d'octroyer des concessions et l'approbation des routes à péage sont des conditions tout aussi strictes (ce qui semble impliquer que les concessions comporteraient normalement des péages). Cependant, alors que la consultation du public est de mise lorsqu'il s'agit d'une redevance d'utilisation directe, cette procédure peut bloquer les accords de concession lorsque l'État recourt à des péages fictifs comme mécanisme de paiement d'un contrat. Dans ces systèmes de partenariat public-privé, l'État paie l'opérateur suivant un ensemble de règles imitant les incitations qui joueraient si les utilisateurs avaient effectivement à payer des péages, mais sans que ces redevances soient effectivement collectées<sup>13</sup>. D'une manière plus générale, le meilleur moyen d'évaluer les concessions de gestion des routes (et d'autres services publics) est de se baser sur leur capacité d'amélioration de l'efficacité de l'investissement du secteur public par la participation des

cadres et la discipline associée à l'investissement privé et d'assurer une répartition claire et appropriée des risques au lieu de la considérer comme un moyen de combler un déficit de financement public (Joumard *et al.*, 2004; Loneragan, 2004).

## Préserver la flexibilité du marché du travail

### **La protection de l'emploi s'est renforcée**

La Nouvelle-Zélande a l'un des marchés du travail les plus flexibles de la zone OCDE et est l'un des pays où les résultats se sont améliorés le plus ces quelques dernières années (Brandt *et al.*, 2005). La mobilité de la main-d'œuvre, mesurée par une série d'indicateurs types, est élevée par rapport à celle des autres pays (Kongsrud et Wanner, 2005). On estime que le chômage structurel a reculé de plus de 2 points ces dix dernières années, l'une des plus fortes baisses dans la zone OCDE. Cependant, depuis le début de la décennie, la législation a évolué dans le sens d'une accentuation des rigidités sur le marché. En particulier, la Nouvelle-Zélande est le seul pays de l'OCDE à avoir alourdi la réglementation en ce qui concerne tant les contrats permanents que les contrats temporaires (encadré 3.2), alors que beaucoup d'autres pays membres ont renforcé la flexibilité de la population active en assouplissant le recours au travail temporaire tout en maintenant les dispositions existantes inchangées pour les travailleurs permanents (OCDE, 2004a). Il est en résulté un accroissement marqué de la protection de l'emploi de la fin des années 90 à 2003, même si le niveau final reste encore peu élevé par rapport aux autres pays (graphique 3.3).

Ce durcissement de la législation a sans doute réduit les fluctuations de l'emploi en augmentant à la fois la stabilité de l'emploi et la durée des périodes de chômage, même si ces effets ont pu être masqués par le dynamisme du marché du travail. En particulier, une réglementation plus lourde de l'utilisation de la main-d'œuvre va souvent de pair avec un chômage plus élevé pour les groupes qui sont moins liés au marché du travail (Botero *et al.*, 2004; OCDE, 2004a). La disposition relative aux griefs individuels, dans sa version modifiée, exige que les actions des employeurs reflètent ce qu'un employeur juste et raisonnable aurait fait en pareilles circonstances<sup>14</sup>. Cependant, s'il est vrai qu'une protection est certainement indispensable pour éviter des licenciements abusifs, elle crée une contre-incitation à embaucher, surtout pour les personnes « à risque » que sont les travailleurs âgés, les jeunes ou les immigrants, dans les cas où l'employeur peut juger particulièrement difficile de déterminer si ces demandeurs d'emploi ont le profil qui convient pour le poste proposé. Un moyen d'encourager l'embauche de ces groupes marginaux serait d'instaurer une période probatoire minimum pour les salariés nouvellement recrutés, durant laquelle la législation relative aux licenciements abusifs ne s'appliquerait pas<sup>15</sup>. De fait, cela donnerait aux employeurs la possibilité de confirmer l'adéquation des salariés et ce serait particulièrement utile du fait que, aux termes de l'ERA, les contrats à durée déterminée ne peuvent pas servir de période d'essai. Une autre solution possible serait d'assouplir les restrictions applicables aux contrats à durée déterminée. Cette solution serait peut-être plus appropriée pour favoriser l'embauche de travailleurs âgés, que les employeurs hésitent parfois à recruter de peur que leurs compétences ne se dégradent au fil du temps.

D'autres caractéristiques du marché du travail ont pu aussi réduire la flexibilité et alourdir les coûts de l'emploi. Le salaire minimum augmente régulièrement depuis 1999, surtout pour les jeunes, et les règles concernant la période d'évaluation du revenu pour le calcul des indemnités de chômage des travailleurs saisonniers ont été assouplies en

### Encadré 3.2. **Employment Relations Act et protection de l'emploi**

L'Employment Relations Act (ERA), entrée en vigueur en 2000 et modifiée en 2004, a marqué un changement sensible par rapport à l'Employment Contracts Act (ECA) qui avait déréglementé l'emploi et supprimé le syndicalisme obligatoire en 1991. L'objectif premier de l'ERA est de promouvoir les négociations collectives, d'obliger les employeurs à négocier « de bonne foi » et à rétablir le monopole des syndicats en matière de négociations collectives. Cette loi contient cependant aussi des clauses qui ont trait à la protection de l'emploi :

- Elle régleme les licenciements et alourdit les coûts de respect des obligations en cas de licenciement.
- Elle tend aussi à limiter le recours aux contrats à durée déterminée, en exigeant des raisons valables fondées sur des motifs raisonnables pour employer un travailleur sur ce type de contrat. L'employeur doit indiquer au salarié, au début du contrat, la date et les modalités de fin du contrat.

Modifications apportées à l'Employment Relations Act en 2004 :

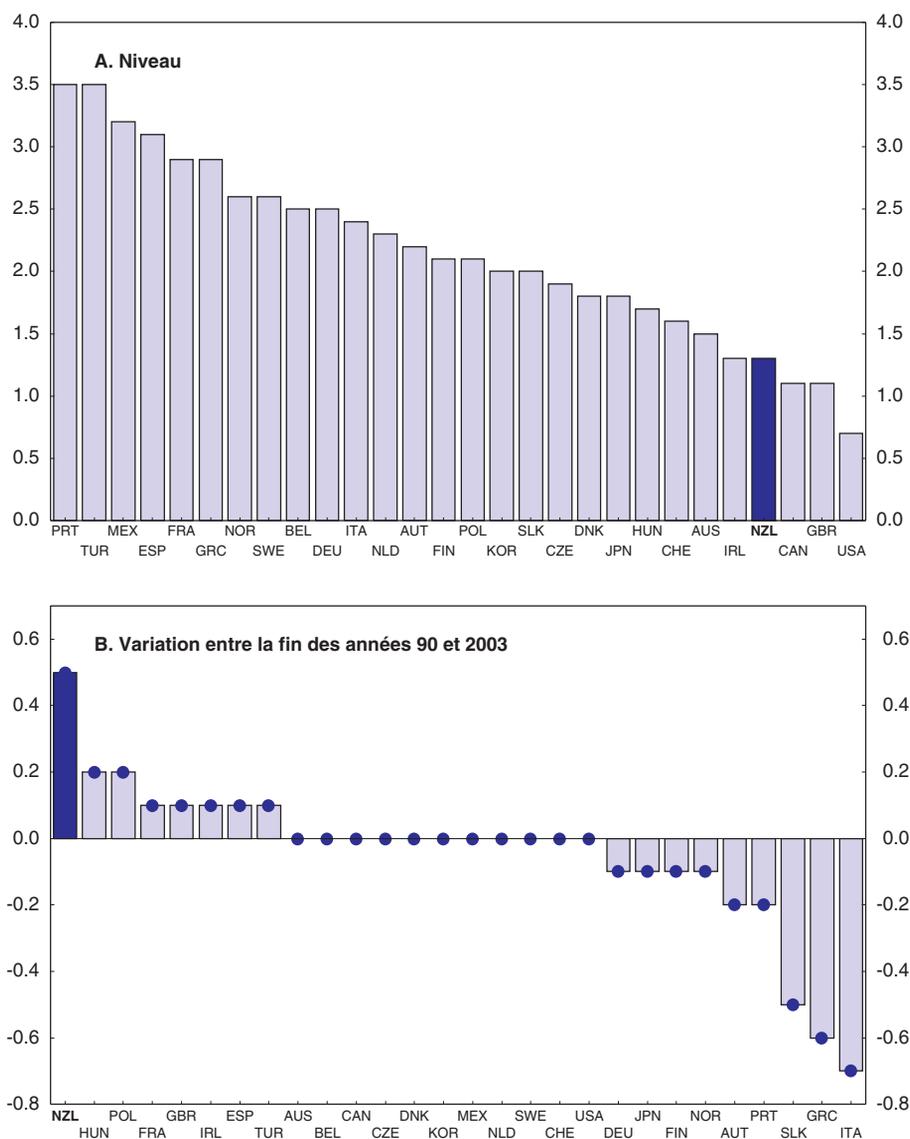
- Il est prévu un test pour déterminer si l'action d'un employeur, notamment le licenciement d'un salarié, est justifiée. Les employeurs doivent déjà s'assurer que leurs motifs d'action ou de licenciement sont justes et raisonnables. Il est cependant précisé que ces questions doivent être évaluées de façon objective.
- Il est aussi prévu une protection de l'emploi pour les salariés si leur poste est touché par la cession ou le transfert de l'entreprise de leur employeur ou si leur tâche est soustraite. Les « travailleurs vulnérables » (dans des secteurs tels que la restauration ou la blanchisserie) ont désormais des droits supplémentaires, notamment celui de passer chez leur nouvel employeur selon les conditions et modalités d'emploi existantes en cas de cession d'une entreprise. Les contrats d'emploi pour les autres salariés doivent contenir une disposition décrivant les mesures que l'employeur prendra pour protéger les salariés en cas de restructuration.
- Tous les contrats d'emploi à durée déterminée doivent désormais être écrits.
- Tous les membres de syndicats, et pas seulement ceux qui sont couverts par une convention collective, ont droit à un congé « de formation aux relations du travail ». L'objectif de ces cours est d'accroître les qualifications et la connaissance des questions d'emploi, d'améliorer les relations sur le lieu de travail et de permettre à toutes les parties de traiter de bonne foi les unes avec les autres.

Source : State Services Commission (2000); Employment Relations Service et ministère du Travail (2004).

mai 2005. Tous les salariés ont actuellement droit à un minimum de trois semaines de congé annuel, et ils en auront quatre en 2007. De nouvelles règles ont aussi été établies vers la fin de l'année dernière pour les salariés travaillant les jours fériés, qui peuvent maintenant bénéficier d'un jour de congé de remplacement et qui sont payés au minimum 50 % de plus les jours fériés<sup>16</sup>. En revanche, divers programmes d'activation ont été mis en œuvre à partir de 2003 (WRK4U, augmentation du nombre de responsables des dossiers, et initiatives « Jobs Jolt », par exemple), qui ont peut-être compensé, en partie du moins, les effets négatifs du renforcement de la protection de l'emploi sur les taux d'embauche. D'une manière plus générale, il serait utile de rééquilibrer les politiques globales du marché du travail en mettant l'accent sur l'activation afin de réduire les effets indésirables de l'alourdissement de la protection de l'emploi sur les taux d'embauche.

## Graphique 3.3. Protection de l'emploi

2003



Source : OCDE, Perspectives de l'emploi (2004).

**La législation relative aux relations du travail a été durcie**

L'objectif principal de l'ERA était de promouvoir les négociations collectives et de renforcer le rôle des syndicats après une décennie durant laquelle la Nouvelle-Zélande a connu la plus forte baisse du taux de couverture des négociations collectives et du syndicalisme dans la zone OCDE (OCDE, 2004c)<sup>17</sup>. L'ERA a apporté un certain nombre de changements, notamment l'introduction des négociations « de bonne foi », le recours à la médiation au lieu du contentieux, la réintroduction du monopole syndical dans le domaine des négociations collectives et la promotion des négociations collectives, notamment par l'obligation faite aux

employeurs de donner aux représentants syndicaux accès à l'information et au lieu de travail. Les récentes modifications de l'ERA qui sont entrées en vigueur en décembre 2004 ont donné encore plus de poids aux dispositions relatives aux négociations collectives et à la bonne foi. Même si le gouvernement a qualifié ces modifications de « peaufinage », elles risquent d'accroître notablement les tensions dans le cadre actuel des relations professionnelles.

Aux termes de la législation modifiée, un employeur ne peut pas automatiquement étendre les modalités et conditions fixées dans le cadre de négociations collectives à d'autres salariés non couverts par ces négociations. De fait, il y a rupture de bonne foi si l'employeur le fait dans l'intention, et si cela a pour effet, de saper cet accord. Employeurs, syndicats et salariés peuvent toujours décider d'un commun accord d'étendre une convention collective à des salariés non membres de syndicats dès lors que ces derniers paient un droit de négociations au syndicat. Les salariés non syndiqués ont la possibilité de rester hors de la convention, et les syndicats ne peuvent pas faire grève et les employeurs ne peuvent pas recourir au lockout au sujet d'un droit de négociation. Globalement, ces changements rendront sans doute plus coûteuse l'extension volontaire des modalités et conditions d'une convention collective au sein d'une entreprise et créeront de nouvelles contraintes, même si l'expérience des autres pays de l'OCDE montre que l'extension volontaire peut être un instrument utile pour les employeurs, par exemple pour éviter toute discrimination entre leurs salariés (OCDE, 2004b).

Lorsque le projet d'amendement a été soumis au Parlement, il prévoyait l'obligation, pour les employeurs, d'assister à la première réunion du processus de négociations multi-employeurs pour une convention collective, ce qui traduisait la volonté du gouvernement de promouvoir ce type de négociations. Les contrats multi-employeurs, qui avaient pratiquement disparu avec l'Employment Contracts Act, seraient particulièrement défavorables à l'économie néo-zélandaise : la plupart des employeurs y sont opposés et les considèrent comme incompatibles avec la concurrence (du fait que des entreprises concurrentes peuvent être au courant d'informations commercialement sensibles). De plus, ces accords à grande échelle ne prennent sans doute pas en compte les particularités de l'entreprise (taille, rentabilité et part de marché). La référence explicite aux conventions collectives multi-employeurs a été supprimée avant l'adoption de la Loi, sauf pour le secteur de la santé publique<sup>18</sup>. Cela n'a pas suffi, cependant, à lever toute ambiguïté dans la loi, et les pressions en faveur des contrats multi-employeurs se sont récemment intensifiées<sup>19</sup>. Il existe, de fait, une disposition spécifique en faveur des négociations multi-employeurs dans l'ERA, qui prévoit également le droit de grève à l'appui de ce type d'accord, et le devoir de bonne foi s'étend à toutes les parties prenant part aux négociations collectives (State Services Commission, 2000). Le renforcement des règles relatives à la « bonne foi » dans l'amendement pourrait donc être interprété comme donnant aux syndicats des moyens de pression supplémentaires en faveur des conventions collectives multi-employeurs. De récentes décisions des tribunaux ont clarifié la situation et pourraient accentuer encore les pressions. Il importera donc de suivre l'évolution des salaires résultant des modifications apportées récemment à la législation et de garder l'attention centrée sur la nécessité de conclure des accords qui soient compatibles avec l'évolution de la productivité de la main-d'œuvre.

Il est trop tôt, à ce stade, pour estimer l'incidence globale de tous ces changements sur la flexibilité du marché du travail et les coûts du respect des obligations, d'autant plus qu'il faudra sans doute du temps pour que les effets de l'ERA se fassent pleinement sentir et qu'il faudra peut-être accumuler une masse de jurisprudence avant de pouvoir les discerner. Toujours est-il qu'un marché du travail libre et flexible demeure indispensable à une économie

plus productive. Un renforcement de la protection de l'emploi peut parfois se justifier face à certaines préoccupations sociales, et le degré approprié de protection est, dans une certaine mesure, fonction de choix sociaux. Des variations dans la répartition du pouvoir de négociation entre employeurs et salariés peuvent aussi refléter d'importantes priorités sociales. Cependant, les politiques du marché du travail devraient viser à trouver le juste équilibre entre des objectifs concurrents et la préservation de la flexibilité du marché du travail.

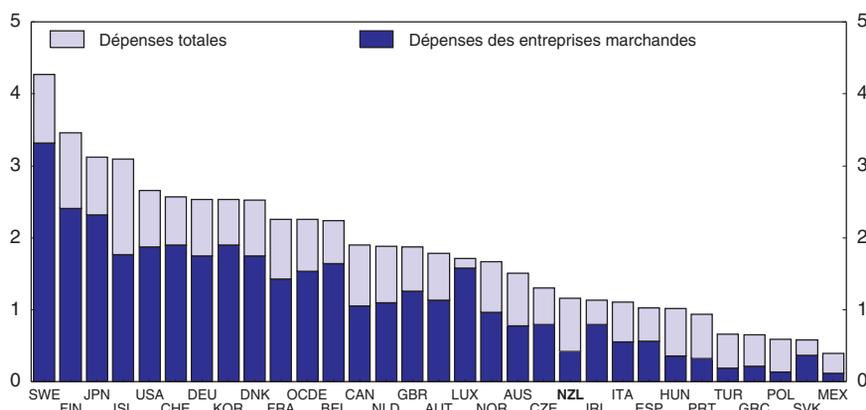
## Améliorer l'efficacité de la politique de l'innovation

L'intensification de l'innovation est un élément central de la stratégie de croissance du gouvernement définie dans le Growth and Innovation Framework (GIF). De fait, c'est un moyen évident d'accélérer la croissance de la productivité étant donné son rôle dans le renforcement de la productivité multifactorielle, et les entreprises néo-zélandaises affirment que l'innovation accroît leur rentabilité et leur efficacité (Statistics New Zealand, 2004). D'après une enquête sur l'innovation réalisée en 2003, 44 % des entreprises néo-zélandaises avaient mené des activités d'innovation au cours des trois années précédentes. Un taux analogue a été observé pour la moyenne pondérée des pays de l'UE. En 2003, la proportion d'entreprises innovantes a été un peu plus élevée en Nouvelle-Zélande qu'en Australie (Australian Bureau of Statistics, 2005).

Bien que l'innovation ne se limite pas à la R-D, ces dépenses en sont manifestement une part importante, et les dépenses totales de R-D, en pourcentage du PIB, n'ont représenté qu'environ la moitié de la moyenne OCDE en 2002 (Statistics New Zealand, 2005). En particulier, les dépenses de R-D des entreprises privées sont nettement inférieures à la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 3.4), même si elles se sont accrues rapidement ces dernières années<sup>20</sup>. Les raisons habituellement avancées pour expliquer ce retard sont l'éloignement des grands centres mondiaux, l'absence d'entreprises de taille internationale, notamment de sociétés multinationales, et une structure industrielle concentrée davantage sur le secteur primaire que dans la plupart des pays de l'OCDE. En

### Graphique 3.4. Dépenses de R-D

En pourcentage du PIB, 2002 ou dernière année disponible<sup>1</sup>



1. 1998 pour l'Autriche; 2000 pour l'Australie, le Luxembourg et la Suisse; 2001 pour la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Mexique, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande et la Suède.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, volume 2004/2.

dépôt de ces facteurs propres à la Nouvelle-Zélande, le résultat est proche de la moyenne si l'on considère une gamme plus étendue d'indicateurs types (tableau 3.2). Le faible niveau d'octroi de brevets peut être largement imputé au fait qu'un niveau réduit de recherche est réalisé dans les secteurs à forte intensité de brevets tels que celui des produits pharmaceutiques et que la majeure partie de la R-D néo-zélandaise est assurée par des institutions publiques et consiste en recherche fondamentale et pré-commerciale.

Tableau 3.2. Indicateurs des résultats en matière d'innovation

	Nombre total de chercheurs par millier de salariés	Ressources humaines en science et technologie <sup>1</sup>		Nombre de brevets triadiques par million d'habitants	Articles sur la science et l'ingénierie par million d'habitants	Pourcentage d'activités publiques de R-D financées par le secteur privé
		Croissance annuelle moyenne	En pourcentage de l'emploi total			
	2002 <sup>2</sup>	1995-2002 <sup>3</sup>	2002 <sup>4</sup>	2001 <sup>5</sup>	2001	2002 <sup>6</sup>
Australie	7.3	3.1	35.6	19.2	758	5.5
Autriche	4.7	2.1	24.7	34.9	564	3.1
Belgique	7.9	2.2	30.1	42.1	582	12.4
Canada	7.1	3.0	29.0	20.6	727	2.6
République tchèque	3.1	1.7	29.7	1.2	256	9.6
Danemark	9.3	3.5	35.3	41.4	931	5.4
Finlande	16.4	2.3	32.5	98.5	983	14.2
France	7.5	2.1	29.2	40.3	514	6.7
Allemagne	6.9	2.0	33.5	90.7	530	2.5
Grèce	3.7	2.7	19.7	0.6	304	1.9
Hongrie	3.9	-1.0	23.9	2.7	243	6.4
Islande	-	5.6	29.0	21.8	610	5.0
Irlande	5.1	7.1	22.4	19.1	432	6.6
Italie	2.8	4.3	28.4	14.8	385	2.2
Japon	9.9	-	15.7	92.3	451	1.2
Corée	6.4	3.4	16.2	10.6	233	4.6
Luxembourg	6.2	5.4	31.6	46.5	-	5.8
Mexique	-	-	-	0.2	32	5.8
Pays-Bas	5.5	3.9	34.3	61.9	786	18.7
<b>Nouvelle-Zélande</b>	<b>7.0</b>	<b>3.1</b>	<b>26.0</b>	<b>9.5</b>	<b>742</b>	<b>20.3</b>
Norvège	8.7	7.6	34.7	24.0	721	10.6
Pologne	3.9	-1.1	23.5	0.2	147	23.3
Portugal	3.5	-0.6	14.8	0.6	208	3.5
République slovaque	4.6	1.0	28.8	0.7	177	14.0
Espagne	5.1	8.4	23.1	2.9	387	4.1
Suède	10.6	3.4	37.7	91.8	1 159	1.6
Suisse	6.3	1.0	36.1	118.6	1 117	-
Turquie	1.1	-	-	0.1	60	1.3
Royaume-Uni	-	2.5	25.3	36.7	807	10.4
États-Unis	-	2.0	32.7	57.7	705	0.0

1. Sont inclus les travailleurs des catégories professionnelle et technique.

2. Irlande : 2001; Australie, Canada, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Suède, Suisse : 2000; Autriche : 1998.

3. Australie, Nouvelle-Zélande : 1996-2001; Autriche, Belgique, Allemagne, Luxembourg : 1995-2001; Finlande, Suède : 1997-2001; Hongrie, Islande, Norvège, Pologne : 1999-2001; Slovaquie, Suisse : 1999-2002.

4. Australie, Autriche, Belgique, Allemagne, Hongrie, Islande, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne : 2001.

5. Estimations. Les brevets triadiques sont ceux déposés à l'Office européen des brevets (OEB), à l'US Patent & Trademark Office (USPTO) et à l'Office japonais des brevets (JPO) pour protéger la même invention.

6. Belgique, Grèce, Islande, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Suède : 2001; Australie, Luxembourg : 2000; Autriche : 1998.

Source : OCDE, bases de données sur les brevets et sur les principaux indicateurs de la science et de la technologie.

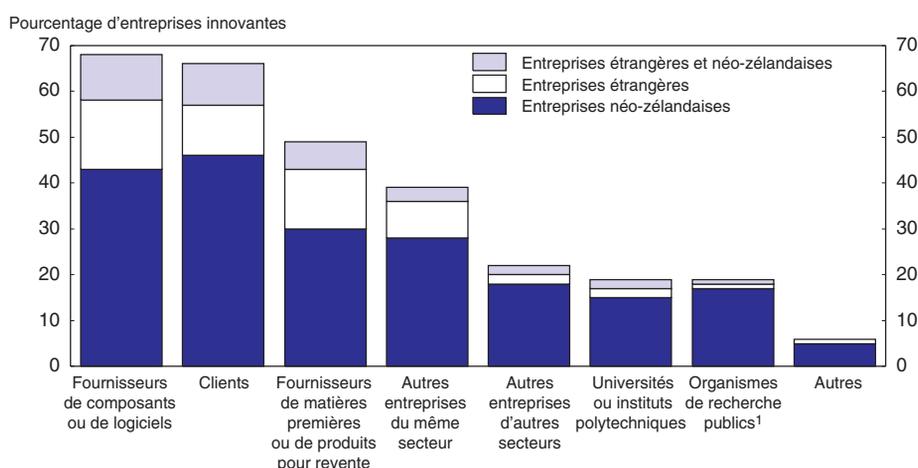
### Faciliter le transfert de savoir au secteur privé

La majeure partie de la R-D étant réalisée par des institutions publiques ou à l'étranger, il importe de s'assurer qu'il n'y a pas d'obstacles au transfert de connaissances nouvelles au secteur privé néo-zélandais et que ce dernier est en mesure de les absorber. L'approfondissement de la collaboration entre les universités et le secteur privé est un moyen de faciliter le transfert de savoir. Les universités en Nouvelle-Zélande sont bien reliées aux sources de savoir étrangères, mais une très faible fraction de ce savoir est transférée aux entreprises néo-zélandaises au travers de la collaboration en matière de recherche (graphique 3.5). Les universités reçoivent très peu de fonds privés pour la recherche<sup>21</sup>, et peu d'entreprises mentionnent les universités comme source principale d'informations (Statistics New Zealand, 2004). Certaines initiatives ont été prises en vue de stimuler la collaboration et il faudrait les poursuivre. On peut citer les consortiums de recherche établis entre les entreprises privées, les Instituts de recherche publics (CRI) et les universités, les programmes « Growth and Innovation Pilots » qui fournissent des fonds aux établissements d'enseignement tertiaire pour approfondir les liens avec les secteurs de la biotechnologie, de la conception et des TIC, le programme « Partners for Excellence » destiné à créer des centres de recherche conjoints université-industrie, et l'Institute of Technology and Polytechnic Business Links Fund. Quoi qu'il en soit, l'effort pourrait être accru dans ce domaine. On pourrait obtenir des résultats plus satisfaisants en améliorant la cohérence et en clarifiant l'interaction des programmes, ce qui implique peut-être un regroupement des initiatives existantes. Préciser la stratégie d'investissement des universités en vue de la commercialisation de la propriété intellectuelle faciliterait leur collaboration avec les entreprises privées. Favoriser la mobilité des chercheurs, par exemple en accordant des congés sabbatiques, est aussi un moyen important de diffuser le savoir dans l'ensemble de l'économie.

Les entreprises privées ne profiteront de la recherche réalisée par les institutions publiques et ailleurs que si elles arrivent à absorber et à appliquer ces connaissances, et le

Graphique 3.5. **Dispositifs de collaboration ou de coopération**

Août 2003



1. Et autres prestataires publics de R-D.

Source : Statistics New Zealand, Innovation in New Zealand 2003.

stock de capital humain joue un rôle fondamental à cet égard (Cohen et Levinthal, 1990; Pain et Jaumotte, à paraître). Cela pose une difficulté majeure aux entreprises néo-zélandaises car le stock de capital humain qualifié que représentent les chercheurs, les scientifiques et les ingénieurs est particulièrement pauvre dans le secteur privé (Williams, 2004), encore que la part de l'ensemble des chercheurs dans l'emploi total dépasse la moyenne OCDE. Cette carence peut refléter une demande insuffisante de ces travailleurs de la part du secteur privé, compte tenu du poids relatif de la R-D exécutée par le secteur privé et par le secteur public en Nouvelle-Zélande. Mais il y a sans doute aussi un problème d'offre, dans le contexte actuel de pénurie de travailleurs qualifiés et de salaires relativement peu élevés dans les emplois scientifiques par comparaison avec ceux des autres pays. En même temps, de nombreux Néo-Zélandais hautement qualifiés travaillent à l'étranger<sup>22</sup>. C'est un exemple patent de cas dans lequel il faut coordonner la politique de l'innovation avec les politiques du marché du travail, de l'éducation et de l'immigration afin d'accroître l'offre de travailleurs dans le domaine de la science et de la technologie. Un certain nombre de mesures ont déjà été mises en place, mais elles sont concentrées sur l'enseignement post-secondaire<sup>23</sup>. D'après ce qu'on a pu observer en Finlande, il semble, au contraire, que ces mesures devraient viser l'ensemble de la filière, depuis les études primaires et secondaires jusqu'aux études universitaires, et qu'il conviendrait d'y associer les entreprises pour multiplier les compétences et les ressources (Arajarvi, 2004). En outre, un marché du travail qui fonctionne bien et des possibilités de carrière attractives sont aussi des éléments importants pour attirer et retenir les travailleurs dans le domaine de la science et de la technologie. De fait, les salaires et les possibilités de carrière sont les principaux facteurs cités comme déterminants de leur choix par les Néo-Zélandais qui travaillent actuellement à l'étranger (Inkson et al., 2004).

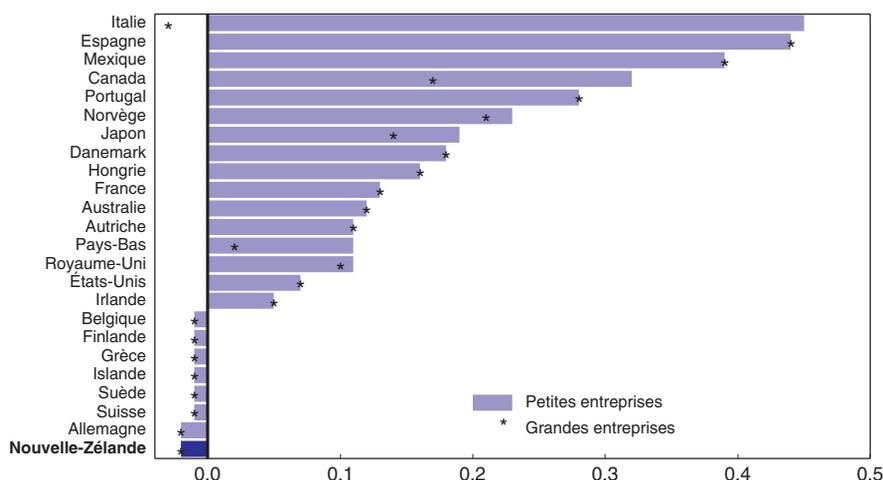
### **Simplifier l'octroi du soutien public**

L'intervention des pouvoirs publics dans le processus d'innovation est nécessaire pour pallier les défaillances du marché, notamment le caractère limité de la capacité d'appropriation et les risques<sup>24</sup> (Guellec et van Pottelsberghe de la Potterie, 1997). Elle aide à ce que le niveau des dépenses d'innovation ne soit pas loin du niveau souhaité socialement. À cet effet, il est essentiel que le financement public soit affecté sur une base concurrentielle. Cela semble être actuellement le cas pour la majeure partie du système de financement, mais le ministre de la Recherche, de la Science et de la Technologie a proposé que la proportion non concurrentielle augmente progressivement dans les années à venir<sup>25</sup>. Même si ce financement institutionnel peut être utile pour assurer un financement à long terme plus stable aux instituts de recherche, il doit être limité car il peut fausser la concurrence entre les fournisseurs de recherche. La majeure partie des ressources publiques doit donc continuer d'être apportée dans le cadre du financement concurrentiel, comme l'a indiqué le Ministre.

Le système de soutien public de la R-D des entreprises en Nouvelle-Zélande est différent de celui de la plupart des autres pays de l'OCDE car il prend la forme d'aides financières et non de subventions fiscales. Les deux formules ont des avantages et des inconvénients, et les études empiriques donnent relativement peu d'indications quant au modèle à appliquer dans la pratique. De fait, le dosage approprié de mesures peut varier selon les secteurs industriels et dépend du cadre dans lequel elles s'appliquent, notamment le niveau de concurrence sur les marchés de produits. Bien que le régime fiscal de la R-D des entreprises ait été simplifié en 2001, jusqu'à ces derniers temps le système

Graphique 3.6. **Traitement fiscal de la R-D**

Taux d'allégement fiscal pour 1 unité de dépense de R-D, 2004



Source : OCDE Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie, 2004.

d'imposition présentait encore un biais à l'encontre de la R-D (graphique 3.6). Des réformes très récentes l'orientent dans le sens de la neutralité : déductibilité immédiate des coûts afférents aux demandes rejetées ou retirées de brevets et d'autorisations de gestion des ressources, modification des règles d'amortissement des actifs à durée de vie courte, dispositions autorisant l'amortissement des dépenses de R-D en cas de changements importants dans la structure de propriété. Quoiqu'il en soit, compte tenu de l'importance que les aides financières revêtent dans le système néo-zélandais, il importera d'évaluer régulièrement l'efficacité relative de ce dispositif en comparaison d'autres solutions possibles, telles que les allégements d'impôts ou l'absence totale d'aide. De plus, les aides financières devraient être attribuées sur une base concurrentielle et de manière transparente, et il faut en examiner régulièrement les effets (voir plus loin). Le degré global de subventionnement doit aussi être suivi de près, car l'incidence des subventions publiques sur la R-D privée se traduit par une courbe en forme de U inversé (Guellec et van Pottelsberghe de la Potterie, 1997). L'octroi de subventions à un taux trop élevé pourrait réduire l'efficacité globale de l'action des pouvoirs publics.

Au total, la politique de l'innovation et le cadre qui y est associé paraissent fonctionner relativement bien, mais certaines améliorations dans les mécanismes existants de soutien en rehausseraient l'efficacité. *Premièrement*, le système de soutien public est dispersé et administré par différentes institutions sans réelle coordination entre elles. Cela renforce les craintes de « juxtaposition désordonnée » de programmes d'aide aux entreprises de façon plus générale<sup>26</sup>. Le Working Group on Innovation a été créé afin de coordonner les initiatives des pouvoirs publics et de veiller à ce qu'elles soient compatibles avec les objectifs généraux du gouvernement, mais son rôle a été jusqu'à présent limité. Dans une certaine mesure, l'accent mis sur les engagements sectoriels, un des quatre piliers du GIF, visait aussi à coordonner l'action des différents organismes. Cependant, cette initiative n'avait pas pour but de remplacer la participation des organismes de soutien ou d'infléchir leurs décisions (Cabinet Policy Committee, 2004)<sup>27</sup>. Il existe par conséquent un risque de chevauchement entre les programmes, d'où un gaspillage de ressources. Avec des objectifs

différents, il pourrait aussi y avoir des incompatibilités entre les programmes<sup>28</sup>. De plus, le cloisonnement du financement de la recherche et de l'aide à l'industrie engendre des coûts de transaction élevés pour les entreprises concurrentes et peut contribuer au cloisonnement de la recherche (Entrepreneurial Sub Group, 2003). Une meilleure coordination entre les divers organismes de soutien public aiderait à améliorer l'efficacité et la cohérence de la politique de l'innovation dans son ensemble. Cela assurerait aussi une affectation effective des ressources pleinement conforme aux objectifs de développement économique du gouvernement.

Deuxièmement, un récent rapport du Controller and Auditor General (2004) a identifié un certain nombre de faiblesses dans l'administration des programmes d'aide financière par la New Zealand Trade and Enterprise (NZTE). Il conclut à un suivi parfois insuffisant des bénéficiaires et à une méthode incohérente d'évaluation des risques avant l'octroi d'un soutien. Pour éviter ce genre de situations, il serait utile de publier des lignes directrices énonçant des principes d'affectation des aides financières, comparables à celles qui existent pour les marchés publics (voir le chapitre 2)<sup>29</sup>. Ce serait une bonne occasion pour les différents organismes d'échanger leurs expériences et d'identifier les meilleures pratiques. Cela assurerait aussi une certaine cohérence entre eux.

Enfin, une évaluation complète et systématique des programmes d'aide s'impose. Ce processus est utile non seulement *ex post* (pour guider l'intervention des pouvoirs publics dans l'avenir) mais aussi en cours de programme (pour voir s'il fonctionne de manière efficace ou s'il faut procéder à certains ajustements), et ce sera particulièrement nécessaire dans les cas où l'on n'a encore aucune idée de l'efficacité d'un programme. Il faudrait notamment jauger les modalités d'application et les résultats des programmes, avec leurs éventuelles retombées, même si des lacunes dans les informations ou des problèmes méthodologiques rendent cette évaluation extrêmement difficile. En Nouvelle-Zélande, tous les organismes publics qui appuient la politique de l'innovation sont tenus de procéder à une évaluation, qui est soumise à l'examen des ministres. Sur cette toile de fond, un certain nombre de programmes ont été évalués ou sont en train de l'être (Wilkinson et Berezovsky, 2003). Cependant, faute de coordination entre les fournisseurs d'aide, il n'y a pas de cadre unifié pour ces évaluations, de sorte qu'il est difficile de comparer les programmes. Le ministère du Développement économique, la NZTE et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur élaborent actuellement des plans globaux d'évaluation et d'étude pour chaque secteur et un programme d'aide régional<sup>30</sup>. Cette initiative est la bienvenue et des efforts supplémentaires devraient être déployés afin d'améliorer la situation actuelle.

### **Accès au capital pour les nouvelles PME**

L'accès au capital joue un rôle clé dans le processus d'innovation pour le financement de la recherche et sa commercialisation. Si l'accès au capital ne paraît pas être un obstacle à l'investissement pour les PME en général, les banques néo-zélandaises ont indiqué qu'elles ne prêtaient pas, ou n'étaient pas disposées à prêter aux personnes qui créent une entreprise ou à celles dont le seul actif ou nantissement est la propriété intellectuelle (PriceWaterhouseCoopers, 2003). De fait, en raison des lourdes incertitudes qui entourent ces investissements, il est difficile d'en prévoir le rendement. Dans ce contexte, le capital-risque et les investisseurs providentiels constituent habituellement d'autres sources possibles de financement pour les projets à risque élevé, surtout dans les secteurs où le délai moyen nécessaire pour dégager des bénéfices est long.

Malgré un certain nombre de mesures, notamment la création du NZ Venture Investment Fund (VIF) en 2001, le marché du capital-risque reste étroit en comparaison des autres pays de l'OCDE. Cette expansion continuera probablement dans les années à venir, du fait que certains obstacles à l'investissement en capital-risque ont été levés ou le seront prochainement. Le gouvernement a annoncé qu'il exonérerait les non-résidents qui investissent dans le VIF de l'impôt sur les bénéfices réalisés lors de la vente de leurs actions. Ces mesures complètent les réformes de l'impôt sur le capital-risque promulguées en 2004 afin de lever les obstacles empêchant les entreprises néo-zélandaises d'attirer des capitaux privés et du capital-risque en provenance des investisseurs institutionnels dans certains pays<sup>31</sup>. Le gouvernement espère aussi mettre en place une nouvelle structure juridique qui limitera l'exposition des investisseurs aux risques liés aux dettes des entreprises (« partenariat limité ») et améliorer la déductibilité fiscale des dépenses de R-D pour les entreprises apportant de nouveaux investisseurs après le stade initial de leur développement. Les incertitudes entourant l'imposition des plus-values sur les investissements en capital-risque auraient été un facteur important bridant l'expansion du marché, mais elles pourraient être levées prochainement<sup>32</sup>. En même temps, on observe un développement notable du marché des capitaux d'investisseurs providentiels ces cinq dernières années et des réseaux actifs d'investisseurs providentiels sont apparus (Infometrics, 2004). Sur cette toile de fond, il serait prématuré d'injecter davantage de capitaux publics sur le marché du capital-risque avant de laisser le secteur privé réagir à un cadre fiscal plus clair et plus neutre. Un étroit suivi reste cependant nécessaire.

## Conclusion et priorités d'action

Bien que les paramètres de l'action gouvernementale soient, dans l'ensemble, appropriés et doivent créer un climat propice au renforcement des gains de productivité au fil du temps, il y a un certain nombre de domaines dans lesquels des ajustements dans les politiques mises en œuvre pourraient améliorer les résultats économiques du pays.

Les taux d'investissement dans le secteur privé se sont redressés et les forces économiques continueront probablement d'encourager les entreprises à accroître l'intensité capitalistique de leur production. Ce processus sera facilité par les modifications annoncées dans le Budget 2005 en vue d'éliminer l'actuel impôt sur les plus-values qui frappe actuellement les services de placement collectif et de réaligner les déductions pour investissement afin de mieux refléter les taux d'amortissement économique. Il reste encore à définir la stratégie la plus efficace pour réduire l'imposition effective des investissements de portefeuille étrangers.

La contribution de l'investissement en infrastructure de transport terrestre à l'efficacité économique pourrait être accrue par les mesures suivantes :

- Élaborer et appliquer un système efficace de péage de congestion dans les principales zones urbaines.
- Assouplir les règles applicables dans le cadre de l'infrastructure routière pour veiller à ce que des mécanismes de financement plus souples puissent voir le jour. Il faudrait donc réexaminer l'actuelle obligation de consultation pour les concessions afin de vérifier qu'elle ne fait pas obstacle à l'utilisation efficace des partenariats public/privé.
- Surveiller la hiérarchisation des priorités concernant les projets de transports terrestres pour faire en sorte que les décisions continuent de refléter le classement sur la base du

rendement social le plus élevé, déterminé à l'aide d'une méthode d'évaluation des coûts et avantages économiques, environnementaux et sociaux.

Le marché du travail néo-zélandais est l'un des plus flexibles dans la zone OCDE et il a donné d'excellents résultats dans le passé récent. Il importe de préserver cette flexibilité :

- En suivant et en réduisant au minimum les risques de rigidités accrues qui pourraient résulter des récentes modifications de la législation sur le travail et en évitant toutes nouvelles mesures qui puissent accentuer les rigidités ou alourdir les coûts de l'emploi et saper les objectifs globaux de croissance.
- En atténuant les effets d'une protection renforcée de l'emploi sur les comportements en matière d'embauche, en établissant pour les groupes de travailleurs marginaux une période d'essai durant laquelle la législation relative aux licenciements abusifs ne s'appliquerait pas. L'assouplissement des restrictions applicables aux contrats à durée déterminée pourrait aussi être bénéfique, surtout pour les travailleurs âgés.

Le cadre de l'innovation paraît bien conçu et, sans remettre en question l'approche générale, on pourrait rehausser l'efficacité des politiques actuelles avec un certain nombre d'ajustements et de mesures supplémentaires, notamment :

- Prendre des mesures appropriées afin d'encourager la collaboration entre les universités et les entreprises privées.
- Favoriser une intégration plus étroite des politiques de l'éducation, de l'immigration et du marché du travail avec la politique de l'innovation afin d'accroître la capacité d'absorption de nouvelles connaissances dans le secteur privé.
- Limiter l'augmentation de la part du financement non concurrentiel pour les instituts de recherche.
- Améliorer la coordination entre les organismes chargés de l'octroi du soutien public et établir des lignes directrices concernant l'attribution d'aides financières afin de renforcer la cohérence des politiques.
- Procéder à des évaluations systématiques des programmes de soutien de l'innovation.
- Suivre l'évolution sur le marché du capital-risque en fonction des modifications récentes et prévues de la législation fiscale.

## Notes

1. Un déterminant important de la prime de risque pays réside dans les positions budgétaires relatives, les perspectives budgétaires de la Nouvelle-Zélande paraissant actuellement bien meilleures que celles des États-Unis et d'une grande partie de la zone euro.
2. La seule justification pour déroger à ce principe est l'existence de retombées des investissements d'une entreprise sur les autres. Dans ce cas, le système fiscal pourrait, en principe, servir à compenser les effets de ces retombées de sorte que le classement après impôt reflète les avantages pour la société dans son ensemble.
3. Cette méthode permettrait une déduction de valeur dégressive au taux  $2/T$  où  $T$  représente la durée de vie économique d'un actif. À titre d'exemple, un actifs d'une durée de 10 ans donne lieu à un amortissement dégressif de 20 %. Pour les actifs à très longue durée de vie, les règles actuelles sont déjà équivalentes à la méthode d'amortissement dégressif à taux double. Néanmoins, cela reste une approximation car l'établissement de l'amortissement économique est une tâche analytiquement difficile, complexe et donc coûteuse, sauf pour les actifs pour lesquels il existe un marché de revente bien établi, comme les voitures.
4. Pour les ordinateurs et les logiciels, par exemple, le taux d'amortissement constant de 30 % devient 36 % avec le chargement, et le taux d'amortissement dégressif de 50 % devient 60 %.

5. Une analyse de la période 1951-1986 révèle que, au cours de cette période, le secteur privé a pu mobiliser des ressources du reste du monde pour financer sa formation de capital, de sorte que l'épargne nationale n'a pas été une contrainte (Karaçaoğlu et Roseveare, 1988).
6. Si les investisseurs étrangers transfèrent l'intégralité de l'impôt sur l'entreprise résidente de Nouvelle-Zélande (et ses propriétaires) en exigeant un taux de rendement après impôt suffisamment élevé pour compenser à la fois la prime de risque pays et le taux d'imposition, une partie de l'investissement sera non rentable en raison de l'imposition.
7. Selon cette approche, les revenus d'intérêts sont aussi soumis au taux marginal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
8. Ce système permet aux non-résidents de payer un taux uniforme de 2 % sur les intérêts reçus au lieu d'être assujettis à la retenue fiscale à la source s'ils ne peuvent pas obtenir un crédit d'impôt intégral dans leur pays d'origine.
9. Le Cadre de Croissance et d'Innovation note que l'infrastructure est importante pour l'action des pouvoirs publics car une infrastructure insuffisante peut limiter la capacité de production de l'économie, mais une infrastructure trop développée entraînerait une utilisation inefficace de ressources rares. Par ailleurs, l'infrastructure est généralement composée de grandes unités, implique souvent de longs délais de réalisation et peut être délaissée si elle est dépassée par une nouvelle technologie. De plus, une même infrastructure peut avoir de nombreux utilisateurs qui ont des attentes diverses en matière de qualité, de quantité et de prix.
10. D'autres ont estimé que s'il peut exister un lien entre développement économique et transport en Nouvelle-Zélande, il est difficile à mettre en évidence de façon empirique. De plus, on ne voit pas encore clairement quels seraient les résultats spécifiques de mesures de découplage susceptibles d'être instaurées en Nouvelle-Zélande, et si un découplage pourrait ou non se produire même sans l'intervention des pouvoirs publics (Ballingall *et al.*, 2003).
11. Nonobstant ces avantages du point de vue de l'efficacité et de l'équité, la résistance du public à une tarification routière plus efficace est souvent importante et parfois favorisée par l'opposition de certains groupes qui profitent du dispositif actuel (CEMT, 2003).
12. Il s'agit d'une initiative conjointe des administrations centrale et locales, prise dans le cadre de l'Auckland Sustainable Cities Programme, et qui comprend le Walking School Bus Programme, auquel participent maintenant plus de 55 établissements scolaires d'Auckland.
13. Ces dispositifs fonctionnent maintenant avec efficacité au Royaume-Uni, même si les usagers de la route n'en ont pas toujours conscience, et ils sont censés principalement régler les problèmes d'agence que pose la gestion des actifs publics. La conception de la Private Financing Initiative au Royaume-Uni a évolué notablement depuis les tout premiers projets : les péages fictifs sont devenus de plus en plus complexes et les systèmes de financement couvrant le risque ont été clarifiés (Lonergan, 2005).
14. Il s'agit d'un renforcement de la disposition qui figurait déjà dans l'ECA, laquelle obligeait les employeurs à donner des raisons valables pour les licenciements et supprimait l'emploi à durée déterminée.
15. Pour le moment, les contrats d'emploi individuels peuvent prévoir une période probatoire ou d'essai, mais la loi relative aux licenciements abusifs s'applique toujours, même durant cette période. Il existe déjà dans la plupart des pays de l'OCDE une période d'essai pendant laquelle un licenciement abusif ne peut pas donner lieu à une indemnisation ; c'est le cas notamment dans de nombreux pays européens où la législation en matière de protection de l'emploi est plus stricte qu'en Nouvelle-Zélande.
16. Le nouveau Holidays Act a été adopté à la fin de décembre 2003 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2004, mais il a fallu clarifier la législation en octobre 2004 afin de limiter la hausse des coûts d'emploi qui en est résultée. Selon les textes actuels, il n'est pas payé de pénalités supplémentaires les jours fériés, en plus des taux existants (au moins 150 %) ; le taux de salaire de 150 % pour les jours fériés ne s'applique pas si un salarié ne travaille pas ces jours-là ; les employeurs peuvent exiger un certificat médical pour trois jours consécutifs d'absence s'ils ont une bonne raison de soupçonner que le congé de maladie est injustifié, et ils paient eux-mêmes pour ce certificat ; enfin, le délai prévu pour séparer le taux supplémentaire de 50 % pour le travail un jour férié de la rémunération régulière du salarié (lorsque les deux sont compris dans un « taux de salaire composite ») a été allongé.
17. Ce recul peut s'expliquer par l'évolution structurelle dans la composition sectorielle de la production mais il a peut-être été accentué aussi par la mise en œuvre de l'ERA.

18. Selon l'annexe 1.A1 qui décrit les codes de bonne foi dans les relations du travail pour le secteur de la santé publique, les parties doivent favoriser les négociations collectives, notamment les conventions multi-employeurs, lorsqu'il est possible et raisonnable de le faire.
19. À titre d'exemple, l'Association of University Staff de l'Université d'Auckland a poursuivi en justice, en mars 2005, le vice-chancelier de l'université au motif que ce dernier n'avait pas assisté à une réunion organisée en vue de négocier un accord national sur l'emploi et parce qu'il avait offert une augmentation de salaire de 4.5 % à des agents non syndiqués la veille des négociations, ce qui, de l'avis du syndicat, était illégal, car contraire au processus de négociation, et discriminatoire. Le tribunal a décidé que l'université devait rencontrer les autres employeurs en vue de négociations collectives, mais il n'a pas estimé que les actions de l'université constituaient une violation de la bonne foi. L'université a offert de relever les salaires de tous les salariés – syndiqués ou non – de 4.5 %. Les membres de syndicats ont voté la grève à l'appui de leur revendication concernant une convention collective nationale. Sans rapport avec l'affaire qui précède, le Metals & Manufacturing Industries Collective Agreement, la plus grande convention collective multi-employeurs, est arrivé à expiration et le syndicat a obtenu une majoration générale des salaires de 5 % sur 15 mois.
20. Les dépenses de R-D des entreprises privées (couvertes par les enquêtes de 2002 et 2004) ont augmenté de 9.5 % entre 2002 et 2004.
21. Environ 5 % seulement de la R-D réalisée par les universités en 2002 ont été financés par le secteur privé, alors que la proportion a dépassé 23 % pour les CRI (OCDE, 2005).
22. La proportion de personnes hautement qualifiées, nées en Nouvelle-Zélande et qui travaillent à l'étranger était estimée à environ 25 % de la population active nationale correspondante en 2001 (Dumont et Lemaître, à paraître).
23. Par exemple, certaines mesures visent à rehausser l'intérêt des jeunes pour les sciences, à réviser les programmes de l'enseignement supérieur et à étendre la formation interdisciplinaire (afin de l'adapter aux besoins du marché) ou à offrir des fonds aux chercheurs et soutenir la formation à la fonction de chef d'entreprise pour les industries émergentes.
24. Le caractère limité de la capacité d'appropriation fait que le taux de rendement de la R-D pour le secteur privé est plus faible que son rendement social et que les rendements de la recherche privée sont soumis à une prime de risque qui se répercute au niveau social.
25. Les premières étapes de ce changement ont été annoncées dans le budget 2004, avec une augmentation du financement au titre des capacités organisationnelles (qui progressera d'environ un tiers pour s'établir à 38 millions de NZD en 2005-06) pour les CRI.
26. L'État et les universités néo-zélandais ont alloué à la recherche un montant total de 782 millions de NZD en 2002, l'équivalent de 0.5 % du PIB (OCDE, 2005b). Les institutions participant à la gestion du financement public de l'innovation sont la Foundation for Research Science and Technology (FRST), la Royal Society of New Zealand, le Health Research Council, le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie, la Tertiary Education Commission et le ministère de l'Éducation, la New Zealand Trade and Enterprise (NZTE) et le Venture Investment Fund (VIF).
27. Le GIF a estimé nécessaire de cibler des ressources limitées, en particulier sur trois secteurs : biotechnologie, TIC et industries créatives. Dernièrement, le gouvernement s'est employé à conclure des engagements avec un plus large éventail de secteurs pour détecter les problèmes susceptibles de freiner la croissance. L'engagement avec le secteur de l'alimentation et des boissons a été lancé à la fin de l'année dernière.
28. Par exemple, le Technology New Zealand Scheme a un objectif unique – rehausser les capacités technologiques dans les entreprises néo-zélandaises et induire des applications technologiques commercialement viables. Par contre, certains des Programmes de l'Industry New Zealand Scheme visent le renforcement des capacités régionales. Il pourrait y avoir une contradiction entre les deux objectifs pour les régions qui ont des entreprises à très faible capacité d'absorption de nouvelles connaissances technologiques.
29. Pour le moment, il n'existe que des lignes directrices limitées pour l'octroi d'aides financières par la NZTE.
30. Ces plans préciseront quand et comment l'évaluation des résultats des programmes sera mise en œuvre, et établiront un calendrier d'études à l'appui de l'évaluation des performances ou du développement de l'action pour chaque programme.

31. Aux termes de ces dispositions, les résidents de la majorité des pays avec lesquels la Nouvelle-Zélande a une convention de double imposition doivent être exonérés d'impôt lorsqu'ils cèdent leur actions d'entreprises néo-zélandaises non cotées en bourse.
32. De fait, il n'existe pas d'imposition générale sur les gains en capital en Nouvelle-Zélande mais, on l'a vu plus haut, il y a certains placements collectifs qui étaient assujettis à des taxes sur les plus-values, et il est difficile de dire si les plus-values sur les investissements en capital-risque sont imposables.

## Bibliographie

- Australian Bureau of Statistics (2005), « Innovation in Australian Business », février, Canberra.
- Arajärvi, M. (2004), « Enhancing Public Understanding and Attractiveness of Science Amongst Youth: Lessons from LUMA Programme in Finland », Proceedings of the 2003 Joint OECD-CNR Conference on Fostering the Development of Human Resources for Science and Technology, CNR press, Rome.
- Ballingall, J., D. Steel et P. Briggs (2003), « Decoupling Economic Activity and Transport Growth: the State of Play in New Zealand », [www.transport.govt.nz/downloads/decoupling-paper.pdf](http://www.transport.govt.nz/downloads/decoupling-paper.pdf).
- Botero, J., S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes et A. Shleifer (2004), « The Regulation of Labor », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, n° 4, novembre.
- Brandt, N., J.M. Burniaux et R. Duval (2005), « Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 429.
- Cabinet Policy Committee (2004), « Framework for Sector Engagement », juillet, Wellington.
- Claus, I., V. Jacobsen et B. Jera (2004), « Financial Systems and Economic Growth: An Evaluation Framework for Policy », New Zealand Treasury working paper 04/17 septembre 2004, Wellington.
- Cohen, W. et D. Levinthal (1990), « Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation », *Administrative Science Quarterly*, 35(1).
- Controller and Auditor General (2004), « New Zealand Trade and Enterprise: Administration of Grants Programmes », décembre, Wellington.
- Dumont, J-C. et G. Lemaître (à paraître), « Counting Immigrants and Expatriates: A New Perspective », OECD Social Employment and Migration Working Paper.
- CEMT(1999), *Traffic Congestion in Europe*, Paris.
- CEMT (2002), *Transport and Economic Development*, Paris.
- CEMT (2003), *Reforming Transport Taxes and Charges*, Paris.
- Employment Relations Service and Ministry of Labour (2004), « ERA Information », vol. 17, novembre, Wellington.
- Entrepreneurial Sub Group (2003), « Collaboration for Efficiency – 2 », août, Wellington.
- Guellec, D. et S. van Pottelsberghe de la Potterie (1997), « Le soutien public stimule-t-il la R-D privée ? », *Revue économique de l'OCDE*, n° 29, vol. II, Paris.
- Infometrics (2003), « Generating Growth: Infrastructure, A Perspective on New Zealand's Infrastructure Issues and How They are Affecting Businesses and Economic Growth », Wellington.
- Infometrics (2004), « New Zealand's Angel Capital Market », Report for the Ministry of Economic Development, juin, Wellington.
- Inkson, K. et al. (2004), « From Brain Drain to Talent Flow: Views of Kiwi Expatriates », *University of Auckland Business Review*, printemps, Auckland.
- Inland Revenue Department and New Zealand Treasury (2004), « Repairs and Maintenance to the Tax Depreciation Rules », An officials issues paper, Wellington.
- Joumard, I. et al. (2005), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 380.
- Karaçaoğlu, G. et D. Roseveare (1988), « Does Domestic Saving Constrain Capital Formation in New Zealand? Some Econometric Evidence », *polycopié*.

- Kongsrud, P.-M. et I. Wanner (2005), « The Impact of Structural Policies on Trade-Related Adjustments and the Shift to Services », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 427.
- Loneragan, R. (2004), « Private Financing of Public Assets, Practical and Policy Problems », Bell Gully, 14 octobre, Auckland.
- Loneragan, R. (2005), « Private Investment in Public Roads, Policy and Practical Problems », Bell Gully, 10 février, Auckland.
- Ministère des Transports (2005), *Surface Transport Costs and Charges Study*, ministère des Transports, Wellington.
- Molnar, E. (2003), « Trends in Transport Investment Funding: Past, Present and Future », in *Fifty Years of Transport Policy Successes, Failures and New Challenges*, CEMT, Paris.
- OCDE (2001), « Fiscalité et économie : Analyse comparative des pays de l'OCDE », Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 06, Paris.
- OCDE (2004a), « Réglementation relative à la protection de l'emploi et performance du marché du travail », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, chapitre 2, Paris.
- OCDE (2004b), « La fixation des salaires : aspects institutionnels et résultats », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris, chapitre 3.
- OCDE (2005a), « Taxation of Capital Gains of Individuals – Policy Considerations and Approaches in OECD Countries », CTPA/CFA/WP2(2004)25/REV1, à paraître.
- OCDE (2005b), « Perspectives de la science, de l'industrie et de la technologie de l'OCDE 2004 : Réponse au questionnaire par pays – Nouvelle-Zélande ».
- Pain, N. et F. Jaumotte (à paraître), « Innovation Policies: Innovation in the Business Sector », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE.
- PriceWaterhouseCoopers (2003), « Bank Lending Practices to Small and Medium Sized Enterprises », juillet, Wellington.
- Reserve Bank of New Zealand (2004), *Financial Stability Report*, octobre, Wellington.
- State Services Commission (2000), « Guidelines to the Employment Relations Act », septembre, Wellington.
- Statistics New Zealand (2004), « Innovation in New Zealand 2003 », juillet, Wellington.
- Statistics New Zealand (2005), « Research and Development Survey 2004 », mai, Wellington.
- Stobo, C. (Chair) (2004), « Towards Consensus on the Taxation of Investment Income », Report to the Minister of Finance and Revenue, octobre, Wellington.
- Wilkinson, T. et O. Berezovsky (2003), « Industry Assistance Programmes Stocktake Report », GIF Evaluation Project, The Treasury and Ministry of Economic Development, novembre, Wellington.
- Williams, J. (2004), « R&D in the Economy », Ministry of Research, Science and Technology, juin, Wellington.

## Chapitre 4

# Capital humain et utilisation de la main-d'œuvre

*On examinera dans ce chapitre les politiques concernant la valorisation du capital humain et l'utilisation de la main-d'œuvre en Nouvelle-Zélande et les mesures qui pourraient être prises pour améliorer ces politiques dans l'optique d'un relèvement du niveau de vie. La participation a augmenté dans l'enseignement supérieur, mais les financements publics pourraient être davantage axés sur les priorités du marché du travail et sur la qualité des cours. L'enseignement obligatoire donne toujours des résultats très variables : des stratégies d'enseignement et d'apprentissage plus efficaces s'imposent pour les élèves dont les résultats sont médiocres. Le développement prévu de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance représente un investissement important en capital humain dans le long terme, mais du fait des contraintes qui s'exercent au niveau de l'offre, l'élément crucial pour le succès de cette action sera une utilisation optimale de ressources pédagogiques limitées. Des structures d'accueil de l'enfance plus nombreuses, de haute qualité et d'un prix abordable permettront en outre aux mères qui le souhaitent de travailler et atténueront les contre-incitations financières actuelles qui les découragent d'exercer un emploi. Les prestations accordées dans le cadre du dispositif Working for Families avaient pour but d'inciter davantage à exercer un emploi pour ne plus dépendre des allocations sociales, mais si ce but est atteint pour certains ménages, d'autres peuvent être découragés d'accroître leurs revenus ; on pourrait atténuer ces effets en modifiant les règles. La prestation unique de base qui est envisagée devrait inciter et aider les bénéficiaires de prestations sociales d'âge actif à exercer un emploi. Mais son succès dépendra essentiellement d'une gestion efficace des dossiers privilégiant les objectifs de réemploi.*

Deux enjeux essentiels pour la Nouvelle-Zélande sont d'accélérer la croissance de la productivité et d'accroître l'utilisation de la main-d'œuvre (voir le chapitre 1). La valorisation du capital humain peut jouer un grand rôle dans les gains de productivité, en rendant possible la mise en œuvre d'équipements complexes par les travailleurs et en contribuant à la mise au point et à la diffusion de nouveaux produits et procédés. Des financements publics de grande ampleur étant investis dans les systèmes éducatifs, il faut examiner de plus près ces dépenses pour déterminer comment elles pourraient concourir plus directement et plus efficacement à l'accroissement du capital humain. Les dépenses publiques pour l'éducation devraient être déterminantes à cet égard si elles se concentrent sur les interventions qui ont le rendement social net le plus élevé<sup>1</sup>. Par ailleurs, on sait que les externalités de l'éducation se font probablement sentir davantage dans les premières années de la vie – par l'accueil et l'éducation de la petite enfance et par la scolarisation – qu'au stade de l'enseignement supérieur, où c'est l'individu qui tire le plus parti de cet investissement en capital humain sous la forme d'une plus forte rémunération sur le marché du travail.

On acquiert en grande partie son capital humain par la formation en entreprise, l'expérience et le développement des responsabilités. Les périodes de non-exercice d'un emploi peuvent se traduire par une dégradation des qualifications. Les mesures qui découragent les mères de continuer à travailler en élevant leurs enfants peuvent entraîner une forte perte de capital humain qui nuit aux autres actions menées pour accroître la productivité et qui diminue le revenu des femmes sur l'ensemble de leur durée de vie. Bien entendu, l'éducation des enfants est l'occasion d'acquérir des aptitudes différentes et les femmes qui consacrent leur temps à élever leurs enfants travaillent elles aussi, même si cette activité n'est pas rémunérée. Mais l'accès insuffisant à des structures d'accueil de la petite enfance qui soient de haute qualité et d'un prix abordable limite le choix pour les parents, et en Nouvelle-Zélande les pouvoirs publics investissent moins dans l'accueil et l'éducation de la petite enfance que ceux d'un grand nombre d'autres pays; or, il est un fait que ces dépenses ont un rendement social élevé. De plus, les mesures du dispositif *Working for Families* mis en place l'an dernier, si elles améliorent les incitations pour certaines personnes, peuvent décourager les couples à revenu moyen qui ont des enfants à charge d'accroître leurs ressources. Le gouvernement a indiqué que l'élargissement des possibilités d'accueil et d'éducation de la petite enfance constitue une priorité et il a pris quelques mesures pour améliorer l'accessibilité financière et l'offre dans ce domaine.

Malgré une croissance économique très forte ces deux dernières années et de nombreuses pénuries de main-d'œuvre, la population reste très dépendante des prestations sociales. Un tiers environ des bénéficiaires de prestations sociales d'âge actif sont des parents isolés, et les enfants qu'ils élèvent sont disproportionnellement dans une situation de pauvreté (voir le chapitre 1). Une fraction encore plus importante et croissante des allocataires sociaux perçoit des prestations d'invalidité ou de maladie. Supprimer les obstacles à un retour à l'emploi permettrait à la fois d'accroître l'utilisation de la main-d'œuvre et de réduire les dépenses publiques à long terme, même s'il fallait au départ dépenser plus.

## Accroître le capital humain

### Réorienter l'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur s'est fortement développé, puisque les inscriptions d'étudiants résidents ont augmenté de près de 35 % par rapport à 2000. Ce secteur comporte un très large éventail de disciplines et de niveaux (tableau 4.1), mais le nombre

Tableau 4.1. **Inscriptions dans l'enseignement supérieur**

Juillet 2004

	Nombre	Pourcentage
<b>Prestataires</b>		
Universités et instituts de formation des maîtres	149 690	41
Instituts polytechniques	117 514	32
Établissements privés	59 158	16
Wananga	41 644	11
<b>Niveau d'études</b>		
Certificat (NQF niveaux 1 à 4)	148 806	39
Diplôme (NQF niveaux 5 à 6)	71 640	19
Licence (NQF niveau 7)	130 575	34
Diplôme post-licence (NQF niveaux 8 à 10)	28 643	8
<b>Domaine d'études</b>		
Sciences naturelles et physiques	18 489	5
Technologies de l'information	17 315	5
Ingénierie et technologies connexes	24 215	6
Architecture et construction	8 127	2
Agriculture et environnement	11 265	3
Santé	32 257	8
Éducation	25 458	7
Gestion et commerce	81 074	21
Société et culture	70 515	19
Arts créatifs	17 791	5
Alimentation, accueil et services personnels	7 586	2
Programmes mixtes <sup>1</sup>	65 572	17
<b>Age</b>		
Moins de 18 ans	15 742	4
Âge normal (18-24 ans)	155 069	42
Mature (25 ans et plus)	197 192	54
<b>Charge de travail</b>		
Temps complet	173 819	47
Temps partiel	194 187	53
<b>Sexe</b>		
Hommes	153 437	42
Femmes	214 569	58
<b>Appartenance ethnique</b>		
Maori	69 876	19
Îles du Pacifique	19 060	5
Asiatique	39 645	11
Européen néo-zélandais/Pakeha	183 629	50
Autres ou non mentionné	16 792	5
Étudiants étrangers	39 004	11
<b>Total</b>	<b>368 006</b>	<b>100</b>

1. Enseignement général, compétences sociales, qualifications professionnelles et autres programmes mixtes.

Source : Ministère de l'Éducation.

d'étudiants inscrits à la préparation d'un diplôme universitaire n'a que lentement progressé, l'essentiel de l'augmentation étant le fait des filières courtes, des instituts polytechniques et des établissements wananga (enseignement axé sur la culture et les traditions maories) (encadré 4.1). Certains de ces cours n'ont guère de lien apparent avec le marché du travail<sup>2</sup>. Améliorer l'accès à l'éducation a été jugé prioritaire par le gouvernement, notamment parce que la participation à des cours de base peut aider les adultes non qualifiés à acquérir les qualifications élémentaires et la confiance nécessaires pour entreprendre des études de plus haut niveau. Mais le système en place ne paraît guère avoir eu cette utilité pour un grand nombre d'étudiants<sup>3</sup>.

#### Encadré 4.1. **L'enseignement supérieur en Nouvelle-Zélande**

En Nouvelle-Zélande, l'enseignement supérieur formel comprend l'enseignement post-secondaire et l'enseignement pour adultes dispensés par un établissement supérieur public ou privé et conduisant à une qualification néo-zélandaise reconnue. Les qualifications relevant du Cadre des qualifications nationales (NQF) sont définies par l'Autorité néo-zélandaise pour les qualifications (NZQA) en fonction de 10 niveaux. Les niveaux 1 à 3 correspondent à peu près à l'enseignement secondaire du deuxième cycle et à la formation professionnelle de base, les niveaux 4 à 6 aux qualifications avancées professionnelles, techniques et commerciales et les niveaux 7 à 10 aux diplômes universitaires. En outre, le dispositif « Apprentissages modernes » valide la formation en entreprise et les cours suivis, dans le cadre des « Qualifications nationales ».

En 2003, il y avait 35 établissements d'enseignement supérieur : huit universités, quatre instituts de formation des maîtres, 20 instituts polytechniques et trois wananga (enseignement post-secondaire mettant l'accent sur les traditions et coutumes maories). Par ailleurs, 525 établissements privés d'enseignement supérieur recevaient des financements publics et/ou avaient des étudiants bénéficiant de financements, par voie de prêts ou d'allocations, dans le contexte de programmes ciblés de qualifications de base et de seconde chance.

Les établissements perçoivent un financement public pour chaque étudiant inscrit (« l'élément étudiant »), selon un barème qui tient compte du coût des cours. Mais les taux de subventionnement des cours du premier cycle de l'enseignement supérieur ne sont que légèrement supérieurs à ceux des cours suivis en auditeur libre. On élabore et on expérimente au cours de cette année un élément de financement reposant sur les résultats de l'étudiant. En définitive, 5 % au maximum de l'élément étudiant seront fonctions des taux de réussite, des taux de non-abandon et des résultats d'une enquête d'opinion auprès des étudiants. L'organisme chargé de la recherche accorde des financements supplémentaires liés aux résultats, qui sont fonctions de la qualité des recherches réalisées par l'établissement.

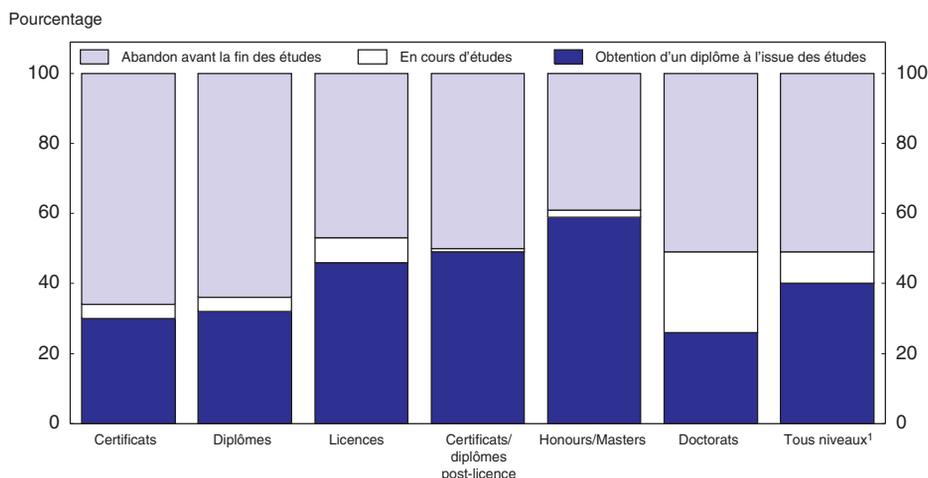
Les frais de scolarité sont plafonnés par les pouvoirs publics. Les étudiants à plein-temps peuvent bénéficier d'une bourse, en fonction de leurs revenus et de ceux de leurs parents, s'ils ont moins de 25 ans, la durée maximale de cette bourse étant de 200 semaines sur la durée de vie. Ils peuvent aussi souscrire un prêt étudiant pour couvrir le coût des cours, les frais connexes et les frais de subsistance (ces derniers étant plafonnés à 150 NZD par semaine). Les intérêts courus sur ce prêt pendant la durée des études ne sont pas pris en compte et le prêt est remboursable (par paiements échelonnés) lorsque le revenu atteint un certain seuil.

Le dispositif institutionnel actuel souffre de plusieurs faiblesses qui se sont accentuées ces dernières années :

- Les paramètres des taux de financement fondés sur les inscriptions font que les établissements ont tendance à privilégier le nombre d'inscriptions par rapport à la qualité de l'enseignement<sup>4</sup>.
- Dans le très large éventail de cours bénéficiant d'un financement public, on en trouve certains qui n'ont que peu de rapport avec les objectifs nationaux et qui n'améliorent pas les perspectives de carrière des étudiants ou qui n'ont d'autres avantages que pour l'individu.
- Les cadres réglementaires souples, qui avaient pour but d'encourager l'innovation, ont affaibli les mécanismes de filtrage pour les fonds publics.
- La réduction des obstacles aux étudiants du fait du plafonnement des droits de scolarité et de la bonification des prêts a encouragé les inscriptions, y compris dans des disciplines qui ne correspondent pas aux priorités nationales.
- La scolarisation dans l'enseignement supérieur s'est développée, mais moins de la moitié des étudiants inscrits achèvent en fait leurs études et obtiennent une qualification (graphique 4.1). Dans une certaine mesure, ce chiffre tient au fait que certains étudiants ne veulent suivre que certaines parties d'un programme de cours, mais il pourrait également refléter un mauvais choix de l'étudiant, un enseignement médiocre dans certains établissements ou une faible incitation à l'achèvement des études.

Le gouvernement a déjà pris toute une série de mesures pour remédier à ces problèmes. La *Stratégie 2002-2007 pour l'enseignement supérieur* comporte un ensemble de réformes visant à établir un lien plus étroit entre l'enseignement supérieur, d'une part, et, de l'autre, les objectifs nationaux de développement du gouvernement<sup>5</sup> et les autres secteurs de la société et de l'économie. Cette stratégie a été conçue de manière à tirer parti

Graphique 4.1. **Taux d'achèvement des études dans l'enseignement supérieur**  
Étudiants inscrits en 1998, situation au bout de cinq ans



1. À l'inclusion des étudiants qui changent de niveau de qualification, ce qui n'est pas le cas des taux concernant les niveaux individuels.

Source : Ministère de l'Éducation (2003).

des points forts actuels de l'enseignement supérieur, le but étant également de régler les problèmes qu'on vient d'évoquer. La Commission de l'enseignement supérieur dispose principalement de deux moyens pour faire en sorte que ses priorités se concrétisent :

- Elle doit approuver la charte et le profil de l'établissement. Chaque établissement doit rédiger une charte faisant apparaître comment ses orientations stratégiques reflètent la politique gouvernementale et établir chaque année un rapport de profil expliquant comment il donnera effet à sa charte et précisant quels sont les indicateurs permettant d'évaluer ses performances.
- Le gouvernement peut ajuster les financements au moyen de divers dispositifs, à savoir l'organisme de financement de la recherche – qui intervient en fonction des performances – l'organisme chargé des priorités stratégiques et, une fois qu'il sera pleinement élaboré, l'élément de financement des études supérieures lié aux résultats.

Si ces instruments sont mis en œuvre efficacement, ils pourraient donner à cette stratégie un caractère plus concret et contribuer à ce que les enseignements bénéficiant d'un financement public soient en phase avec les grandes priorités et soient au moins de qualité satisfaisante. Toutefois, ces changements sont relativement récents, et pour l'heure ils semblent n'avoir qu'une influence assez faible sur le comportement des différents acteurs, même s'il est sans doute trop tôt pour évaluer les résultats.

La *Déclaration sur les priorités de l'enseignement supérieur*, publiée par le gouvernement en avril 2005, est beaucoup plus claire sur la volonté de redéployer des dépenses en faveur des enseignements qui sont davantage en rapport direct avec le marché du travail et de supprimer les cours de faible qualité. Elle comporte les principaux volets suivants :

- Une plus nette différenciation des missions entre les universités, les instituts polytechniques et les établissements wananga, les universités ayant essentiellement en charge les diplômes de l'enseignement supérieur et la recherche de haute qualité, alors que les instituts polytechniques se spécialisent dans la formation professionnelle, y compris pour les études appliquées.
- Il est clairement précisé que les enseignements professionnels qui donnent des résultats relativement médiocres sur le plan de l'emploi et dont les cours ne répondent qu'à un intérêt personnel (hobby, par exemple) ne bénéficieront pas d'un financement public.
- Les établissements qui améliorent leur efficacité au niveau de l'enseignement et de l'apprentissage seront favorisés.

Les établissements d'enseignement supérieur doivent ajuster leur profil en 2006 en fonction de ces exigences, et ce sera la Commission de l'enseignement supérieur qui décidera si les mesures qu'ils ont prises sont suffisantes. Étant donné que les dépenses publiques augmentent rapidement dans ce secteur et qu'on s'interroge de plus en plus sur la valeur des enseignements pour les étudiants et pour l'ensemble de la collectivité, il faudrait mettre en œuvre activement ces instruments d'action. S'il ne s'avère pas possible d'obtenir une nette amélioration dans un délai raisonnable, il faudra peut-être repenser plus radicalement la stratégie qui a été définie, éventuellement en réimposant aux étudiants eux-mêmes une proportion bien plus forte de la charge financière découlant du choix de leurs études.

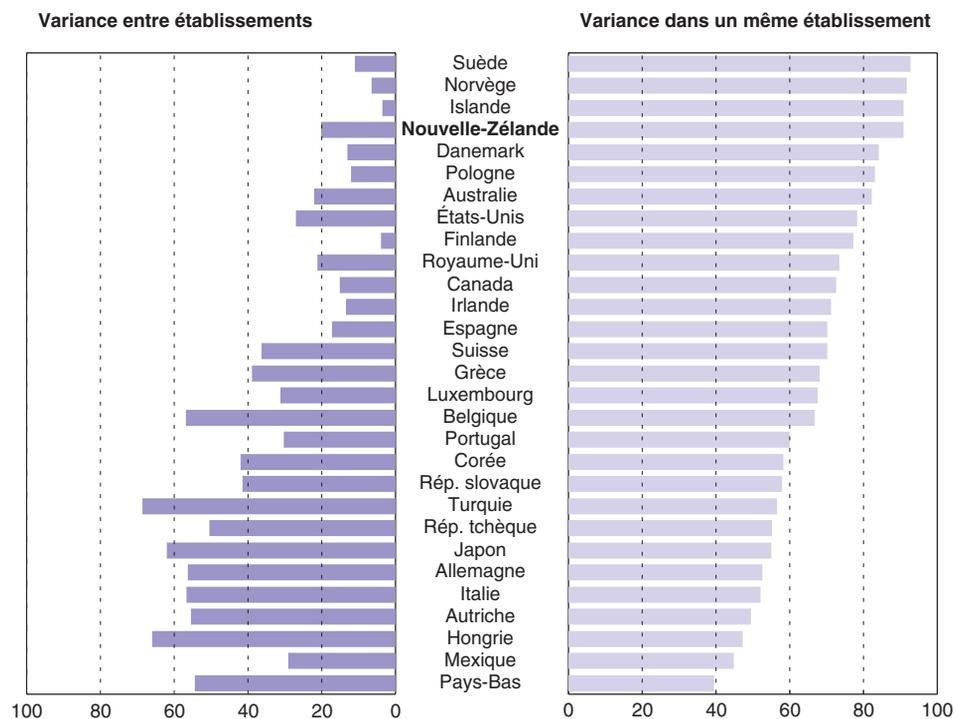
### Aider les établissements scolaires à obtenir de meilleurs résultats

Ce sont les établissements scolaires qui jettent les bases du capital humain et il est bien entendu plus efficient de dispenser à tous les enfants d'âge scolaire une excellente éducation que de remédier aux conséquences socio-économiques de l'échec scolaire à l'âge adulte. De plus, la qualité de la vie à la sortie du système scolaire s'en trouve différente. Les élèves néo-zélandais obtiennent en moyenne des résultats satisfaisants dans les tests internationaux comme ceux du PISA, mais les disparités sont marquées, surtout à l'intérieur d'un même établissement<sup>6</sup> (graphique 4.2). Quoi qu'il en soit, environ 15 % des élèves sortent du système scolaire sans même les qualifications de base, les élèves maoris et ceux des Îles du Pacifique étant représentés disproportionnellement et les garçons réussissant systématiquement moins bien que les filles à tous les niveaux (tableau 4.2).

Remédier à ces nombreuses carences du système scolaire n'est pas une tâche facile, étant donné en particulier que ce n'est pas entre les établissements scolaires que les résultats des élèves varient le plus, mais à l'intérieur d'un même établissement. On voit donc combien il importe d'améliorer la qualité de l'enseignement au niveau même de la classe et de l'école en tant qu'environnement d'étude (Alton-Lee, 2003). Pour améliorer la qualité de l'enseignement, on s'appuie sur une approche factuelle qui est bien avancée;

#### Graphique 4.2. Variance de la performance des élèves en mathématiques

Exprimée en pourcentage de la variance moyenne de la performance des élèves dans les pays de l'OCDE<sup>1</sup>



1. La variance moyenne entre établissements est de 33,6 % et la variance moyenne dans un même établissement de 67,0 %.

Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain, Premiers résultats de PISA 2003*.

Tableau 4.2. **Niveau maximal de l'acquis en fin de scolarité**

En pourcentage, 2003

	Groupe ethnique								Total
	Européens/Pakeha		Maoris		Îles du Pacifique		Autres		
	M	F	M	F	M	F	M	F	
University Bursary (NCEA niveaux 3 et 4)	20	26	4	5	4	5	36	40	20
Entrance Qualification (au moins 42 points au NCEA niveau 3)	9	12	4	5	4	6	11	12	9
Higher School Certificate (14 to 41 points au NCEA niveau 3)	13	14	9	12	17	24	15	15	14
6th form certificate (au moins 14 points au NCEA niveau 2)	26	24	25	26	27	30	20	18	25
NCEA niveau 1 et 1 à 13 points (niveau 2 ou au-dessus)	10	7	10	10	9	7	4	3	8
Au moins 14 points au NCEA niveau 1	9	7	15	14	13	10	4	3	9
Pas de qualification (moins de 14 points au NCEA niveau 1)	14	9	34	27	25	18	10	8	15
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Part du total des élèves sortant du système scolaire	0.33	0.32	0.09	0.09	0.04	0.04	0.05	0.05	1

Source : Ministère de l'Éducation.

néanmoins, l'axe probablement le plus prometteur serait d'étudier de façon approfondie les moyens qui permettraient d'améliorer les résultats éducatifs de tous les élèves. Mais, à ce stade, des financements supplémentaires n'aboutiraient pas automatiquement à de meilleurs résultats : ce qu'il faut surtout, c'est développer les capacités de diffusion efficace, dans l'ensemble du secteur, des pratiques optimales fondées sur des preuves empiriques. Le réalisme s'impose dans ce domaine : il faudra du temps et de la patience pour mettre en place des réseaux efficaces de diffusion et des programmes de formation continue plus satisfaisants. Ce processus serait certainement accéléré si l'on accordait plus d'importance aux incitations financières à l'amélioration des qualifications professionnelles des enseignants, avec le soutien actif des syndicats d'enseignants.

### **Développer l'accueil et l'éducation de la petite enfance**

L'accueil et l'éducation de la petite enfance (AEPE) est un autre volet essentiel de l'investissement dans le capital humain et sans doute celui qui a le rendement social net le plus élevé du point de vue des financements publics (voir, par exemple Heckman, 2005; Cleveland et Krashinsky, 2003). Les données rassemblées dans un certain nombre de pays montrent que l'AEPE joue un grand rôle non seulement pour les résultats scolaires futurs, mais aussi sur le plan de caractéristiques essentielles autres que cognitives, notamment la curiosité et la persévérance (OCDE, 2001). L'expérience de la Nouvelle-Zélande va tout à fait dans ce sens : les enfants pour lesquels l'AEPE est le plus bénéfique sont ceux qui, sous une forme ou sous une autre, sont entrés dans un dispositif de ce type à l'âge de deux ans et y sont restés trois ou quatre ans (Wylie et al., 2001). La scolarité est obligatoire à partir de six ans, mais les parents ont le droit de faire entrer leur enfant à l'école à leur cinquième anniversaire, et ils choisissent le plus souvent cette solution.

La politique néo-zélandaise d'AEPE a été conçue de façon à intégrer les objectifs d'accueil et d'éducation, de sorte qu'elle a une forte composante pédagogique. Pour les

enfants de moins de cinq ans, la disponibilité, la qualité et le coût pour l'utilisateur des services d'AEPE sont variables (OCDE, 2004a). Pour régler les problèmes de qualité et appuyer l'orientation pédagogique de l'AEPE, le gouvernement a durci la réglementation; à partir de cette année tous les établissements doivent être dirigés par un enseignant qualifié, et en 2012 tout le personnel en contact avec les enfants devra avoir une qualification d'enseignant reconnue. Afin d'encourager les établissements d'AEPE à accroître la proportion d'enseignants qualifiés au-delà du niveau minimum réglementaire et pour éviter que le surcoût afférent à ces enseignants soit répercuté sur les parents, le gouvernement subventionne au taux maximum les établissements qui n'emploient que des enseignants certifiés. Mais s'il devait y avoir pénurie d'enseignants, ce qui paraît probable au moins ces cinq prochaines années, les établissements des localités riches pourront plus facilement attirer le personnel le plus qualifié, au détriment des enfants des zones défavorisées. Ainsi, malgré toutes les bonnes intentions, les besoins croissants de personnel qualifié font que les enfants qui bénéficieraient le plus de services AEPE de qualité pourraient avoir le plus de difficultés à y avoir accès.

Le gouvernement a également annoncé qu'en juillet 2007 l'État assurera à tous les enfants de trois et quatre ans un maximum de 20 heures par semaine de services AEPE gratuits dans les jardins d'enfants, les autres centres d'accueil et d'éducation de la petite enfance ou les réseaux de garde familiale. Mais cette mesure n'ouvre pas droit à un enseignement préscolaire et rien ne garantit que tous les enfants de trois et quatre ans pourront être accueillis. Ce qui est prévu, c'est une subvention de 100 % pour les vingt premières heures hebdomadaires d'accueil (encadré 4.2). Mais alors qu'actuellement les taux de subvention sont les mêmes pour les établissements associatifs à but non lucratif et les établissements privés à but lucratif, ces derniers n'auront pas droit à cette subvention supplémentaire. Vu le profil actuel de participation (tableau 4.4), un rapide développement de l'AEPE devrait poser des problèmes au niveau de l'offre, car la durée moyenne hebdomadaire d'accueil dans les jardins d'enfants et les autres établissements associatifs est à l'heure actuelle bien inférieure à ce niveau. Le ministère de l'Éducation entend accorder un soutien supplémentaire aux zones actuellement sous-équipées pour faciliter l'expansion des services existants ou la mise en place de nouveaux services. Toutefois, si des pénuries apparaissent, certains enfants de trois et quatre ans résidant dans des quartiers pauvres risquent de ne pouvoir être accueillis pour leurs vingt heures que dans un environnement de faible qualité, alors que d'autres enfants du même âge auront non seulement leurs vingt heures gratuites, mais en plus dix heures hebdomadaires subventionnées qui ne seront assurées que par des enseignants très qualifiés. En outre, certains enfants désavantagés plus âgés, mais d'âge préscolaire, risquent d'acquiescer un bagage éducatif plus faible alors même que le gouvernement encourage une surveillance des plus jeunes enfants par un personnel exclusivement enseignant, même durant les heures de sommeil.

La façon la plus évidente de remédier à cette contrainte potentielle au niveau de l'offre de centres AEPE est de mettre sur un pied d'égalité les établissements privés à but lucratif et le reste du secteur pour la subvention à 100 %. On ne sait pas très bien pourquoi les établissements privés sont exclus, puisqu'ils doivent déjà respecter les réglementations et perçoivent actuellement les mêmes subventions que les établissements à but non lucratif. Cette restriction aura probablement trois conséquences. *Premièrement*, elle bouleversera d'autant plus un secteur qui se trouve déjà confronté à des ajustements majeurs pour se conformer aux nouvelles obligations de qualification du personnel; *deuxièmement*, cette

### Encadré 4.2. Les subventions pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance

Les services d'accueil et d'éducation de la petite enfance peuvent être fournis, dans le cadre d'un établissement spécialisé ou d'un réseau de garde familiale, par des organismes privés à but lucratif ou par des organismes de type associatif à but non lucratif. Dans ce dernier cas, il s'agit des jardins d'enfants, qui pratiquent généralement l'accueil à temps partiel, et des kohanga reo, caractérisés par l'immersion totale dans la langue et la culture maories. Il n'y a pas de prestation publique directe de services d'accueil et d'éducation de la petite enfance. Chaque établissement ne peut accueillir qu'un nombre maximum d'enfants et le ratio personnel/enfants (en fonction de l'âge) est fixé par la réglementation.

Le financement se fait par un système complexe de bons; la subvention horaire par enfant dépend de l'âge de l'enfant, du rapport entre les heures travaillées par des enseignants qualifiés et celles travaillées par d'autres professionnels ainsi que du type de service fourni. Il y a donc environ 30 taux horaires de subvention (tableau 4.3). De plus, certains enfants ouvrent droit à des subventions supplémentaires sur critère de ressources (trois taux différents) et certains établissements peuvent également bénéficier d'un financement dit « d'équité », qui permet de créer dans les zones défavorisées des établissements de type associatif disposant de ressources éducatives supplémentaires pour améliorer les conditions d'accès. La subvention est versée forfaitairement à l'avance, trois fois par an, avec régularisation ultérieure. En 2003, les financements publics se répartissaient de la façon suivante : 83 % pour la subvention horaire par enfant, 12 % pour la subvention accordée selon le critère de revenu et 2 % pour la subvention d'équité.

Tableau 4.3. **Taux de subventionnement horaire par enfant pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance**

Taux, en NZD par heure d'accueil subventionné, au 1<sup>er</sup> juillet 2005

	Moins de 2 ans		Plus de 2 ans	
	Temps complet	Temps partiel	Temps complet	Temps partiel
<b>Établissement spécialisé</b>				
Pourcentage d'enseignants certifiés pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance				
100 %	9.48	8.82	5.30	4.85
80-99 %	9.08	8.45	4.84	3.96
50-79 %	8.14	7.58	4.08	3.49
25-49 %	7.11	6.61	3.57	3.17
0-24 %	6.46	6.01	3.24	2.97
Taux garantis	6.51		3.26	
<b>Réseau de garde familiale</b>				
Taux pour service de qualité	6.89		3.56	
Taux pour service normal	6.06		3.15	
<b>Services agréés par les parents/la Whanau (famille étendue)</b>				
Taux pour service de qualité	6.69		3.35	
Taux pour service normal	5.86		2.94	

Source : Ministère de l'Éducation.

La subvention est accordée pour chaque enfant à raison d'un maximum de six heures par jour et de 30 heures par semaine. Ainsi, pour un enfant accueilli huit heures quotidiennes pendant trois jours par semaine, la subvention vaut pour 18 heures et lorsque l'enfant est accueilli six heures par jour du lundi au vendredi, elle est octroyée pour 30 heures. Les enfants peuvent être accueillis dans plus d'un service. Les établissements

#### Encadré 4.2. Les subventions pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance (suite)

doivent tenir des registres détaillés pour le nombre d'heures d'accueil. Les enfants ayant droit à des aides sur critère de ressources peuvent bénéficier d'une subvention supplémentaire jusqu'à concurrence de 50 heures par semaine.

Les parents peuvent avoir à payer des frais supplémentaires, que les établissements peuvent fixer à leur gré. Pour les familles à moyen et haut revenu, les parents payaient, selon une enquête réalisée en février 2003 par un magazine de consommateurs, entre 2.30 et 5.75 NZD pour les établissements dirigés par des enseignants, les kohanga reo et les services de garde familiale. Le tarif pour les jardins d'enfants se situait entre 1.00 et 3.00 NZD pour un accueil de trois heures.

Source : Ministère de l'Éducation.

Tableau 4.4. Effectifs et nombre d'heures d'accueil dans les établissements d'accueil et d'éducation de la petite enfance

2003

Type de service	Âge au 1 <sup>er</sup> juillet 2003						Total	Nombre moyen d'heures par semaine
	Moins de 1 an	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans		
Jardin d'enfants gratuit	36	60	885	16 349	27 534	245	45 109	12.0
Centre préscolaire	1 467	2 899	4 103	3 902	2 723	106	15 200	4.3
Service d'accueil et d'éducation associatif								
	1 164	4 446	8 620	11 389	9 567	407	35 593	16.3
Service d'accueil et d'éducation privé	2 003	6 821	11 063	12 866	10 258	363	43 374	22.0
Réseau familial à gestion privée	564	1 014	893	736	542	18	3 767	25.9
Réseau familial associatif	552	1 414	1 506	1 319	945	84	5 820	17.3
Te Kohanga Reo	546	1 623	2 486	2 792	2 508	364	10 319	28.5
École par correspondance		5	26	371	565	24	991	n.d.
Total	6 332	18 282	29 582	49 724	54 642	1 611	160 173	n.d.

Note : Non compris l'éducation et l'accueil occasionnels, mais y compris les enfants inscrits dans deux dispositifs ou plus.

Source : Ministère de l'Éducation.

dichotomie rend encore plus complexes des mécanismes de financement et des règles de gestion qui l'étaient déjà; *troisièmement*, cette mesure limite les options de services AEPE gratuits pour les parents exerçant un emploi qui s'en remettent actuellement à un établissement à but non lucratif et qui ont besoin de plus de 20 heures par semaine. S'ils ne peuvent pas inscrire leur enfant à un établissement associatif pour la totalité de l'horaire nécessaire, il leur faudra soit faire la navette entre deux prestataires différents, soit renoncer à la possibilité d'accéder à un établissement où un subventionnement à 100 % pour les vingt premières heures est disponible.

On utiliserait plus efficacement les moyens limités d'enseignement et on obtiendrait de meilleurs résultats éducatifs si l'on modifiait les taux de subvention de façon que les enseignants qualifiés assurent essentiellement l'éducation de la petite enfance pendant 20 heures par semaine pour les enfants de 3 et 4 ans. Si ces heures d'enseignement étaient nettement dissociées des autres activités des établissements d'accueil et d'éducation de la petite enfance, on pourrait aussi plus facilement gérer l'important volet pédagogique,

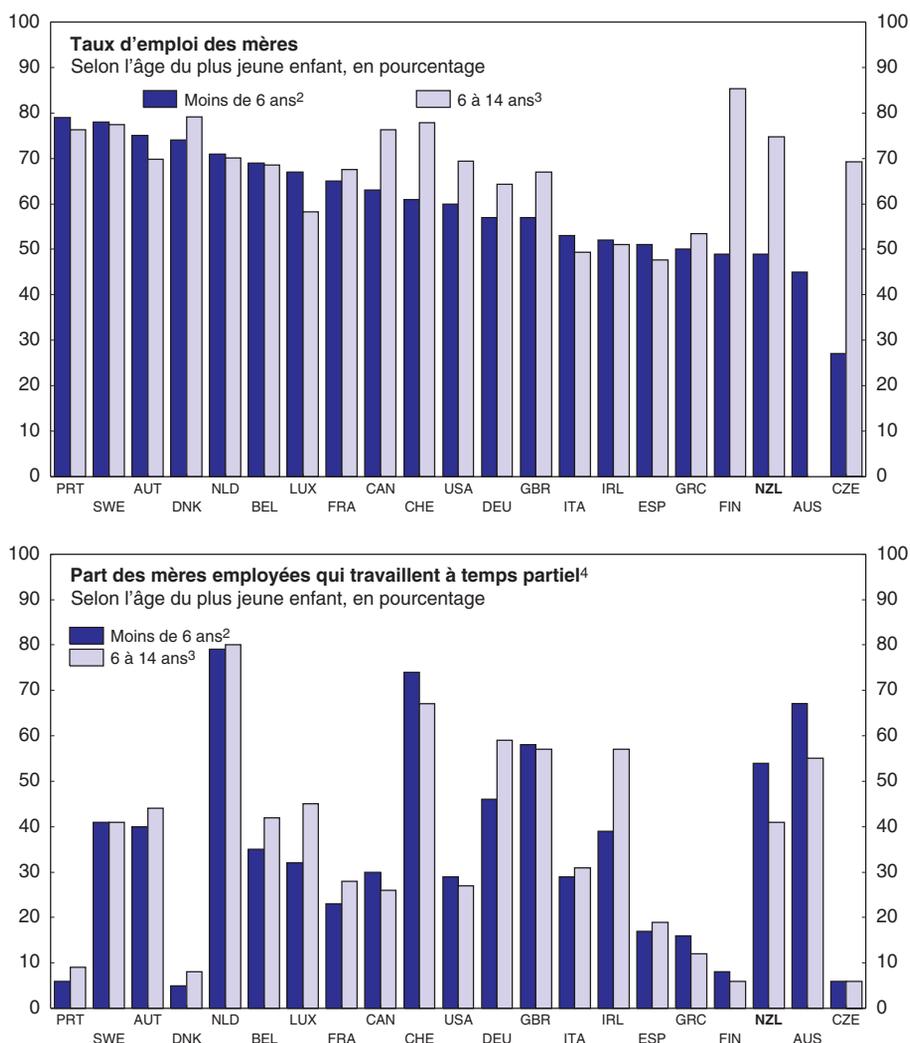
suivre de près le développement de chaque enfant et administrer le paiement des subventions de telle sorte que la totalité de la cohorte bénéficie d'une éducation à financement public qui soit partout de haute qualité. Si l'on distinguait plus nettement l'objectif que représente la prestation de services préscolaires universels pour les enfants de 3 et 4 ans et les autres besoins d'accueil liés à l'exercice d'un emploi par les parents, on simplifierait également l'organisation, par les parents qui travaillent, de l'accueil complémentaire, soit dans le même établissement, soit dans le cadre d'un réseau de garde familiale qui s'occuperait du transfert de l'enfant. Bien entendu, les considérations de qualité demeurent essentielles pour ces heures complémentaires et pour l'accueil des plus jeunes enfants, mais on pourrait pour cela faire appel, comme dans la plupart des autres pays<sup>7</sup>, à un personnel bien formé qui serait moins coûteux, sans compromettre pour autant le développement de l'enfant. Cette approche représenterait toutefois une nette rupture en Nouvelle-Zélande, où la stratégie actuelle présume que le meilleur moyen d'obtenir des résultats sur le plan pédagogique consiste à donner une base éducative à tous les groupes d'âge et pour toutes les heures que les enfants passent dans les centres AEP.

### Accroître l'utilisation de la main-d'œuvre

Bien que le taux global d'activité soit élevé en Nouvelle-Zélande par rapport à un grand nombre d'autres pays de l'OCDE, il est assez faible dans certains cas. *Premièrement*, les taux d'emploi et le nombre moyen d'heures travaillées sont relativement faibles pour les mères qui ont de jeunes enfants d'âge scolaire. *Deuxièmement*, le nombre d'allocataires sociaux reste obstinément élevé, eu égard au fait que le pays connaît d'amples pénuries de main-d'œuvre et que l'environnement macroéconomique demeure très favorable pour tous ceux qui souhaitent exercer une activité rémunérée. Mais bien que le programme *Working for Families* ait amélioré les incitations à travailler pour certaines personnes, la population qui ne participe pas actuellement au marché du travail peut être encore soumise à des contre-incitations pour l'exercice d'un emploi, et augmenter le revenu que procure une activité rémunérée – en travaillant plus longtemps ou en assumant plus de responsabilités – n'est guère rentable pour certains niveaux de revenu, à cause des taux marginaux effectifs d'imposition et du coût de la garde des enfants. En conséquence, on peut raisonnablement admettre que, pour un grand nombre d'individus, la durée du travail est celle choisie ou jugée possible, alors que d'autres souhaiteraient travailler plus longtemps si les mesures actuelles étaient modifiées. On verra maintenant comment remédier aux obstacles qu'ils rencontrent et comment corriger la politique actuelle pour améliorer l'incitation à travailler et accroître d'une façon générale l'utilisation de la main-d'œuvre.

### Élargir les choix et les possibilités pour les familles

Tandis que le niveau global d'activité des femmes est relativement élevé en Nouvelle-Zélande par rapport aux autres pays, les taux d'emploi des mères qui ont des enfants de moins de 6 ans y sont parmi les plus faibles de la zone OCDE. Le taux d'emploi augmente fortement dès que les enfants sont scolarisés (graphique 4.3). Néanmoins, par rapport à d'autres pays de l'OCDE, les mères néo-zélandaises exerçant un emploi travailleront plus probablement à temps partiel. Dans une certaine mesure, cela peut être dû à un choix de mode de vie de la part des familles néo-zélandaises et à l'idée que les mères veulent et/ou devraient rester au foyer pour élever leurs enfants les premières années<sup>8</sup>, encore que peu d'éléments tangibles viennent étayer les préférences des mères<sup>9</sup>.

Graphique 4.3. **L'emploi des mères**2002 ou dernière année disponible<sup>1</sup>

1. 2001 pour le Canada, le Danemark, l'Irlande, le Japon, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis; 2000 pour l'Australie.

2. Moins de 5 ans en Australie; moins de 7 ans en Suède.

3. 6 à 13 ans aux États-Unis; 6 à 16 ans au Canada, en Finlande et en Suède; 6 à 17 ans en Nouvelle-Zélande.

4. Travail à temps partiel : moins de 30 heures par semaine.

Source : OCDE, *Panorama de la société : les indicateurs sociaux de l'OCDE* (2005).

De fortes contre-incitations économiques dissuadent certaines mères d'exercer une activité rémunérée ou d'accroître leur horaire de travail, surtout si le ménage se situe dans les tranches de revenu qui donnent lieu à la suppression progressive des aides aux familles ou du complément logement et/ou s'il lui faut financer la garde des enfants. Ces contre-incitations économiques persistent partiellement lorsque l'enfant est scolarisé, ce qui se traduit par une forte proportion d'emplois à temps partiel. Les pays où les distorsions de la valeur économique du travail marchand sont moins marquées connaissent généralement un taux d'activité plus élevé pour les mères qui ont de jeunes enfants et, dans ces pays, les femmes qui exercent un emploi à temps partiel ont tendance à travailler un plus grand nombre d'heures (OCDE, 2005c). On peut donc penser que si les obstacles

étaient moindres, les familles néo-zélandaises auraient un plus large choix pour concilier travail rémunéré et responsabilités familiales.

L'accès à des structures d'accueil de l'enfance qui soient de bonne qualité et d'un prix abordable est un préalable essentiel à l'exercice d'un emploi rémunéré par les parents. La mesure qui a été prise pour que tous les enfants bénéficient gratuitement de 20 heures d'éducation est importante en elle-même, mais elle allégera aussi le coût financier pour les parents qui travaillent. Malgré tout, les frais de garde restent élevés pour les enfants les plus jeunes, pour les heures complémentaires dans le cas des enfants de 3 et 4 ans et pour l'accueil après l'école (tableau 4.5). Au total, le coût pour les parents néo-zélandais est plus élevé que dans beaucoup de pays de l'OCDE pour un couple à deux revenus percevant le salaire moyen masculin et féminin (Bradshaw et Finch, 2002). Réduire ce coût agirait sur un facteur important qui fait que l'exercice d'un emploi rémunéré ou l'augmentation des heures travaillées sont moins attractifs surtout pour le deuxième travailleur du ménage. Les mesures adoptées dans le cadre du programme *Working for Families* ont relevé les subventions pour l'accueil de l'enfance accordées en fonction des ressources, mais ces aides sont totalement supprimées dès que le revenu du ménage atteint un peu plus de 75 % du revenu moyen des ménages pour un couple qui a des enfants à charge<sup>10</sup>.

Mais le coût n'est pas le seul obstacle : il faut que les parents puissent aussi trouver un établissement d'accueil de qualité et faire garder leurs enfants en-dehors des heures d'école; or, l'offre est à cet égard assez fragmentaire dans certaines régions. Par conséquent, là où l'offre est insuffisante, les parents peuvent n'avoir guère d'autre choix que de ne pas travailler, sauf s'ils peuvent faire appel à des solutions informelles, notamment des membres de la famille (Byrne, 2002). Dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE, les collectivités locales offrent systématiquement des services collectifs *via* des

Tableau 4.5. **Coût de la garde des enfants pour un couple**

	Pourcentage		
Salaire brut, en pourcentage du salaire de l'ouvrier moyen <sup>1</sup>			
Principal apporteur de revenu	100	100	100
Deuxième apporteur de revenu	33	67	100
Frais à la charge des parents, en pourcentage du salaire de l'ouvrier moyen			
Jeunes enfants (deux enfants, 1 et 4 ans)			
Frais de garde à temps partiel	23 %	23 %	23 %
Frais de garde à temps complet	45 %	45 %	45 %
Enfants d'âge scolaire (deux enfants de 7 et 9 ans)			
Frais de garde périscolaire	14 %	14 %	14 %
Taux d'imposition effectifs moyens sur le deuxième salaire <sup>2</sup>			
Sans frais de garde	17 %	19 %	21 %
Avec frais de garde à temps partiel pour deux enfants	85 %	53 %	43 %
Avec frais de garde à temps complet pour deux enfants <sup>3</sup>	153 %	87 %	66 %
Sans frais de garde périscolaire	17 %	19 %	21 %
Avec frais de garde périscolaire pour deux enfants	58 %	40 %	34 %

1. Le salaire annuel de l'ouvrier moyen était de 41 778 NZD en 2004.

2. Le taux d'imposition effectif moyen représente l'écart entre l'augmentation du revenu salarial brut et celle du revenu net quand un deuxième apporteur de revenu commence à travailler, le taux étant exprimé en pourcentage du revenu du deuxième apporteur.

3. Certaines de ces situations ont peu de chances de se produire; ainsi, un travailleur dont le salaire ne dépasserait pas 33 % du salaire de l'ouvrier moyen n'aurait probablement pas besoin d'une garde à temps complet.

Source : OCDE (2004), *Bébés et employeurs*, vol. 3.

établissements d'accueil de la petite enfance et des garderies après l'école et pendant les vacances (généralement contre paiement par les parents et, parfois, en sous-traitant ces services) et/ou les parents trouvent leurs propres solutions, mais peuvent récupérer fiscalement une partie des frais. D'une façon ou de l'autre, dans ces pays les parents peuvent être raisonnablement assurés que, s'ils veulent travailler, ils pourront faire garder leurs enfants. On peut donc penser que, pour accroître le taux d'activité des mères qui souhaitent travailler, il faudrait revoir le régime de subvention pour encourager une offre suffisante par rapport à la demande. Bien entendu, certains parents exerçant un emploi pourront profiter de cette offre subventionnée plus large pour ne plus avoir recours à la garde informelle par des membres de la famille, des voisins ou des amis. Mais, en fait, cela améliorera sans doute l'accueil des enfants. Une étude récente réalisée au Royaume-Uni montre que la garde informelle non rémunérée est en moyenne de moindre qualité que la garde payante à domicile ou dans le cadre d'un établissement spécialisé (Gregg et al., 2005).

Réduire sensiblement les dépenses des parents pour la garde des enfants aurait un coût budgétaire très élevé. Pour se prononcer sur le bien-fondé de cette dépense publique, il faut prendre en compte non seulement l'impact immédiat sur l'offre de travail, mais aussi les avantages pour les parents et, dans le long terme, pour l'ensemble de la société<sup>11</sup>. Si l'offre de travail est faible dans le cas des mères néo-zélandaises, la perte d'efficacité due à des subventions supplémentaires sera forte pour chaque heure additionnelle de travail rémunéré. Mais, une réaction aussi faible serait très surprenante, car le sous-emploi paraît très marqué parmi les femmes néo-zélandaises<sup>12</sup> et, dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE, les mères souhaitent généralement allonger leur durée de travail (Jaumotte, 2003). L'expérience de nombreux pays montre également que l'élasticité de l'offre de travail peut être plus forte à long terme qu'à court terme, surtout s'il devient plus facile pour les femmes de conserver un lien plus étroit avec le monde du travail. En Nouvelle-Zélande, on considère que, parmi les principaux obstacles, figurent l'insuffisance et le coût de la garde des enfants et de l'accueil après l'école (Wylie et al., 2001).

### **Renforcer l'incitation à travailler pour les familles à bas et moyen revenu**

Les mesures annoncées dans le budget 2004 au titre du programme *Working for Families* seront progressivement introduites d'ici à 2007 (encadré 4.3). Certes, les transferts en faveur d'un grand nombre de familles augmentent nettement, mais il est probable que le dispositif favorisera l'offre de travail des parents isolés et découragera l'offre de travail des seconds travailleurs du ménage (Nolan, 2004). Pour les bénéficiaires de prestations sociales, les nouvelles mesures ont diminué les taux marginaux effectifs d'imposition à deux niveaux de l'échelle des revenus : pour le salaire de départ (jusqu'à 80 NZD par semaine) et là où il devient plus attrayant de percevoir la prestation liée à l'exercice d'une activité que de bénéficier de l'aide au revenu sans travailler. Néanmoins, lorsqu'on totalise les taux de réduction des différentes prestations, le taux marginal effectif d'imposition de certains ménages à revenu unique est si élevé qu'il en résulte un phénomène de trappe à pauvreté : en cas d'augmentation de la durée du travail, le revenu marchand supplémentaire qui serait perçu est presque totalement amputé (graphique 4.4). Pour un couple, la réduction des transferts sous conditions de ressources s'appliquant à un plus large éventail de revenus, cela peut dissuader le deuxième apporteur potentiel d'exercer un emploi ou l'apporteur principal d'accroître ses gains. Somme toute, le relèvement des niveaux d'aide et de couverture du nouveau *In Work Payment* a pour inconvénient des taux marginaux effectifs d'imposition bien plus lourds pour les niveaux de revenu plus élevés.

### Encadré 4.3. L'aide aux familles et le programme *Working for Families*

#### Structure actuelle des aides à la famille accordées selon un critère de revenu

Les aides à la famille fondées sur un critère de revenu prennent plusieurs formes.

- Plusieurs éléments sont financés par le système fiscal. L'allocation familiale est la principale prestation perçue pour les enfants et son taux augmente plus l'enfant est âgé. Elle est versée à toutes les familles qui répondent à certaines conditions de revenu, quelle que soit la source de leurs revenus. Le crédit d'impôt pour enfants est une autre prestation pour enfants réservée aux familles qui ne perçoivent pas d'autres prestations publiques. Le crédit d'impôt familial est versé aux familles à très bas revenu lorsqu'au moins l'un des parents travaille, l'objectif étant de porter le revenu jusqu'à un niveau minimum garanti pour une famille. Le crédit d'impôt parental est versé pendant 8 semaines après la naissance pour compenser les frais exceptionnels liés à cet événement.
- Le complément logement est une prestation non imposable versée par le ministère du Travail et des Revenus; il est fonction du logement et de sa localisation et il bénéficie aussi bien aux familles qui perçoivent d'autres prestations sociales qu'à celles qui n'en perçoivent aucune.
- L'aide pour l'accueil de l'enfance et celle pour la garde en dehors des horaires et des périodes scolaires (OSCAR) ne sont pas imposables et sont versées directement par le ministère du Travail et des Revenus aux prestataires (encadré 4.2). L'aide pour l'accueil de l'enfance est accordée pour les enfants de moins de 5 ans à hauteur de 50 heures par semaine. L'aide OSCAR est accordée à hauteur de 20 heures par semaine durant la période scolaire et à hauteur de 50 heures par semaine durant les vacances scolaires.

#### Le programme *Working for Families*

Le programme *Working for Families* a trois objectifs : valoriser le travail, améliorer l'adéquation des revenus et créer un système d'aide sociale qui favorise l'activité. Les réformes seront totalement mises en œuvre le 1<sup>er</sup> avril 2007, selon le calendrier suivant :

##### Octobre 2004

- Pour les bénéficiaires de prestations sociales, la réduction du supplément logement pour les premiers 80 NZD de salaire brut hebdomadaire a été supprimée et, pour les familles ne percevant pas d'autres prestations sociales, le seuil de réduction du supplément logement a été relevé.
- Les taux horaires de subventionnement au titre de l'aide pour l'accueil de l'enfance et de la prestation OSCAR ont été majorés.

##### Avril 2005

- Le taux maximum du supplément logement a été relevé pour certaines localités.
- Les taux de l'allocation familiale ont été majorés et l'élément des prestations principales lié aux enfants à charge a été supprimé.

##### Octobre 2005

- Les taux de subventionnement au titre de l'aide pour l'accueil de l'enfance et de la prestation OSCAR seront à nouveau relevés.

Encadré 4.3. **L'aide aux familles et le programme *Working for Families* (suite)****Avril 2006**

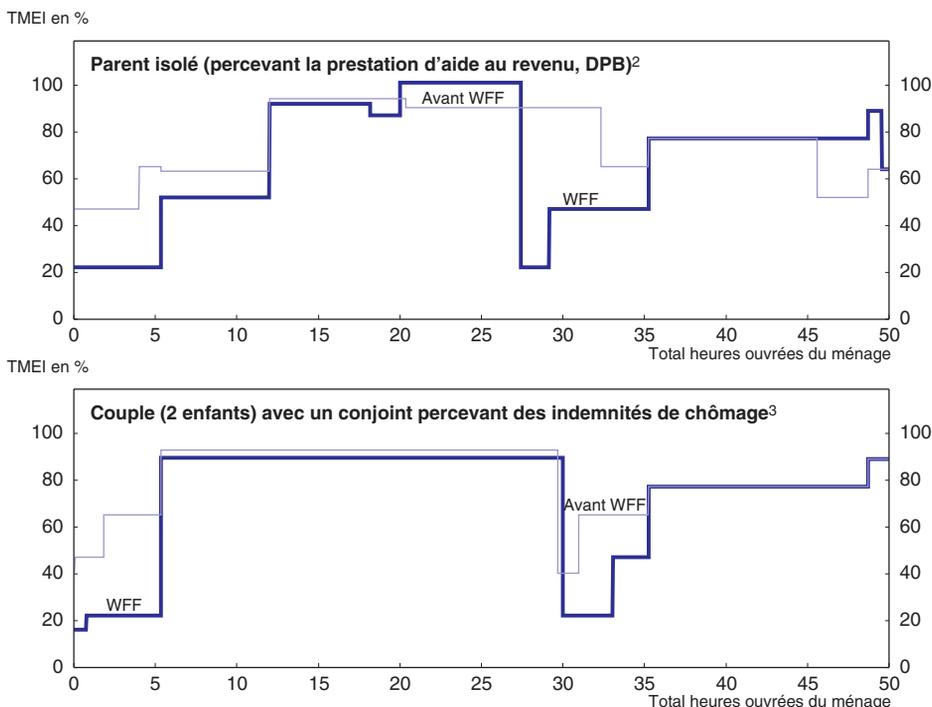
- Le crédit d'impôt pour enfant de 15 NZD hebdomadaires par enfant sera remplacé par une prestation liée à l'exercice d'un emploi de 60 NZD par semaine, que pourront percevoir les familles ne bénéficiant pas d'autres prestations sociales et travaillant au moins 30 heures hebdomadaires pour un couple ou 20 heures pour un parent isolé.
- Les seuils de réduction des aides à la famille seront relevés et le crédit d'impôt familial sera majoré de façon à assurer un revenu familial net minimum garanti d'environ 17 000 NZD.

**Avril 2007**

- L'aide familiale sera majorée de 10 NZD par enfant et par semaine.

Graphique 4.4. **Taux marginaux effectifs d'imposition (TMEI) applicables lors du passage d'un régime de prestations à une activité rémunérée<sup>1</sup>**

Avant et après l'entrée en vigueur du programme *Working for Families* (WFF)



1. Deux enfants (tous deux de moins de 16 ans, un de moins de 12 ans), gains supplémentaires à raison de 15 NZD l'heure.

2. Versement annuel de 10 000 NZD.

3. Versement annuel de 15 600 NZD.

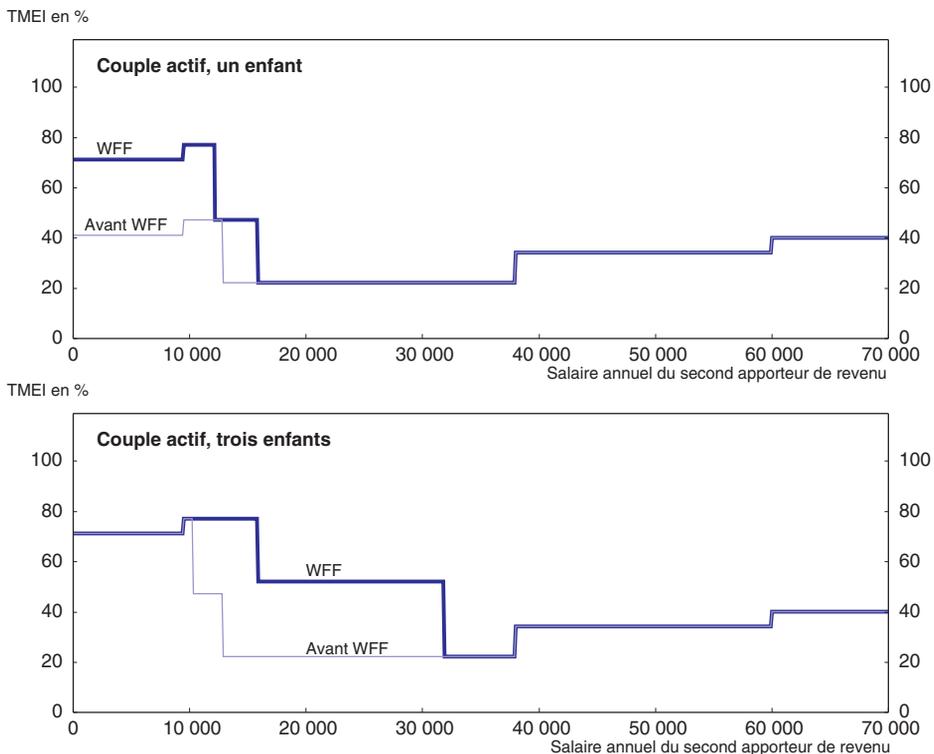
Source : New Zealand Treasury.

Il y aurait plusieurs solutions pour corriger ces contre-incitations à l'exercice d'un emploi. On pourrait modifier l'aide ciblée aux familles en prenant en compte d'autres éléments que le revenu, par exemple le nombre et l'âge des enfants<sup>13</sup>. Les transferts de ce type ont un effet maximum sur l'incitation à travailler s'ils prennent une forme

particulièrement attrayante pour les parents qui travaillent, en particulier s'ils réduisent les frais de garde et d'accueil périscolaire des enfants. En revanche, l'incitation à travailler est moindre dans le cas d'une prestation universelle de garde d'enfants, parce que le revenu non marchand réduit le montant du revenu marchand que la famille doit obtenir pour faire face à un niveau donné de dépenses. Même si l'on fait abstraction des frais de garde des enfants, la plupart des pays de l'OCDE conçoivent d'ores et déjà leur fiscalité et leurs prestations sociales de manière à assurer un revenu net plus élevé aux familles qui ont des enfants à charge qu'aux familles qui n'en ont pas, pour un même niveau de revenu brut (graphique 4.5). En vérité, la politique néo-zélandaise est singulière en ce qu'elle n'augmente pratiquement pas le revenu des familles qui perçoivent le salaire annuel de l'ouvrier moyen ou plus. Le programme *Working for Families* offrira des transferts de revenu plus importants lorsqu'il sera totalement mis en œuvre, mais en contrepartie les taux marginaux effectifs d'imposition seront plus élevés. Le coût budgétaire du passage d'une aide à la famille selon un critère de revenu à des transferts plus universels pourrait être limité si l'on augmentait les autres formes d'aide pour les très jeunes enfants, car les enfants une fois scolarisés, on peut attendre des parents qu'ils s'en remettent davantage aux revenus marchands s'ils veulent améliorer le budget du ménage.

#### Graphique 4.5. Taux marginaux effectifs d'imposition (TMEI) pour les éventuels deuxièmes apporteurs de revenu<sup>1</sup>

Avant et après l'entrée en vigueur du programme *Working for Families* (WFF)



1. Étant supposé que le conjoint actif gagne 40 000 NZD par an et que la famille acquitte un loyer de 15 600 NZD par an à Auckland.

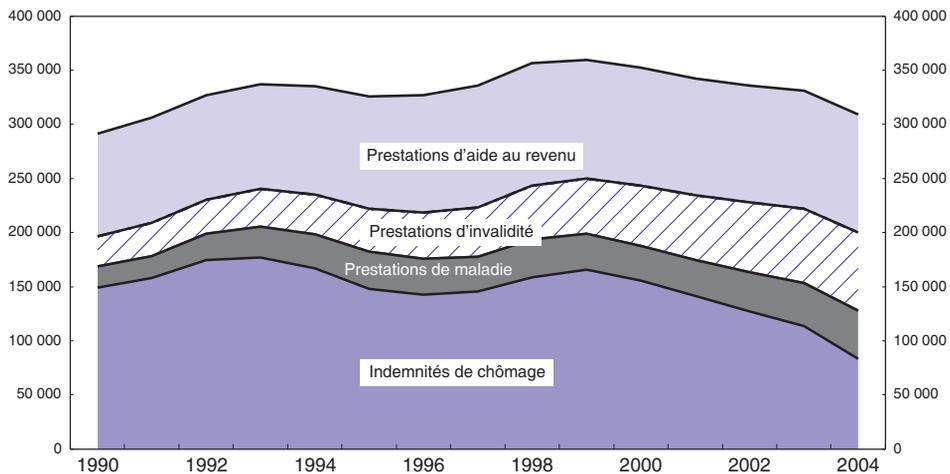
Source : New Zealand Treasury.

Une autre solution concerne plus directement les couples ayant des enfants qui subissent tout particulièrement les effets négatifs de la hausse des taux marginaux effectifs d'imposition découlant du programme *Working for Families*. Ces ménages n'obtiendront qu'un revenu disponible additionnel minimal avec un deuxième apporteur de revenu tant que les heures additionnelles travaillées ne portent pas le revenu annuel du ménage au-dessus de quelque 60 000 NZD (en fonction du nombre d'enfants, des frais de logement et de la localité de résidence). Or, 34 % des couples ayant des enfants ont perçu entre juin 2003 et juin 2004 un revenu total inférieur à ce chiffre. Mais les couples à revenu unique percevant l'aide aux familles ont l'avantage de disposer d'un temps supplémentaire pour les travaux domestiques non rémunérés ou pour les loisirs. Ce biais à l'encontre de l'exercice d'un emploi serait atténué si la définition du revenu du ménage utilisée pour déterminer les droits à l'aide était ajustée de façon à inclure un revenu imputé pour le deuxième apporteur potentiel, qui serait fixé, par exemple, au salaire minimum. Ainsi, moins de couples à revenu unique auraient droit d'emblée à l'aide aux familles, mais ceux qui y auraient droit ne subiraient pas des taux marginaux effectifs d'imposition pénalisants lorsque le deuxième apporteur perçoit un revenu marchand d'un niveau inférieur ou égal à celui du revenu imputé. Cette solution permettrait de dégager des économies budgétaires par rapport au dispositif actuel et reconnaîtrait expressément la valeur de l'activité domestique non rémunérée, ce qui améliorerait également l'équité horizontale.

Pour les parents isolés, on pourrait atténuer en partie l'impact négatif sur l'incitation à travailler qui est lié au taux de réduction des prestations accordées selon un critère de ressources en réservant la DPB uniquement aux familles monoparentales qui ont de jeunes enfants, ce qui se fait d'ores et déjà dans un grand nombre de pays. Environ la moitié des familles monoparentales percevant la DBP n'ont pas d'enfant de moins de cinq ans et ne sont guère incitées à rechercher un emploi puisque le critère de disponibilité pour un emploi a été supprimé en 2003. En revanche, on attend clairement des chômeurs indemnisés qu'ils recherchent un emploi, et des mesures efficaces sont disponibles et sont utilisées dans le cadre d'une gestion active des dossiers<sup>14</sup> (OCDE, 2005b). Quoi qu'il en soit, la mise en place envisagée d'une prestation de base unique devrait remédier plus directement à ce problème (voir ci-après).

### **Repenser le dispositif de prestations sociales**

Le nombre des chômeurs indemnisés a nettement diminué ces dernières années, mais l'effectif total des bénéficiaires de prestations sociales d'âge actif a fluctué dans le temps, atteignant un sommet en 2000 avant de baisser de 20 % entre 2000 et 2005. En conséquence, l'effectif a retrouvé un niveau comparable à celui observé il y a une quinzaine d'années, avec une nette augmentation des bénéficiaires d'indemnités de maladie et de prestations d'invalidité (graphique 4.6). Cela reflète dans une certaine mesure un phénomène de déplacement. Chaque année, environ 20 % des personnes qui ne bénéficient plus de l'assurance-chômage passent directement à un autre régime de prestations destinées à la population d'âge actif (et 42 % seulement environ sortent du chômage pour exercer un emploi rémunéré), et près de 40 % des bénéficiaires d'indemnités de maladie proviennent directement d'un autre régime de base. Les prestations d'invalidité ont en particulier fortement augmenté; à l'heure actuelle, 2½ pour cent des bénéficiaires se situent dans les tranches d'âge de 40 à 49 ans et 4 % dans les tranches d'âge de 50 à 59 ans. En Nouvelle-Zélande, les indemnités de maladie sont d'assez courte durée, 30 % seulement

Graphique 4.6. **Bénéficiaires de prestations sociales d'âge actif**

Source : Ministère du Développement social (2005).

des bénéficiaires actuels les percevant depuis plus de deux ans. En revanche, les pensions d'invalidité sont en général permanentes<sup>15</sup>.

Le chômage étant actuellement tombé à un bas niveau, le gouvernement prête essentiellement attention à la façon de faire passer plus efficacement les individus d'âge actif bénéficiant d'autres prestations sociales à l'exercice durable d'un emploi, tout en offrant une garantie de revenu à ceux qui ne peuvent le faire. L'idée de base est d'accroître les incitations, les possibilités et l'aide pratique pour tous les allocataires sociaux qui peuvent travailler, en s'attachant au résultat, et pas au motif qui les a conduits au régime dont ils relèvent. Les autorités néo-zélandaises ont décidé en principe d'introduire à partir de 2007 une prestation de base unique qui remplacera les diverses prestations accordées actuellement aux personnes d'âge actif; elle reposera sur un ensemble unique de critères et modifiera les pratiques de gestion des dossiers du ministère du Développement social selon trois grands axes :

- Une aide active sous la forme de services visant à l'exercice d'un emploi aussi rapidement que possible, grâce à une évaluation initiale plus satisfaisante, à des services de confrontation des offres et demandes d'emploi ainsi qu'à une assistance et des contacts plus étroits pour les services tels que la garde d'enfants et les programmes de réadaptation dont on peut avoir besoin lorsqu'on ne participe pas au marché de travail.
- Une aide intégrée dans le cadre du système d'aide sociale, mais en incitant davantage à travailler quelques heures et en indiquant plus clairement les résultats attendus du point de vue de l'exercice d'un emploi.
- Des services modernisés assortis de règles plus claires et plus simples, de façon que les gestionnaires puissent consacrer plus de temps à rechercher des résultats sur le plan de l'emploi qu'à liquider les droits du bénéficiaire dans le cadre d'un système complexe d'aide au revenu.

Les autorités sont en train d'examiner les modalités pratiques de cette réorientation prévue, qui reflète l'évolution en cours dans le reste de la zone OCDE (encadré 4.4). Elle prolonge les mesures qui ont déjà été mises en place avec succès en Nouvelle-Zélande pour

#### Encadré 4.4. Transformer l'incapacité en capacité dans les pays de l'OCDE

##### Principes

Un nouveau paradigme apparaît dans les pays de l'OCDE pour l'attitude à adopter à l'égard du handicap, en dissociant mieux les notions de « capacité » et d'« incapacité » de travailler (OCDE, 2003b). En même temps, l'insertion dans la population active au lieu d'une indemnisation passive de la perte de revenu devient un objectif de plus en plus important dans presque tous les pays de l'OCDE.

Dans la logique des assurances sociales, cela veut dire qu'il faut s'efforcer de fournir à l'assuré une assistance individualisée afin de le réinsérer sur le marché du travail. Si l'« assureur » ne peut fournir cette assistance, il acquitte une pénalité sous la forme d'une garantie de revenu. En contrepartie, l'assuré doit faire de son mieux pour participer au marché du travail; dans le cas contraire, il s'expose à une sanction, dont la plus directe est la perte des prestations. C'est ce qu'on appelle souvent le principe « d'obligation mutuelle ».

On sait qu'il est difficile d'évaluer objectivement l'incapacité, et l'aléa moral – on fait moins d'effort pour améliorer son sort du fait de l'existence d'un tiers payeur – peut poser des problèmes particuliers. Cela renforce d'autant la nécessité de sanctions efficaces à l'encontre des bénéficiaires de prestations qui ne coopèrent pas, mais il faut aussi veiller à ne pas pénaliser ceux qui ont véritablement besoin de la prestation.

##### Réformes récentes et recommandations

Un grand nombre de pays de l'OCDE ont procédé à des réformes. Les grands axes de ces réformes et les mesures recommandées à la lumière de l'expérience des pays peuvent être résumés comme suit :

- Reconnaître l'état d'invalidité indépendamment de la situation au regard de l'emploi et du niveau de revenu.
- Mettre en place une culture de l'obligation mutuelle.
- Concevoir un dispositif individualisé travail/prestations.
- Introduire de nouvelles obligations pour les handicapés.
- Faire participer les employeurs.
- Promouvoir une intervention précoce.
- Faire en sorte que les prestations en espèces soient un instrument d'action flexible.
- Réformer l'administration des programmes.
- Concevoir les régimes d'invalidité comme des programmes actifs.

Source : OCDE (2003b).

le passage du chômage à l'emploi et les méthodes de réadaptation qui sont utilisées par la Caisse d'indemnisation des accidents. Ce qui sera déterminant pour cette nouvelle stratégie, c'est la façon dont sera appliqué le principe « d'obligation mutuelle », aussi bien sous l'angle des incitations que sous l'angle des sanctions. Cette application pourra être difficile, sauf si les responsables en contact avec le bénéficiaire peuvent compter sur un ferme appui lorsque des sanctions doivent être prononcées. Par ailleurs, les études réalisées au niveau international montrent que, dans une proportion des deux tiers, les personnes d'âge actif économiquement inactives, y compris celles qui sont tributaires du contribuable pour l'aide au revenu dont elles bénéficient, souhaiteraient travailler si les conditions idoines étaient réunies (OCDE, 2003a).

## Conclusions et priorités

Le développement du capital humain jouant un grand rôle dans l'amélioration du niveau de vie et l'investissement dans l'éducation des jeunes ne portant ses fruits que très lentement, le bon fonctionnement du système éducatif est fondamental. Des améliorations seraient possibles dans plusieurs domaines. L'une des principales actions à mener est de redéployer les dépenses publiques pour l'éducation en faveur des secteurs où elles ont un rendement social net maximal, et toutes les études à ce sujet montrent que les bénéfices sociaux sont maximaux pour les mesures concernant la petite enfance. Les pistes suivantes pourraient contribuer à cette réorientation :

- Réduire les dépenses inutiles dans l'enseignement supérieur en élaguant vigoureusement les cours faiblement prioritaires et de médiocre qualité.
- Investir des ressources supplémentaires dans la recherche-développement consacrée aux stratégies les plus efficaces d'enseignement et d'apprentissage à l'école et faire en sorte que les pratiques optimales se diffusent rapidement et efficacement dans tous les établissements.
- Veiller à une attribution efficiente des 20 heures d'éducation gratuite pour la petite enfance à tous les enfants de 3 et 4 ans en 2007. Pour ce faire, on pourrait élargir cette prestation aux établissements privés à but lucratif. Le modèle d'intégration des services d'éducation et de garde pourrait être modifié de façon à répartir plus largement des ressources enseignantes limitées, les heures gratuites étant organisées en sessions séparées tandis que les activités complémentaires et la garde des enfants les plus jeunes seraient assurées par un personnel plus diversifié.
- Il faut suivre de près la stratégie d'amélioration des qualifications des personnels pour faire en sorte que les ressources pédagogiques ne soient pas plus aisément accessibles aux enfants les plus riches, aux dépens des enfants défavorisés, qui tireraient le plus de profit de l'éducation dès le plus jeune âge.

Plusieurs réformes pourraient contribuer à accroître l'utilisation de la main-d'œuvre, en facilitant le retour à un emploi rémunéré ou en favorisant un travail à temps moins partiel. On pourrait en particulier :

- Réduire encore le coût et élargir l'offre de services de haute qualité pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance et pour l'accueil périscolaire.
- Examiner comment abaisser potentiellement les taux marginaux effectifs d'imposition très élevés que subissent les couples ayant des enfants à charge lorsque le deuxième apporteur de revenu travaille un plus grand nombre d'heures. Parmi les solutions qui pourraient être étudiées, on citera le ciblage des aides en fonction de la situation au regard du marché du travail, la prise en compte du nombre et de l'âge des enfants au lieu du revenu marchand, ou l'ajustement de la définition du revenu du ménage utilisée pour déterminer l'aide à la famille avec l'imputation d'un deuxième revenu dans le calcul pour prendre en compte la valeur de l'activité domestique non rémunérée.
- Inciter et aider davantage les bénéficiaires de prestations sociales à se réinsérer sur le marché du travail lorsqu'ils en ont la capacité. Pour les familles monoparentales, en signalant clairement qu'on attend un retour sur le marché du travail lorsque l'enfant le plus jeune sera scolarisé, on réduirait la dépendance à l'égard des prestations sociales tout en accroissant l'utilisation de la main-d'œuvre, mais on ferait aussi reculer la

pauvreté chez les enfants. La mise en place d'une prestation de base unique pour tous les bénéficiaires de prestations sociales d'âge actif est une initiative importante en ce sens, mais son succès sera essentiellement tributaire du bon fonctionnement des mécanismes d'incitation et de sanction.

## Notes

1. Le rendement social net tient compte non seulement des coûts et avantages nets pour l'individu, mais aussi des coûts et avantages de toutes les externalités. Dans le cas de l'éducation, les externalités sont généralement censées être positives et de deux types : i) celles qui résultent d'une meilleure socialisation et ii) celles qui découlent de l'impact de la productivité de l'individu sur la productivité des autres individus.
2. On citera, par exemple, les cours d'homéopathie animale, d'art de la santé ou de musique urbaine contemporaine.
3. Seulement 17 % des élèves néo-zélandais ayant obtenu le certificat de fin d'études secondaires en 2001 ont poursuivi des études de niveau supérieur, 25 % s'inscrivant dans un autre cours de même niveau (ministère de l'Éducation, 2003).
4. En Nouvelle-Zélande, on appelle cela « remplir les chaises ». La formule de financement peut faire en sorte que les établissements dispensent les cours en minimisant les coûts, ce qui constitue un avantage si la qualité des services éducatifs reste la même. Toutefois la qualité des services fournis risque de pâtir de la volonté de minimiser le coût par étudiant. De plus, il n'est pas certain que l'augmentation des taux de financement en fonction du niveau de difficulté reflète suffisamment les coûts relatifs correspondants, ce qui peut inciter des établissements à offrir des cours de niveau modeste au lieu de cours plus ambitieux.
5. Ces objectifs sont la transformation économique, le développement social, le développement des Maoris, la viabilité environnementale, le développement des infrastructures et l'innovation.
6. Seule une faible partie de cette variance peut s'expliquer par l'indice international du statut économique, social et culturel des élèves (OCDE, 2004b).
7. Les pays où il existe des structures préscolaires plus formelles pour les enfants de 3 à 6 ans font généralement appel à une combinaison d'enseignants qualifiés et d'aides-enseignants, et le personnel des établissements accueillant les enfants de moins de trois ans a habituellement des qualifications se rattachant davantage à la puériculture. Les pays à système intégré d'accueil et d'éducation de la petite enfance de la naissance jusqu'à 6 ans recourent en général à un personnel composé d'un pédagogue hautement qualifié, qui assume les principales responsabilités, et d'assistants spécialement formés (OCDE, 2001).
8. On constate en définitive que, dès lors que la garde est de bonne qualité, l'emploi de la mère peut être bénéfique pour l'enfant, non seulement du fait des bonnes conditions de garde, mais aussi grâce au revenu supplémentaire pour le ménage (ministère des Femmes, 2004).
9. L'étude réalisée dans le cadre du projet « Enfants compétents » montre que 32 % des mères d'enfants de 10 ans exerçaient un emploi à temps plein et 46 % un emploi à temps partiel, 22 % n'exerçant aucune activité rémunérée. Un peu plus de la moitié des mères qui n'exerçaient pas d'activité rémunérée souhaitaient exercer une telle activité et citaient comme obstacles le manque d'emplois à horaire souple et à rémunération décente, l'insuffisance et le coût des moyens de garde des petits enfants ou d'accueil après l'école ainsi que la nécessité d'élever les enfants les plus jeunes (Wylie et al., 2001).
10. L'âge moyen des enfants dans ces ménages était de cinq ans pour des couples avec un enfant, de sept ans pour ceux avec deux enfants et de huit ans pour ceux avec trois enfants ou plus. On peut raisonnablement penser que, pour les ménages ayant de plus jeunes enfants, le revenu sera plus faible et inférieur à ces moyennes, tandis que les frais de garde seront supérieurs.
11. Il faut soigneusement évaluer les gains, pour la société, d'un développement de l'emploi des mères, car ils ne découlent pas directement de l'augmentation du nombre d'heures rémunérées qui sont travaillées. Lorsqu'on passe d'une activité non rémunérée à un emploi rémunéré, cela accroît le PIB mais n'améliore pas en soi le niveau de vie. L'amélioration du niveau de vie résulte de deux phénomènes. *Premièrement*, si les femmes qui travailleraient si elles pouvaient faire garder leurs enfants à un prix plus abordable ont une plus forte productivité au travail qu'au foyer, la productivité dans l'ensemble de l'économie se trouve accrue puisque les ressources économiques

disponibles sont réparties de façon plus efficiente. Deuxièmement, réduire les périodes de non-exercice d'un emploi évite la dégradation corrélative du capital humain de l'individu, qui freine la croissance de la productivité liée à l'accumulation de capital humain. L'effet global dépend également des résultats du point de vue de l'équilibre général, c'est-à-dire après que tous les impacts se sont fait sentir dans l'économie, y compris ceux liés au coût que représentent les recettes fiscales supplémentaires nécessaires pour financer les subventions additionnelles.

12. Il ressort de l'enquête sur la population active de décembre 2004 que deux fois plus de femmes que d'hommes ont signalé une situation de sous-emploi. Les personnes se trouvant dans cette situation travaillent actuellement à temps partiel et préféreraient accomplir un plus grand nombre d'heures de travail.
13. On peut également imaginer que l'application d'autres critères serait plus facile à gérer et moins stigmatisante que celle du critère du revenu du ménage.
14. En 1997, on a introduit pour le parent isolé l'obligation de disponibilité pour un emploi à temps partiel lorsque l'enfant le plus jeune avait 14 ans ou plus, et ce seuil a été abaissé à six ans à partir de 1999. Cette obligation a été modifiée en 2003, le bénéficiaire de prestations sociales n'étant plus tenu de travailler, mais de participer à un dispositif annuel de développement personnel et de planification d'un emploi, l'intéressé devant à cette occasion définir des objectifs avec le gestionnaire de son dossier.
15. Une incapacité « permanente » est selon la loi une incapacité qui est appelée à durer au moins deux ans ou à être fatale durant cette période. Mais il n'y a aucune procédure de réévaluation et de renouvellement.

### Bibliographie

- Alton-Lee, A. (2003), *Quality Teaching for Diverse Students in Schooling: Best Evidence Synthesis*, Ministry of Education, juin.
- Bradshaw, J. et N. Finch (2002), *A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries*, Department for Work and Pensions, Research Report n° 174, Londres.
- Byrne, L. (2002), « Women Combining Paid Work and Parenting », Labour Market Dynamics Research Programme, Working Paper n° 8, Auckland.
- Cleveland, G. et M. Krashinsky (2003), *Financing ECEC Services in OCDE Countries*, [www.ocde.org](http://www.ocde.org).
- Förster, M. et M. Mira d'Ercole (2005), *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s*, OCDE Social, Employment and Migration Working Papers n° 22, Paris.
- Gregg, P., E. Washbrook, C. Propper et S. Burgess (2005), *The Effects of a Mother's Return to Work Decision on Child Development in the UK*, *Economic Journal*, 115, février.
- Heckman, J. (2005), *Lessons from the Technology of Skill Formation*, NBER Working Paper 11142, février.
- Jaumotte, F. (2003) *Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries*, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 376, Paris.
- Ministry of Education (2003), *Retention, Completion and Progression in Tertiary Education 2003*, Wellington.
- Ministry of Social Development (2005), *The Statistical Report for the Year Ending June 2004*, Wellington.
- Ministry of Women's Affairs (2004), *Influences of Maternal Employment and Early Childhood Education on Young Children's Cognitive and Behavioural Outcomes*, Wellington, octobre.
- Nolan (2004), « When Work Does Not Pay: Family Structures and Poverty Traps in New Zealand's Social Security System », presented to New Zealand Association of Economists Conference, Wellington, 30 juin-2 juillet.
- OCDE (2001), *Petite enfance, grands défis : Éducation et structures d'accueil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE : Vers des emplois plus nombreux et meilleurs*, Paris.
- OCDE (2003b), *Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille (vol. 3) : Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse*, Paris.
- OCDE (2004b), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, Paris.

OCDE (2005a), *Panorama de la société : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, OCDE, Paris.

OCDE (2005b), *Perspectives de l'emploi 2005*, Paris.

OCDE (2005c), « Taux d'activité des femmes : tendances passées et principaux déterminants dans les pays de l'OCDE », dans *Réformes économiques : Objectif croissance*, OCDE, Paris.

Wylie, C., J. Thompson et C. Lythe (2001), *Competent Children at 10, Families, Early Education, and Schools*, New Zealand Council for Educational Research, Wellington.



## Chapitre 5

# Améliorer les finances publiques

*Bien qu'elle se trouve dans une situation budgétaire plus favorable que la plupart des pays de l'OCDE, la Nouvelle-Zélande doit faire face au vieillissement de sa population et à d'autres pressions sur ses dépenses. Une gestion budgétaire prudente s'impose pour assurer la viabilité des finances publiques à long terme. Une hiérarchisation plus rigoureuse des priorités de dépenses – consistant à recenser et élaguer les activités faiblement prioritaires et à appliquer de façon satisfaisante la stratégie gouvernementale de « gestion pour les résultats » – contribuerait à plus d'efficacité et minimiserait la dérive des dépenses. Il existe une marge de manœuvre pour accroître la productivité dans le secteur public, surtout pour l'enseignement et la santé, où faute d'informations suffisantes il est difficile de savoir quels sont véritablement les gains de production obtenus grâce aux ressources supplémentaires attribuées ces dernières années. Si l'on veut évaluer correctement les gains d'efficacité, il faut investir dans des systèmes d'information de haute qualité pour surveiller la productivité des différents prestataires et son évolution dans le temps. Il faudrait aussi examiner de plus près les incitations des prestataires à améliorer leurs performances.*

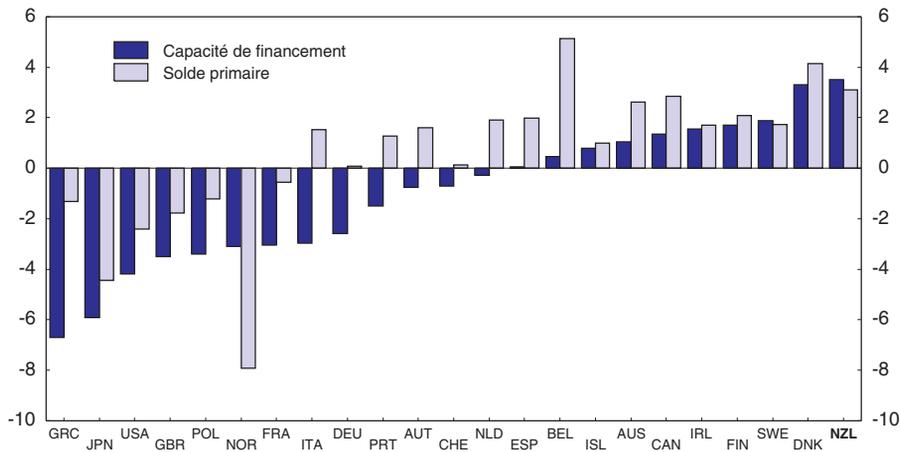
L'un des enjeux essentiels pour la Nouvelle-Zélande est une gestion efficace et responsable de ses finances publiques dans un contexte caractérisé par plusieurs années de vigoureuse activité économique. Grâce à des recettes soutenues, à l'allègement du service de la dette et à la diminution du nombre des bénéficiaires de prestations sociales, l'excédent des administrations publiques mesuré dans l'optique SCN a dépassé 6 milliards de NZD, soit environ 4½ pour cent du PIB, au cours de l'exercice achevé en juin 2004. Le gouvernement a utilisé une partie des marges de manœuvre ainsi offertes pour prendre toute une série de nouvelles initiatives du côté des dépenses et de la fiscalité. Mais compte tenu des perspectives économiques et budgétaires, une gestion prudente des finances publiques se révélera probablement plus délicate dans un proche avenir. Les décisions présentées dans les Budgets pour 2004/05 et 2005/06 réduisent notablement l'excédent structurel, même avec une forte diminution des dépenses nouvelles dans l'avenir. C'est pourquoi on examinera tout d'abord dans ce chapitre la question de la viabilité budgétaire et l'approche récemment adoptée par les autorités, qui met davantage l'accent sur les prévisions et risques à long terme. On verra ensuite quelles sont les pressions sur les dépenses attendues dans l'immédiat et à moyen terme et comment les dépenses publiques pourraient être mieux alignées sur les priorités du gouvernement par un élagage plus rigoureux des programmes faiblement prioritaires et par une application satisfaisante de la stratégie de gestion pour les résultats désormais imposée par le législateur. Enfin, on se demandera comment améliorer la productivité du secteur public, surtout dans deux domaines qui représentent une forte proportion des dépenses publiques et dont les ressources ont fortement augmenté, l'éducation et la santé. On définira en conclusion un certain nombre de priorités.

### Assurer la soutenabilité budgétaire

Le cadre de politique budgétaire de la Nouvelle-Zélande a donné au total d'excellents résultats, avec un retournement spectaculaire en 15 ans, puisqu'on est passé, en termes corrigés des fluctuations conjoncturelles, d'un déficit à l'un des excédents les plus importants de la zone OCDE (graphique 5.1). Ce retournement peut être attribué à la fois à la loi de responsabilité budgétaire et à une ferme volonté politique de redresser les finances publiques. Le gouvernement néo-zélandais peut effectivement se targuer d'un bilan très solide et, selon ses prévisions, le patrimoine net de l'État augmentera de 10 points de PIB environ ces cinq prochaines années (tableau 5.1). Mais cette solidité n'est pas définitivement acquise : plusieurs pays de l'OCDE n'ont pas pu maintenir leur excédent au fil du temps (graphique 5.2). Il y a toujours un risque de dégradation, même lorsque des règles budgétaires claires ont été mises en place (OCDE, 2002). Selon les estimations de l'OCDE, l'excédent primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles s'est contracté d'un point en 2004 et devrait de nouveau diminuer en 2005<sup>1</sup>.

Quoi qu'il en soit, la Nouvelle-Zélande devra faire face à l'avenir aux pressions budgétaires qu'exercera le vieillissement démographique, bien que la population d'âge actif soit probablement appelée à s'accroître plus longtemps que dans un certain nombre

Graphique 5.1. **Solde des administrations publiques corrigé des fluctuations conjoncturelles**  
En pourcentage du PIB potentiel, 2004



Source : OCDE, base de données du n° 77 des Perspectives économiques.

Tableau 5.1. **Bilan de l'administration centrale**<sup>1</sup>  
En milliards de NZD, exercices s'achevant en juin

	Résultat	Prévision
	2004	2009
<b>Avoirs</b>		
Avoirs financiers disponibles	35 531	57 121
Biens fonciers et immobiliers, usines et équipements <sup>2</sup>	57 940	71 510
Autres	17 201	17 793
<b>Total des avoirs</b>	<b>110 672</b>	<b>146 424</b>
<b>Engagements</b>		
Total des emprunts	36 825	37 836
Provisions pour les retraites des salariés du secteur public	13 542	13 803
Provisions pour les sinistres en suspens de l'Accident Compensation Corporation	9 347	13 552
Autres	15 495	18 097
<b>Total des engagements</b>	<b>75 209</b>	<b>83 288</b>
Avoirs moins engagements = situation nette	35 463	63 136
Situation nette (en pourcentage du PIB)	25.2	35.4

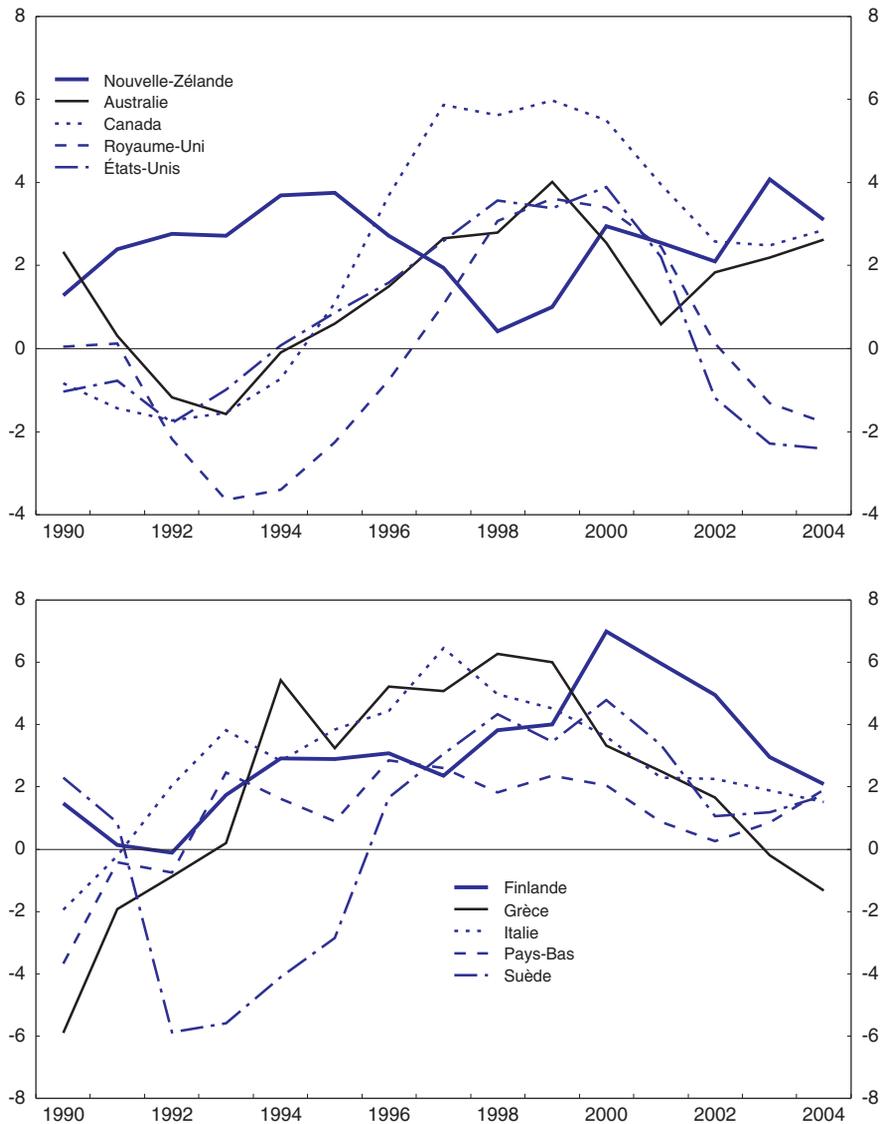
1. Y compris les entités de la Couronne et les entreprises publiques.

2. Y compris les nouvelles dépenses en capital prévues.

Source : Trésor, Budget 2005.

d'autres pays de l'OCDE. Malgré tout, le taux de dépendance des personnes âgées devrait augmenter ces quarante-cinq prochaines années de 20 points environ, sous l'influence de deux facteurs, l'effet temporaire du départ à la retraite de la génération du baby-boom et la tendance lourde à l'accroissement de la longévité (Oliveira Martins *et al.*, 2005). Les dépenses pour les régimes publics de retraite s'alourdiront, bien que le caractère forfaitaire du système public de retraite<sup>2</sup> et le relèvement récent de l'âge d'ouverture des droits à

Graphique 5.2. **Solde primaire des administrations publiques corrigé des fluctuations conjoncturelles**  
En pourcentage du PIB potentiel



Source : OCDE, base de données du n° 77 des Perspectives économiques.

65 ans soient de nature à limiter la hausse future des dépenses. Néanmoins, le préfinancement partiel des engagements futurs au titre des retraites publiques, via le New Zealand Super Fund, contribuera largement à atténuer les tensions budgétaires qu'aurait sinon provoquées cette évolution démographique prévisible<sup>3</sup>. Mais il n'est pas exclu que l'on doive modifier encore les paramètres du système, et si l'âge d'ouverture des droits aux retraites publiques était aligné sur l'augmentation de la longévité, le coût futur du vieillissement s'en trouverait très sensiblement réduit<sup>4</sup>.

L'évolution récente et future des dépenses publiques pour la santé constitue un autre grand sujet de préoccupation du point de vue des perspectives budgétaires à long terme. Si l'on analyse le vieillissement de la population et les dépenses publiques pour la santé en Nouvelle-Zélande, on constate que la démographie n'a jusqu'à présent joué qu'un faible rôle dans l'augmentation de ces dépenses en proportion du PIB, qui sont passées de 4 % environ en 1951 à plus de 6 % en 2001 (Bryant *et al.*, 2004). Cette progression est sans aucun doute imputable à un effet de revenu, encore qu'on soit confronté à un large éventail d'estimations empiriques de l'élasticité-revenu des dépenses de santé (le degré auquel la demande de soins augmente en fonction du revenu)<sup>5</sup>. L'impact d'une meilleure prise en charge médicale et de la hausse des prix relatifs pose également problème, car les dépenses de santé par habitant pour chaque tranche d'âge ont augmenté au fil du temps et, dans certains pays, cette augmentation a pu toucher davantage les personnes âgées<sup>6</sup> (Dormont et Huber, 2005). Cette progression des dépenses de santé est commune à tous les pays de l'OCDE, et si les tendances actuelles persistent pour la prise en charge médicale (c'est-à-dire les normes de service, y compris les technologies utilisées) et pour les coûts, il est probable que l'impact sur le budget de la santé sera de loin supérieur à celui du vieillissement. Cela pourrait compromettre la situation budgétaire à long terme si l'on n'y remédie pas.

Dans ces conditions, la décision qui a été prise de conforter le Public Finance Act par l'obligation de soumettre une évaluation transparente des perspectives à long terme vient renforcer judicieusement le cadre destiné à assurer la soutenabilité des finances publiques (encadré 5.1). Elle est également conforme aux enseignements qu'on peut tirer de l'expérience des pays de l'OCDE en ce qui concerne les règles budgétaires et leur contribution à la viabilité des finances publiques. Même si elles ne sont pas automatiquement un gage de viabilité, des règles bien conçues et correctement appliquées facilitent la tâche (OCDE, 2002).

La première déclaration officielle exposant l'évolution budgétaire à long terme devrait intervenir l'an prochain. En attendant, on dispose d'un certain nombre d'évaluations de la soutenabilité à long terme (Janssen, 2002), et des projections à 10 ans au moins sont publiées dans chaque rapport sur la stratégie budgétaire. Tout en étant très sensibles aux hypothèses de départ, elles ne garantissent pas totalement la viabilité à long terme, surtout si les dépenses pour la santé et l'éducation continuent de s'accroître plus vite que la productivité globale (voir l'Étude précédente). Puisque l'excédent structurel a déjà été réduit par suite des deux derniers budgets et des principaux facteurs influant sur les dépenses (voir ci-dessus), la déclaration sur la situation budgétaire à long terme pourrait contribuer utilement à mieux faire connaître dans le public les perspectives et les contraintes budgétaires de long terme. Cet aspect est particulièrement important étant donné que les évaluations actuelles montrent qu'il ne reste guère de marges de manœuvre pour prendre de nouvelles initiatives substantielles se traduisant par des obligations de dépenses ou des baisses d'impôt durables sans affaiblir les perspectives à long terme. Il ne faut pas pour autant exclure les initiatives qui entraînent un coût immédiat mais qui génèrent des gains budgétaires à plus longue échéance, soit directement en réduisant les facteurs de dépenses ou les engagements futurs, soit indirectement par le biais de la croissance économique. Plus ces gains futurs sont incertains, plus la prudence est de mise.

### Encadré 5.1. **Gestion budgétaire responsable, stratégie budgétaire et situation budgétaire à long terme**

#### **Principes de gestion budgétaire responsable**

La loi modificative relative aux finances publiques (2004) reprend les principes de gestion budgétaire responsable qui étaient précédemment énoncés dans la loi sur la responsabilité budgétaire. Le gouvernement doit poursuivre ses objectifs en conformité avec les principes suivants :

- Réduire la dette totale à des niveaux prudents de façon à pouvoir se prémunir contre les facteurs risquant d'avoir un impact négatif sur le niveau de la dette globale future, en faisant en sorte que, jusqu'à ce que le niveau prudent ait été atteint, les dépenses totales de fonctionnement pour chaque exercice soient inférieures aux recettes totales de fonctionnement du même exercice.
- Une fois atteint un niveau prudent d'endettement total, préserver ce niveau de telle sorte qu'en moyenne, sur une période raisonnable, les dépenses totales de fonctionnement ne dépassent pas les recettes totales de fonctionnement.
- Atteindre et préserver un niveau de patrimoine net permettant de se prémunir contre les facteurs pouvant avoir un impact négatif sur le patrimoine net à l'avenir.
- Gérer prudemment les risques budgétaires de l'État.
- Mener des politiques qui respectent un degré raisonnable de prévisibilité quant au niveau et à la stabilité des taux d'imposition pour les années à venir.

Le législateur a précisé également les conditions dans lesquelles le gouvernement peut s'écarter de ces principes. Toute dérogation ne peut être que temporaire et le ministre doit indiquer pourquoi le gouvernement a dérogé aux principes, comment il compte rétablir la situation et le temps qu'il faudra pour y parvenir.

#### **Rapport de stratégie budgétaire**

En vertu de la loi, dans son rapport annuel de stratégie budgétaire le gouvernement est tenu d'exposer ses objectifs à long terme de politique budgétaire, en particulier pour les recettes et les dépenses totales de fonctionnement, le solde, le niveau d'endettement total et le niveau de patrimoine net, en commentant la conformité de ces objectifs aux principes évoqués plus haut. Ces objectifs de long terme doivent désormais être définis à un horizon d'au moins dix ans.

#### **Exposé sur la situation budgétaire à long terme**

La loi impose une nouvelle obligation au gouvernement, qui doit présenter un exposé sur la situation budgétaire à long terme. Avant la fin de l'exercice 2006-07, puis tous les quatre ans au moins, le ministère des Finances doit rédiger un exposé sur la situation budgétaire à long terme, que le ministre doit présenter au Parlement. Cet exposé doit porter au moins sur les quarante années à venir, préciser quelles sont les hypothèses importantes des prévisions et refléter les meilleures estimations possibles du ministère des Finances quant aux risques et aux perspectives.

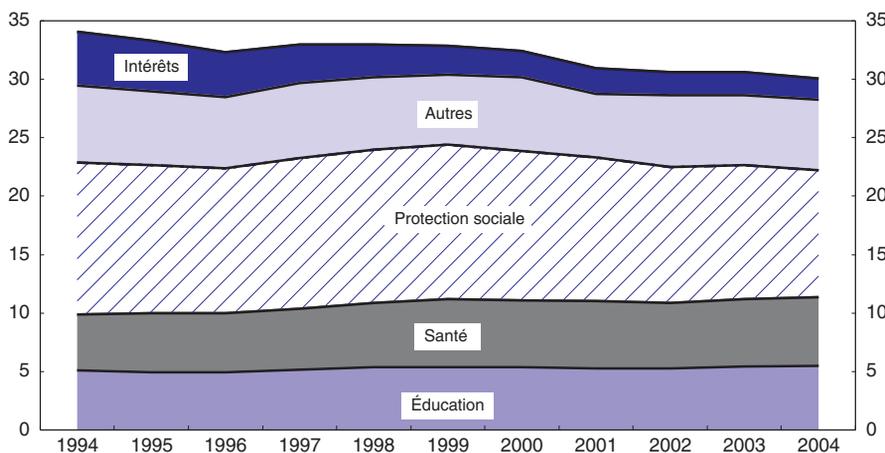
## **Ajuster les dépenses publiques aux priorités**

Sur un plan général, on peut craindre qu'en privilégiant autant l'amélioration de la soutenabilité des finances publiques, un gouvernement ne soit prêt à accepter un alourdissement de la fiscalité pour faire face aux programmes de dépenses qu'il souhaite réaliser. C'est pourquoi, dans certains pays, l'administration centrale a plafonné le ratio

prélèvements obligatoires/PIB ou limité directement les dépenses<sup>7</sup>. Cette solution paraît séduisante, à la fois parce qu'un impôt plus lourd a un impact négatif sur la croissance économique<sup>8</sup> et parce qu'une règle contraignante est de nature à favoriser une hiérarchisation plus stricte des priorités pour les dépenses, mais elle peut soulever des difficultés d'application pratique. En effet, ces restrictions ont tendance à être contournées tôt ou tard et, ce faisant, risquent de nuire à l'efficacité des finances publiques<sup>9</sup>. Mais, plus fondamentalement, la difficulté est de déterminer le ratio de prélèvements obligatoires ou de dépenses qu'un pays doit viser. *Premièrement*, on observe d'un pays à l'autre des différences quant aux préférences sociales et aux arbitrages acceptables entre l'efficacité et les autres objectifs, et ces différences peuvent évoluer. *Deuxièmement*, l'impact économique d'un ratio prélèvements obligatoires/PIB déterminé dépend de la qualité des programmes mis en œuvre et de la conception du système fiscal<sup>10</sup>. Vu ces difficultés pratiques, on peut se demander en quoi la Nouvelle-Zélande gagnerait à fixer des plafonds de fiscalité ou de dépenses dans le cadre de son dispositif actuel. Néanmoins, dans le contexte de la législation actuelle le gouvernement peut fixer ses objectifs budgétaires à long terme de façon à faire connaître ses intentions concernant la taille du secteur public. Rendre ces intentions plus explicites aiderait le public à jauger l'orientation de la politique gouvernementale mais fixerait aussi des limites à la croissance des dépenses, encourageant ainsi la fixation de priorités dans ce domaine.

Au total, les dépenses publiques au niveau de l'administration centrale, hors service de la dette, ont légèrement baissé par rapport au PIB depuis qu'elles avaient atteint un peu plus de 30 % en 1999 (graphique 5.3). Cette baisse reflète dans une certaine mesure les effets du cycle économique et des réformes structurelles, le nombre des allocataires sociaux ayant diminué alors que les dépenses pour la santé et l'éducation se sont accrues en proportion du PIB. Dans ces secteurs, l'emploi a progressé respectivement de 12 et 10 % depuis 1999 et les rémunérations ont augmenté ces dix dernières années; les taux de rémunération des enseignants et des travailleurs de la santé ont progressé respectivement

Graphique 5.3. **Dépenses de l'État, par finalité**  
En pourcentage du PIB



Source : Statistics New Zealand.

de 35 % et de près de 25 %, contre 20 % environ dans le secteur privé au cours de la même période (Treasury, 2005).

Au cours des cinq années à venir, le gouvernement prévoit une hausse des dépenses de base de la Couronne de l'ordre de deux points de PIB et une progression des recettes de base de la Couronne inférieure à un point. Les finances de l'État sont soumises à tout un ensemble de tensions, qu'il peut être parfois difficile de prendre pleinement en compte dans ces prévisions<sup>11</sup> :

- Les effets décalés des mesures antérieures comme celles concernant les familles, qui ont développé l'éducation et l'accueil de la petite enfance tout en améliorant leur qualité, et celles qui ont trait à la biosécurité. Ces prévisions comportent également une ligne spécifique pour les nouvelles initiatives de dépenses et de recettes qui n'ont pas encore été définies.
- L'impact que la demande peut exercer sur certaines dépenses, notamment pour les effectifs scolaires, les services de santé et la population carcérale.
- Les modifications de la réglementation qui alourdissent la masse salariale dans le secteur public; il s'agit en particulier de la loi sur les congés (voir le chapitre 3), des conventions collectives qui visent entre autres à améliorer les salaires et l'équité dans l'emploi, ainsi que du nouveau régime de retraite des agents de l'État<sup>12</sup>.
- Les hausses de salaires réels dans certains secteurs, malgré l'importance des majorations accordées récemment, sous l'influence des tensions qu'on observe sur le marché du travail et de certains effets décalés (par exemple, à la suite du relèvement récent des rémunérations du personnel infirmier, les autres travailleurs de la santé pourraient s'efforcer de rétablir la parité). La multiplication des accords salariaux collectifs et multi-employeurs pourrait amplifier les pressions salariales en limitant la réactivité aux disparités géographiques et professionnelles sur le marché du travail.

L'évolution des dépenses reflète sans doute les priorités du gouvernement, mais on peut se demander si l'impact global sur son objectif de progression du niveau de vie a été rigoureusement évalué au regard des solutions suivantes : préfinancer davantage les dépenses liées au vieillissement ou accorder des allègements d'impôts. On ne voit pas non plus très bien que la réforme réalisée dans la gestion budgétaire il y a trois ans avec l'abandon de la méthode des plafonds triennaux ait donné le résultat attendu, à savoir offrir un mécanisme plus efficace pour le lancement de nouvelles initiatives via la réduction des dépenses dans les secteurs faiblement prioritaires<sup>13</sup> (voir l'Étude précédente). Néanmoins, le suivi continu des programmes – par le biais d'une procédure d'examen de l'efficacité allocative des dépenses publiques, à l'instigation et sous la surveillance des autorités gouvernementales centrales – peut utilement contribuer à déterminer les secteurs où les dépenses sont susceptibles d'être réduites. Cela peut être plus difficile s'il n'y a aucune nécessité impérieuse de dégager des économies pour assainir les dépenses publiques; jusqu'à présent, seuls la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni sont parvenus à assurer durablement un suivi efficace des programmes (OCDE, 2005b). Le Canada a lui aussi mis en place une procédure complète d'examen couvrant tous les ministères et autres organismes publics selon un cycle pluriannuel et la première liste de possibilités d'économies a été publiée dans son budget 2005<sup>14</sup>.

Les autorités s'efforcent actuellement de resserrer le lien entre les dépenses et les résultats. Progressivement, depuis le budget 2002, les ministères ont dû établir des déclarations d'intention étayant leur planification ainsi que les réalisations et les résultats

à attendre. Leurs dirigeants ne sont pas tenus pour responsables des résultats mêmes, mais de la « gestion pour les résultats ». Cette responsabilité est maintenant codifiée dans la loi modificative de 2004 relative aux finances publiques. Les déclarations d'intention doivent également être soumises au Parlement dès que le budget a été établi et le ministre compétent doit confirmer que les informations sont conformes aux politiques du gouvernement et aux résultats qu'il attend. La loi oblige également les ministères à préciser quels sont les indicateurs et les normes qu'ils utiliseront pour évaluer les impacts et les résultats qu'ils ont obtenus (ou auxquels ils ont contribué) et pour déterminer le rapport coût-efficacité de leurs activités. En mettant l'accent sur les résultats, la loi instaure un cadre qui devrait progressivement permettre d'améliorer les résultats et qui est conforme aux éléments clés recensés pour une intégration réussie des résultats dans le système budgétaire (encadré 5.2).

En dépit d'un démarrage très satisfaisant, cette approche très ambitieuse nécessite encore un travail considérable pour élaborer des indicateurs efficaces basés sur les résultats et pour affiner ces indicateurs. Elle pourrait se révéler très lourde pour les ministères, surtout ceux qui ont un large éventail d'activités<sup>15</sup>, et plusieurs risques doivent être pris en compte. Les ministères pourraient en particulier mettre en place leur nouveau dispositif de gestion pour les résultats en l'alignant purement et simplement sur leurs activités actuelles, ou se restructurer en termes de résultats sans avoir préalablement démontré l'existence d'un lien clair, cohérent et direct entre leurs activités actuelles et les résultats obtenus (Webber, 2005). Cela serait particulièrement préoccupant si, par inadvertance, la solide structure de responsabilité qui prévaut actuellement dans la gestion publique s'en trouvait compromise. Quoi qu'il en soit, la Nouvelle-Zélande n'est pas le seul pays confronté à cette tâche; de plus en plus de pays de l'OCDE adoptent des solutions de gestion par les résultats et doivent résoudre de délicats problèmes de spécification des résultats et d'élaboration d'indicateurs appropriés. Des pratiques optimales devraient progressivement voir le jour au niveau international.

## Améliorer la productivité dans le secteur public

La croissance de la productivité reste un enjeu essentiel pour le secteur public, vu la forte augmentation récente des ressources consacrées à la santé et à l'éducation et compte tenu des prévisions pour les cinq prochaines années. On est longtemps parti de l'idée que plus de ressources auraient directement pour effet d'accroître la production (ou, ce qui revient au même, que l'intensité en main-d'œuvre d'un grand nombre de services publics fait qu'il est pratiquement impossible d'obtenir des gains de productivité), mais on s'aperçoit aujourd'hui de plus en plus que cette hypothèse est fautive. Des travaux internationaux de grande envergure sont en cours pour améliorer la façon de mesurer la production du secteur public dans les comptes nationaux, ce qui permettra d'obtenir une évaluation globale de la croissance de la productivité pour l'ensemble de ce secteur. Cette approche ne saurait néanmoins remplacer les indicateurs microéconomiques de la productivité du secteur public (Atkinson, 2005).

Le rôle de la productivité s'inscrit clairement dans une démarche plus large d'optimisation de la dépense, établissant un lien entre la dépense et le résultat (graphique 5.4). Pour savoir où et comment des gains peuvent être réalisés, il faut disposer d'indicateurs fiables de la productivité. Les secteurs de la santé et de l'éducation méritent en particulier qu'on consacre de larges efforts à l'élaboration de meilleurs indicateurs de la productivité, à la fois parce que ces secteurs absorbent une forte proportion des dépenses

### Encadré 5.2. **Éléments clés de l'intégration réussie des résultats dans le système budgétaire**

Une analyse récente de l'expérience des pays en ce qui concerne l'évolution des systèmes de gestion budgétaire vers une gestion davantage axée sur les résultats a permis de recenser un certain nombre de facteurs essentiels (Diamond, 2005).

#### **Éléments clés pour la prise en compte des performances dans le système budgétaire**

L'existence d'un système de gestion des dépenses publiques bien établi est l'un des principaux préalables pour la prise en compte des performances dans la procédure budgétaire. Si l'on veut que la « gestion pour les résultats » soit efficace, il faut : *a priori*, clairement spécifier les performances attendues de chaque responsable d'un organe public et arrêter les modalités de la collecte des informations nécessaires pour évaluer les résultats; *a posteriori*, évaluer les performances dans la transparence en confrontant les performances effectives aux objectifs initiaux.

Pour que cette approche soit couronnée de succès, il faut aussi que le responsable de l'organe public soit encouragé, par des incitations et des sanctions, à agir en conformité avec les objectifs du gouvernement et qu'il ait l'autonomie de gestion nécessaire pour s'acquitter de ses missions.

#### **Éléments clés pour mesurer efficacement les performances**

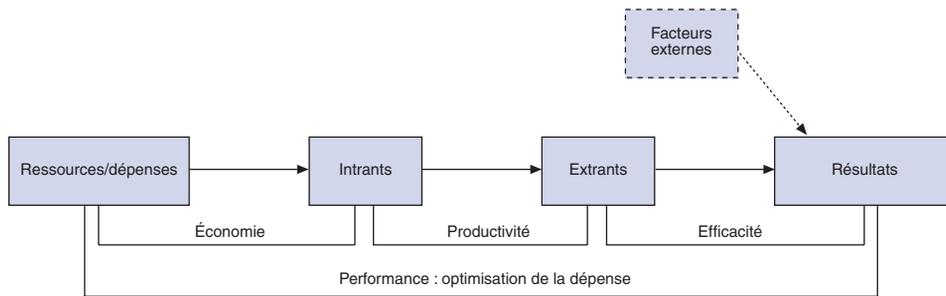
Il n'est pas nécessairement simple de mesurer les performances, en particulier dans l'optique des résultats, et il peut être encore plus difficile de déterminer clairement la contribution d'un programme ou d'un organisme. Les principaux écueils ont été identifiés : trop s'en remettre aux mesures de la performance, utiliser des indicateurs inadéquats, mal exploiter ou interpréter les données rassemblées et en arriver à une surcharge d'informations. Pour réduire ces risques, on pourra s'inspirer des principes suivants :

- Déterminer clairement la finalité des indicateurs : qui utilisera l'information, comment et pourquoi?
- S'attacher aux informations essentielles, en établissant des priorités entre les différents indicateurs de performance pour éviter une surcharge d'informations.
- Faire en sorte que les indicateurs de résultats répondent aux besoins pratiques de l'organisme public, afin que l'information soit également utile pour une gestion efficace et efficiente.
- Utiliser une approche équilibrée des performances, en admettant que certaines activités méritent plus que d'autres des solutions sophistiquées de mesure des performances.
- Réexaminer régulièrement les indicateurs de performance pour identifier les possibilités d'amélioration à la lumière de l'expérience acquise.
- Veiller à ce que les informations de base sur lesquelles s'appuient les indicateurs soient solides, facilement vérifiables, non biaisées et à jour.

Source : Diamond (2005).

publiques et parce que leur « production » est complexe. Ils semblent aussi se prêter largement à une conception erronée du lien entre ressources et production, qui peut entraîner des pressions de la part de l'opinion publique dans le sens de l'augmentation de certains types de ressources, même s'il n'apparaît pas clairement qu'en accédant à cette demande on pourra augmenter la production ou obtenir davantage de gains de productivité que par d'autres moyens; recruter plus d'enseignants pour réduire la taille moyenne des classes est un exemple classique à cet égard (OCDE, 2004a).

Graphique 5.4. Performance : dispositif d'optimisation de la dépense



Source : NZ Treasury.

Une mesure de la production du système scolaire, et donc de la productivité globale de ce secteur, impliquerait la réalisation de tests normalisés au début et à la fin de chaque année scolaire. On peut ainsi jauger et analyser les progrès moyens accomplis par les élèves. Ce processus contribuerait à une meilleure connaissance des facteurs affectant la productivité des classes et compléterait les données actuelles recueillies à l'aide des Assessment Tools for Teaching and Learning (outils d'évaluation de l'enseignement et de l'apprentissage) et du National Education Monitoring Project, ainsi que les recherches factuelles sur les meilleures pratiques éducatives (chapitre 4). Un tel programme de tests devra être conçu avec soin pour bien prendre en compte tous les aspects des résultats éducatifs. Certes, les ressources consacrées à l'éducation ne sont pas le seul déterminant des résultats<sup>16</sup>, mais on pourra raisonnablement admettre que certains facteurs comme la participation des parents ne varient que peu d'une année sur l'autre. Ces tests seraient probablement mieux acceptés si on y voyait essentiellement un moyen de faire le point sur les performances du système dans son ensemble et de recenser les améliorations qui ont été apportées et celles qui pourraient l'être<sup>17</sup>, au lieu de les envisager comme un instrument d'évaluation individuelle de l'enseignant ou de l'élève<sup>18</sup>. Tandis qu'on peut mettre en place pour un coût relativement modique<sup>19</sup> un programme national de tests de qualité dans le contexte du budget global pour l'éducation (Hoxby, 2002), cette solution doit être comparée à celle qui consiste à utiliser les instruments d'évaluation existants pour obtenir davantage d'informations sur la productivité du système.

Le secteur de la santé soulève plus de difficultés, parce que ses « produits » très divers peuvent être difficiles à mesurer et que les liens entre ces produits peuvent être complexes. *Premièrement*, il faut faire une distinction entre, d'une part, des activités comme les actes opératoires, les tests diagnostics et le nombre de consultations ou visites, et d'autre part, la « production » effective, c'est-à-dire une thérapie faisant intervenir tout un ensemble d'activités (Dawson *et al.*, 2004). Les groupes homogènes de malades (GHM), par exemple, offrent d'ores et déjà dans plusieurs autres pays une classification thérapeutique bien au point. *Deuxièmement*, puisqu'il n'y a pas de prix de marché indiquant la valeur marginale que le consommateur attribue au traitement, il faut utiliser une autre méthode lorsqu'on veut cumuler les différents actes thérapeutiques pour en arriver à une évaluation de la productivité de l'ensemble du secteur. Les deux principales solutions pour une année de référence consistent à utiliser le coût unitaire moyen ou à évaluer le gain en santé de chaque traitement<sup>20</sup>. *Troisièmement*, il faut dissocier les effets de prix de l'augmentation en termes réels des ressources et de la production, de sorte que l'élaboration d'indices fiables

et désagrégés de prix et de volume prenant en compte l'amélioration de la qualité est essentielle.

Actuellement, la Nouvelle-Zélande est loin d'avoir la base d'informations nécessaire pour pouvoir évaluer rigoureusement la productivité dans le secteur de la santé. Les statistiques de sorties régulièrement collectées au niveau central et établies selon le diagnostic et le traitement ne couvrent actuellement que 35 à 40 % de l'activité totale des hôpitaux : il n'y a pas de données centralisées sur la réadaptation, les actes mineurs ou les activités ambulatoires. On manque aussi de données centralisées sur les services extra-hospitaliers qui représentent 40 % de toutes les activités financées par les Conseils de santé de district (DHB). Le ministère de la Santé procède à des consultations sur un projet de collecte de données sur les patients non hospitalisés, y compris ceux traités en ambulatoire, initiative qui va dans la bonne direction.

Vu les financements supplémentaires qui ont été attribués à ce secteur ces dernières années pour développer les services aux Néo-Zélandais, il est regrettable qu'on ne puisse pas évaluer de façon suffisamment complète le degré auquel les services rendus ont effectivement progressé. C'est pourquoi l'une des priorités devrait être d'élaborer des indicateurs de production couvrant une partie beaucoup plus importante du secteur, ainsi que de robustes indicateurs de prix et de volume pour les grandes catégories d'intrants, notamment les personnels essentiels et les fournitures hospitalières.

L'information étant actuellement médiocre, on peut se demander si les Conseils de district de santé et les autres fournisseurs de soins savent très précisément ce qu'on attend d'eux dans le domaine des gains de productivité et s'ils sont suffisamment incités à se montrer plus performants. La surveillance actuelle privilégie les résultats financiers (ce qui est bien entendu important) par rapport à l'efficacité et à l'efficacité dans la prestation de services. Le ministère de la Santé s'emploie avec d'autres acteurs du secteur à réexaminer les systèmes actuels de gestion des performances et à déterminer les possibilités d'amélioration.

## Conclusions et actions prioritaires

Les réformes introduites par la loi modificative de 2004 relative aux finances publiques, qui met davantage l'accent sur la soutenabilité budgétaire, sont tout à fait opportunes et devraient contribuer à sensibiliser le public aux impératifs et aux contraintes de long terme. À ce stade, toute initiative qui affaiblirait durablement les perspectives budgétaires à long terme serait peu avisée et pourrait appeler des mesures correctrices.

Le gouvernement prévoit une nette augmentation des dépenses publiques en proportion du PIB pour ces cinq prochaines années, sous l'influence des facteurs suivants : le déploiement des initiatives déjà prises, les pressions de la demande, les réformes réglementaires et les hausses de salaires en termes réels. Ces facteurs peuvent traduire dans une large mesure les priorités choisies par les pouvoirs publics, mais on n'a guère réussi à contrebalancer cette hausse des dépenses par la réduction d'activités moins prioritaires. Un réexamen des programmes constant et bien conçu constituerait un mécanisme de réaffectation des dépenses plus efficace.

L'adoption de la gestion pour les résultats reconnaît combien il importe de lier les dépenses publiques à l'avantage qu'elles représentent pour l'individu et l'ensemble de la société. L'approche néo-zélandaise est très ambitieuse et sa mise en œuvre exigera

beaucoup d'efforts. La plus haute priorité est de définir précisément la logique d'intervention à la base des dépenses actuelles et la façon dont elle contribuera aux résultats. La deuxième priorité sera de mettre au point un ensemble d'indicateurs de performance judicieux et réalistes pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation des résultats. Mais ces progrès ne doivent pas se faire aux dépens du contrôle et de la responsabilité.

Il faudrait s'employer plus activement à élaborer des indicateurs de croissance de la productivité dans tous les segments importants du secteur public, et surtout dans l'éducation et la santé. Cela exigera une amélioration notable de l'information. Les mesures suivantes pourraient être prises :

- Inciter davantage les gestionnaires du secteur public à fournir des informations pertinentes sur les performances.
- Dans l'éducation, des tests nationaux des élèves au début et à la fin de chaque année scolaire pourraient fournir de précieuses informations sur productivité en classe, mais cette approche doit être jaugée au regard de la solution qui consiste à utiliser les instruments d'évaluation existants pour obtenir davantage d'informations sur le système.
- Dans la santé, il faut élaborer des indicateurs de production couvrant une partie beaucoup plus importante du secteur ainsi que de robustes indicateurs de prix et de volume pour les principales catégories d'intrants.

## Notes

1. Afin de faciliter les comparaisons entre pays, les estimations OCDE des soldes des administrations publiques corrigés des influences conjoncturelles sont établies pour les années civiles.
2. Le système public de retraite néo-zélandais est universel. Il ne comporte que des conditions d'âge et de résidence et consiste en une aide au revenu qui varie entre 60 et 65 % du salaire moyen. En conséquence, si l'on fait exception des titulaires de revenus relativement bas, en ce qui concerne les taux de remplacement nets la Nouvelle-Zélande se situe pour ce régime à l'avant-dernier rang de la zone OCDE (OCDE, 2005a).
3. Environ la moitié des pays de l'OCDE appliquent désormais sous une forme ou sous une autre une méthode de préfinancement (Comley et McKissack, 2005).
4. Ces économies ne pourront pleinement être réalisées que si les travailleurs approchant de l'âge de la retraite ne perçoivent pas, comme cela est le cas de plus en plus, d'autres prestations sociales publiques. Toutefois, on peut réduire ce risque en subordonnant le bénéfice des prestations à une vérification stricte de la disponibilité pour un emploi. Le régime public de retraite suédois comporte un ajustement tenant compte de la longévité (OCDE, 2004b).
5. L'éventail des estimations de l'élasticité-revenu des soins de santé dépend du niveau d'analyse. Sur le plan international, les comparaisons donnent des élasticités estimées nettement supérieures à l'unité, alors qu'au niveau infranational les élasticités sont légèrement inférieures à l'unité (Bjornerud et Oliveira Martins, 2005).
6. Dans le cas de la France, en 2000 les dépenses par habitant étaient à peu près sept fois plus élevées à 70 ans qu'à 1 an, alors qu'elles n'étaient que quatre fois plus élevées en 1992, la progression s'étant très sensiblement accentuée ces derniers temps entre 50 et 70 ans. En Nouvelle-Zélande, les dépenses par habitant entre 0 et 4 ans rapportées aux autres tranches d'âge sont beaucoup plus élevées qu'en France, mais le rapport entre les dépenses par habitant pour les tranches de 5 à 9 ans et celles pour les tranches de 70 à 74 ans était tout à fait similaire en 2001, à 1: 6.8 (Bryant *et al.*, 2004).
7. Plusieurs pays de l'OCDE (ainsi que 27 États des États-Unis, un État australien et deux provinces canadiennes) ont mis en place sous une forme ou sous une autre un plafond légal de prélèvements obligatoires ou de dépenses (Wilkinson, 2004).

8. On estime qu'un alourdissement de la fiscalité d'un point de pourcentage environ pourrait entraîner une diminution de la production par habitant de quelque 0.3 %, voire de 0.6-0.7 % si l'on tient compte des effets indirects via l'impact sur l'investissement (OCDE, 2003).
9. Par exemple, l'utilisation de plafonds nominaux de dépenses a abouti à un plus large recours aux dépenses fiscales en Suède (OCDE, 2004b) et le gel des impôts au Danemark a figé un dosage fiscal sous-optimal (OCDE, 2005c). Plus généralement, les faits montrent que lorsque les règles fiscales entrent en jeu ou risquent d'intervenir, les gouvernements sont de plus en plus tentés de tirer parti des éventuelles marges d'appréciation des conventions comptables et de recourir à des subterfuges budgétaires (Koen et van den Noord, 2005).
10. Ainsi, un système fiscal très inefficent entraînera, pour un niveau donné du ratio prélèvements obligatoires/PIB, une perte de bien-être économique plus forte qu'un système fiscal plus efficient.
11. Le document de mise à jour économique et budgétaire du gouvernement de 2004 comporte un certain nombre de ces postes parmi les risques non quantifiés.
12. Ce nouveau régime volontaire de retraite des agents publics comprend un abondement à concurrence de 3 % maximum du traitement brut. Il a été créé dans le cadre de l'accord de « partenariat pour la qualité » signé par le gouvernement et l'Association de la fonction publique en novembre 2003. Le régime de retraite complémentaire valable auparavant pour tous les fonctionnaires n'admet plus de nouveaux bénéficiaires depuis 1992.
13. La Nouvelle-Zélande a effectivement entrepris un exercice de redéploiement dans l'optique d'une optimisation des dépenses pendant la préparation du budget 2002, mais bien que le gouvernement ait décidé de réexaminer 17 secteurs des dépenses, un sensible redéploiement n'est intervenu que dans deux ministères qui s'étaient portés volontaires pour cet exercice (OCDE, 2005b).
14. Plusieurs pays ont procédé à un réexamen lorsque, du fait des difficultés budgétaires, la recherche d'économies a pris plus d'importance dans le rétablissement de l'équilibre budgétaire (OCDE, 2005b).
15. Selon une évaluation, les deux organismes où le modèle de la gestion pour les résultats a été mis en œuvre le plus aisément en Nouvelle-Zélande sont le ministère des Affaires pénitentiaires et le ministère des Pêches, dont les résultats peuvent être commodément définis et directement contrôlés (Webber, 2005).
16. On a néanmoins fait valoir que l'une des raisons pour lesquelles l'éducation de l'enfance a un rendement social si élevé est qu'un investissement précoce dans les aptitudes cognitives et autres accroît l'efficacité de l'apprentissage à un âge ultérieur par effet cumulatif (Heckman, 2005).
17. Bien entendu, il peut y avoir un décalage entre l'identification des meilleures pratiques ou une modification des ressources et l'amélioration qui pourra en résulter.
18. On notera que les systèmes nationaux de qualification ne sont pas de bons indicateurs de la valeur ajoutée par les établissements scolaires, et ce pour deux raisons : i) ils mesurent le résultat net de toutes les influences qui s'exercent sur les connaissances, la compréhension et les performances des enfants, et non l'influence de chaque unité d'enseignement qui leur a été dispensée; ii) ils créent une incitation politique à diluer les normes pour donner l'illusion d'une plus forte productivité.
19. Par exemple, même les programmes de tests les plus coûteux adoptés par les États des États-Unis représentent moins de 0.25 % des dépenses totales par élève (Hoxby, 2002).
20. Par exemple, un pontage coronarien aura une forte pondération dans un indice fondé sur les coûts, mais une faible pondération dans un indice fondé sur le gain en santé, alors qu'une prothèse de la hanche et les actes concernant le tractus génital supérieur ont une plus forte pondération dans l'optique du gain en santé si l'on utilise un indicateur comme la durée de vie corrigée en fonction de la qualité (Dawson *et al.*, 2004). On se rend compte également des limites des pondérations reposant sur les coûts si l'on sait que le choix d'un traitement moins coûteux pour une pathologie donnée (par exemple, un traitement en ambulatoire au lieu d'une hospitalisation) aura un effet pervers en se traduisant par une baisse de la productivité.

## Bibliographie

- Atkinson, T. (2005), *Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*, Palgrave Macmillan, Basingstoke et New York.
- Bryant, J., A. Teasdale, M. Tobias, J. Cheung et M. McHugh (2004), « Population Ageing and Government Health Expenditures in New Zealand, 1951-2051 », *Treasury Working Paper 04/14*, septembre.
- Bjornerud, S. et J. Oliveira Martins (2005), « Disentangling demographic and non-demographic drivers of health spending: a possible methodology and data requirements » Joint EC/OCDE Workshop, 21-22 février, Bruxelles, [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/events/2005/workshop0205/8en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/events/2005/workshop0205/8en.pdf).
- Comley, B. et A. McKissack, (2005), « Expenditure Growth, Fiscal Sustainability and Pre-funding Strategies in OCDE countries », in *Public Expenditure*, Banca D'Italia (à paraître), Rome.
- Dawson, D., H. Gravelle, P. Kind, M. O'Mahony, A. Street et M. Weale (2004), « Developing New Approaches to Measuring NHS Outputs and Productivity », Centre for Health Economics Technical Paper Series 31.
- Diamond, J. (2005) « Establishing a Performance Management Framework for Government », *IMF Working Paper WP/05/50*. Washington, DC.
- Dormont, B. et H. Huber (2005), « Ageing and Changes in Medical Practices: Reassessing the Influence of Demography », 31 janvier 2005, <http://thema.u-paris10.fr/francais/documents/dt2005.htm>.
- Heckman, J. (2005), « Lessons from the Technology of Skill Formation », *NBER Working Paper 11142*, février.
- Hoxby, C. (2002), « The Cost of Accountability », *NBER Working Paper n° 8855*.
- Janssen, J. (2002), « Long-Term Fiscal Projections and their Relationship with the Inter-Temporal Budget Constraint: An application to New Zealand », *Treasury Working Paper 02/04*, mars.
- Koen, V. et P. van den Noord (2005), « Fiscal Gimmickry in Europe: One-off Measures and Creative Accounting », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 417, Paris, février.
- OCDE (2002), « Soutenabilité budgétaire : le rôle des règles », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 74, Paris, décembre.



LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2005 15 2 P) ISBN 92-64-01197-8 – n° 54178 2005

# Nouvelle-Zélande

Thème spécial : Concurrence sur les marchés de produits et performance économique

## Études économiques

### *Dernières parutions*

Allemagne, septembre 2004

Australie, février 2005

Autriche, juillet 2005

Belgique, mai 2005

Canada, décembre 2004

Corée, juin 2004

Danemark, mars 2005

Espagne, avril 2005

États-Unis, décembre 2005

Finlande, décembre 2004

France, septembre 2005

Grèce, septembre 2005

Hongrie, juillet 2005

Irlande, juillet 2003

Islande, avril 2005

Italie, novembre 2005

Japon, mars 2005

Luxembourg, septembre 2003

Mexique, novembre 2005

Norvège, octobre 2005

### **Nouvelle-Zélande, septembre 2005**

Pays-Bas, juillet 2004

Pologne, juin 2004

Portugal, novembre 2004

République slovaque, septembre 2005

République tchèque, janvier 2005

Royaume-Uni, novembre 2005

Suède, août 2005

Suisse, janvier 2006

Turquie, décembre 2004

Zone euro, septembre 2005

## Économies des pays non membres

### *Dernières parutions*

Brésil, février 2005

Bulgarie, avril 1999

Chili, novembre 2005

China, septembre 2005

Les États baltes, février 2000

Roumanie, octobre 2002

Fédération de Russie, septembre 2004

Slovénie, mai 1997

République fédérale de Yougoslavie,

janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

[SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org)

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

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2005  
(18 NUMÉROS)



ISBN 92-64-01197-8  
10 2005 15 2 P



**Volume 2005/15 – Septembre 2005**