



Études économiques de l'OCDE

NOUVELLE-ZÉLANDE

JUIN 2013



Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande 2013

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

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande 2013*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nzl-2013-fr

ISBN 978-92-64-18340-7 (imprimé)
ISBN 978-92-64-18341-4 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande 2013
ISSN 1995-3119 (imprimé)
ISSN 1999-0170 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédit photo : Couverture © iStockphoto.com/George Clerk.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2013

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	13
Vue d'ensemble	13
La situation économique	14
Enjeux socioéconomiques	18
Les déséquilibres extérieurs demeurent	22
Des politiques monétaires et macroprudentielles pour assurer une inflation faible et stable et sauvegarder la stabilité du système financier	24
Une politique budgétaire sur la voie de la réduction des dépenses et de la dette .	26
Réformer les dépenses et la fiscalité pour un assainissement durable des finances publiques	28
Des politiques en faveur d'une croissance durable	36
Politiques publiques visant à améliorer la transition école-travail	45
Bibliographie	55
Annexe A1. Progrès de la réforme structurelle	57
Chapitre 1. Des politiques en faveur d'une croissance viable à long terme en Nouvelle-Zélande	63
Les perspectives de croissance à long terme en Nouvelle-Zélande	64
Profiter de la mondialisation	69
Ajuster les dispositifs réglementaires pour stimuler l'innovation	84
Améliorer le capital humain	89
Contrer les effets du vieillissement sur la croissance	94
Corriger les grands déséquilibres macroéconomiques qui peuvent peser sur la croissance à long terme	97
Gérer le capital naturel et le changement climatique	101
Bibliographie	108
Chapitre 2. Améliorer la transition de l'école vers l'emploi	113
Des transitions parfois difficiles de l'école vers l'emploi	114
Le marché du travail des jeunes : aspects liés à la demande	124
Les défis que doit relever le système éducatif	134
Assurer l'adéquation entre les compétences et les emplois	152
Bibliographie	166
Encadrés	
1. La « stratégie d'investissement » de la Nouvelle-Zélande pour réformer la protection sociale	29
2. Les réformes de gestion du secteur public	30

3. Recommandations pour les politiques macroéconomiques et macroprudentielles	35
4. Des politiques pour soutenir la croissance à long terme	45
5. Recommandations pour améliorer la transition école-travail	54
1.1. Propriétés du modèle et hypothèses sous-tendant le scénario de référence à long terme	66
1.2. Les subventions de la Nouvelle-Zélande au développement technologique (Technology Development Grants – TDG)	89
1.3. La politique migratoire de la Nouvelle-Zélande	92
1.4. Estimations de la relation entre les actifs extérieurs nets et les taux d'intérêt réels	98
1.5. Le régime des redevances et des prélèvements fiscaux applicable aux combustibles fossiles	103
1.6. Recommandations pour encourager une croissance viable à long terme	107
2.1. Origine ethnique, statut socioéconomique (SSE), sexe et demande d'éducation	123
2.2. Réforme du salaire minimum des jeunes	128
2.3. Réforme des contrats de travail	131
2.4. Les différentes approches d'activation des jeunes	132
2.5. Recommandations pour l'amélioration des politiques du marché du travail axées sur les jeunes	134
2.6. Relèvement de l'âge de la fin de la scolarité obligatoire : l'expérience internationale	148
2.7. Recommandations pour l'amélioration de la politique éducative	151
2.8. Les qualifications constituent-elles un bon indicateur des compétences ?	154
2.9. Rendement de l'éducation sur le marché du travail	158
2.10. Recommandations pour une meilleure coordination des décisions relevant des secteurs des entreprises et de l'éducation	166

Tableaux

1. Indicateurs économiques et projections	17
2. Divers indicateurs de bien-être en Nouvelle-Zélande	21
3. Les chiffres de la santé en fonction de l'appartenance ethnique	22
4. Transition vers des prestations sociales visant l'insertion dans l'emploi	29
5. Situation des jeunes de 15 à 24 ans, en 2001 et 2011	46
1.1. Nouvelle-Zélande : projections de référence à long terme	65
1.2. Nombre de migrants nés en Asie vivant dans les pays de l'OCDE, 2005-2006	73
1.3. Résultats des régressions sur les taux d'intérêt réels à long terme (données de panel)	98
2.1. Quelques indicateurs relatifs aux jeunes âgés de 15 à 24 ans, 2001 et 2011	115
2.2. Taux de chômage des jeunes (15-24 ans), selon le niveau d'études et le sexe	117
2.3. Durée moyenne d'occupation d'un premier emploi	118
2.4. Statut des jeunes au regard du marché du travail et des études, par origine ethnique	124
2.5. Projections de la population ethnique nationale par tranche d'âge	126
2.6. Salaires relatifs des jeunes	130
2.7. Répartition des Néo-Zélandais âgés de 15 ans et plus selon le niveau de qualification le plus élevé et le groupe ethnique	136

2.8. Taux de fréquentation de l'enseignement supérieur par origine ethnique, sexe et niveau de qualification parmi les 18-24 ans	137
2.9. Fréquentation antérieure de structures d'éducation des jeunes enfants (EJE) parmi les enfants qui entrent à l'école, par origine ethnique	141
2.10. Projections de la demande pour différents types de profession par niveau de qualification, 2010-20.	156

Graphiques

1. Indicateurs macroéconomiques	14
2. Indicateurs immobiliers et indicateurs financiers des ménages.	15
3. Indicateurs financiers et indicateurs extérieurs	16
4. Les écarts de PIB par habitant et de productivité demeurent importants.	18
5. Inégalités de revenu marchand et de revenu disponible	19
6. Effets de redistribution des transferts monétaires et de la fiscalité directe : comparaison entre la Nouvelle-Zélande et la moyenne de l'OCDE	20
7. Indice « Vivre mieux »	21
8. Indicateurs monétaires	24
9. Évolution des dépenses publiques	27
10. Les prestations sociales hors vieillesse sont relativement importantes, mais les dépenses de retraite sont modestes	28
11. Les dépenses d'investissement sont importantes	32
12. Cohérence et adéquation des systèmes de remplacement de revenu à la retraite	33
13. Inégalités de revenu et de patrimoine	34
14. Recettes de la fiscalité environnementale	35
15. Les termes de l'échange et l'utilisation de la main-d'œuvre ont soutenu la hausse des revenus réels	36
16. La proportion de personnes âgées dans la population va augmenter considérablement d'ici 2050.	37
17. Vitesse moyenne de connexion mesurée par pays	38
18. Diplômés universitaires par matière.	40
19. Nouvelle-Zélande : émissions par secteur en 1990 et en 2010	41
20. Émissions par habitant imputables aux transports routiers, 2010.	42
21. Fiscalité du pétrole et du gaz : ponction moyenne de l'État	43
22. Niveau et variation du bilan azoté, 1990-2009.	44
23. Les non qualifiés et les minorités ethniques paient le plus lourd tribut à la montée du chômage.	47
24. Taux NEET parmi les 15-24 ans	47
25. Indicateurs sociaux des jeunes	48
26. Décalage récent entre chômage et facilité de recrutement d'une main-d'œuvre qualifiée	49
27. Les rendements marchands de l'éducation sont relativement faibles	49
28. De fortes moyennes, mais aussi un haut degré de dispersion, caractérisent les résultats de la Nouvelle-Zélande à l'enquête PISA.	51
1.1. Contributions à la croissance du PIB réel par habitant (USD constants, PPA 2005)	65
1.2. Intensité des échanges	70

1.3. Indice de participation aux chaînes de valeur mondiales dans les pays de l'OCDE.	70
1.4. Étudiants internationaux venant d'Asie dans les pays de l'OCDE	72
1.5. Dépôts conjoints de marques auprès du JPO, de l'OHMI et de l'USPTO, moyenne 2007-09	74
1.6. Simulation de l'incidence sur le PIB réel d'un accroissement de l'intensité des échanges	76
1.7. Part des services, en valeur ajoutée, dans les exportations brutes	77
1.8. Participation et positionnement dans les chaînes de valeur mondiales de services informatiques	78
1.9. Indice de restrictivité des échanges de services	79
1.10. Fourchette des tarifs du haut débit pour un abonnement mensuel, prix de la ligne inclus	80
1.11. Incidence prévisible sur le PIB réel d'un rapprochement de la réglementation des marchés de produits avec les meilleures pratiques	83
1.12. Scores attribués aux pratiques de gestion dans les industries manufacturières	84
1.13. Aides financières aux investissements de R-D privés	85
1.14. Avantage technologique révélé en biotechnologie, 1998-2000 et 2008-2010	86
1.15. Incidence des réformes éducatives sur le PIB réel (projections)	91
1.16. Taux d'activité des travailleurs âgés	94
1.17. Impôt implicite sur la poursuite de l'activité : pensions de retraite	95
1.18. Incidence prévue d'un relèvement de l'âge de la retraite proportionnel à l'espérance de vie	96
1.19. Incidence prévue des politiques visant à réduire la dette nette sous-jacente de la Couronne pour la ramener à 20 % du PIB d'ici à 2020	100
1.20. Patrimoine total par habitant.	101
1.21. Croissance de la productivité ajustée en fonction des apports de capital naturel et des produits indésirables	102
1.22. Taxes sur le pétrole	106
2.1. Indicateurs de l'emploi et du chômage des jeunes	116
2.2. Taux de chômage de la population âgée de 15 ans et plus selon le niveau de qualification le plus élevé obtenu	116
2.3. Pourcentages de jeunes âgés de 15 à 24 ans qui suivent ou non des études	119
2.4. Taux de NEET parmi les jeunes âgés de 15 à 24 ans	120
2.5. Taux de NEET par sexe et par tranche d'âge	121
2.6. Taux de chômage par groupe ethnique	121
2.7. Taux de chômage de la population âgée de 15 ans et plus selon le niveau de qualification et l'origine ethnique	122
2.8. Indicateurs sociaux pour la jeunesse	125
2.9. Variations de la rémunération relative et des taux d'emploi des jeunes adultes	127
2.10. Taux de chômage des 16-17 ans et des adultes	129
2.11. Niveau d'études des 25-64 ans.	135
2.12. Taux d'achèvement des études secondaires du 2 ^e cycle	136
2.13. Proportion d'étudiants qui entrent dans l'enseignement supérieur mais n'obtiennent pas leur diplôme	137

2.14. De fortes moyennes mais aussi un haut degré de dispersion caractérisent les résultats de la Nouvelle-Zélande à l'enquête PISA	138
2.15. Éducation et caractéristiques des parents	139
2.16. Les résultats de la Nouvelle-Zélande aux enquêtes PISA et TIMSS sont caractérisés par des moyennes élevées mais une dispersion également importante.	140
2.17. Salaires des enseignants en pourcentage des salaires moyens, 2010	144
2.18. Aides publiques à des entités privées au titre de l'enseignement supérieur ..	150
2.19. L'écosystème des compétences	152
2.20. Indicateurs des besoins de compétences	153
2.21. Revenus d'activité relatifs des diplômés de l'enseignement supérieur ayant entre 25 et 64 ans, 2010	157
2.21. Les rendements marchands de l'éducation sont relativement faibles	159
2.23. Croissance du nombre d'étudiants en équivalent plein temps par domaine d'études	160

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE, 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 23 avril 2013. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 14 mai 2013.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Alexandra Bibbee et Calista Cheung sous la direction de Peter Jarrett. La recherche statistique a été assurée par Françoise Correia.

L'Étude précédente de la Nouvelle-Zélande a été publiée en avril 2011.

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

STATISTIQUES DE BASE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE, 2011
(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)^a

LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL

Population (en millions)	4.4		Densité de la population par km ²	16.5	(34.3)
Moins de 15 ans (%)	20.3	(18.4)	Espérance de vie (années, 2010)	81.0	(79.7)
Plus de 65 ans (%)	13.3	(14.9)	Hommes	79.1	(76.9)
Née à l'étranger (% , 2010)	23.2		Femmes	82.8	(82.5)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	1.0	(0.5)	Dernière élection générale		novembre 2011

L'ÉCONOMIE

Produit intérieur brut (PIB)			Part dans la valeur ajoutée (2006 pour la Nouvelle-Zélande) (%)		
En prix courants (milliards USD)	161.8		Secteur primaire	5.4	(2.6)
En prix courants (milliards NZD)	204.6		Industrie y compris construction	23.9	(27.8)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	1.0	(0.8)	Services	70.9	(69.3)
Par habitant, PPA (milliers USD)	30.3	(35.4)			

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

			En pourcentage du PIB		
Dépenses	47.5	(43.1)	Dette financière brute	41.6	(103.5)
Recettes	42.2	(36.7)	Dette financière nette	4.5	(66.1)

LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Taux de change (NZD par USD)	1.265		Principales exportations		
Taux de change PPA (USA = 1)	1.532		(% du total des exportations de marchandises)	7.9	
En pourcentage du PIB			Machines et matériel de transport	8.9	
Exportations de biens et services	30.7	(52.7)	Articles manufacturés	4.4	
Importations de biens et services	29.3	(49.7)	Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.		
Solde de la balance courante	4.1	(-0.7)	Principales importations		
Position d'investissements internationaux nette (2010)	-78.8		(% du total des importations de marchandises)		
			Machines et matériel de transport	32.8	
			Articles manufacturés	11.4	
			Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	17.3	

LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION

Taux d'emploi (%) des 15-64 ans	72.6	(64.8)	Taux de chômage (15 ans et plus) (%)	6.5	(7.9)
Hommes	78.2	(73.0)	Chômage des jeunes (15 à 24 ans) (%)	17.3	(16.2)
Femmes	67.2	(56.8)	Chômage de longue durée (1 an et plus) (%)	0.5	(2.6)
Nombre d'heures annuelles travaillées en moyenne	1 762	(1 776)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (% , 2010)	40.7	(30.7)
Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2009) ^b	1.3	(2.4)			

L'ENVIRONNEMENT

Offre d'énergie primaire par habitant (toe)	4.1	(4.3)	Émissions CO ₂ par habitant dues à la combustion d'énergie		
Énergies renouvelables (%)	40.3	(8.2)	(tonnes, 2010)	7.1	(10.1)
Concentration en particules fines (secteur urbain, PM10, µg/m ³ , 2008)	11.9	(22.0)	Prélèvements d'eau par habitant (1000 m ³ , 2010)	1.2	
			Déchets municipaux par habitant (tonnes) ^b	0.5	(0.5)

LA SOCIÉTÉ

Inégalité de revenus			Résultats de l'éducation (score PISA, 2009)		
(coefficient de Gini, fin des années 2000)	0.330	(0.314)	Compréhension de l'écrit	521	(493)
Taux de pauvreté relative (% , fin des années 2000)	19.0	(17.7)	Mathématiques	519	(496)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Sciences	532	(501)
Soins de santé (2010)	10.1	(9.7)	Part des femmes au parlement (% , février 2013)	32.2	(25.3)
Retraites (2009)	4.7	(8.2)	Aide officielle nette au développement (% du RNN)	0.3	(0.4)
Éducation (2009, sauf supérieur)	5.2	(4.0)			

Indicateur du vivre mieux : www.oecdbetterlifeindex.org/fr/

a) Lorsque l'agrégat OCDE n'existe pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple a été calculée des dernières données disponibles si des données existent pour au moins 29 pays membres.

b) 2010 pour l'OCDE.

Source : Calculs à partir des données extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence Internationale de l'Énergie, Banque mondiale, Fonds monétaire international et Union interparlementaire.

Résumé

Principales conclusions

L'économie néo-zélandaise commence à repartir quelque peu à la hausse, la reconstruction post-sismique, l'investissement des entreprises et les dépenses des ménages s'accroissent. Des risques pour la croissance subsistent toutefois, du fait du niveau de l'endettement privé, de la faiblesse de la demande extérieure, d'importants déséquilibres extérieurs, de l'instabilité des termes de l'échange, d'une grave sécheresse et d'un taux de change qui semble surévalué. Le principal enjeu structurel va être de créer les conditions qui inciteront à un transfert de ressources vers des sources de prospérité plus durables. Le revenu par habitant se situe bien en deçà de la moyenne de l'OCDE et la croissance de la productivité est en berne depuis longtemps. Le relèvement durable et équitable des niveaux de vie va nécessiter des réformes structurelles pour améliorer les chiffres de la productivité et la qualité du capital humain.

Les politiques macroéconomiques ont trouvé le juste équilibre entre le soutien à la reprise et l'assurance de la viabilité à moyen terme des mesures. La politique monétaire est suffisamment accommodante étant donné le haut niveau de change, la faiblesse de la croissance de l'emploi et une inflation modérée. Toutefois, la demande intérieure se raffermi et les tensions sur les prix du fait de la reconstruction post-sismique et des marchés de l'immobilier vont sans doute se durcir. Le système bancaire, en grande partie australien, se porte bien et surveillé efficacement, mais la montée des prix de l'immobilier pourrait constituer un risque pour la stabilité financière. L'assainissement des finances publiques est en cours pour restaurer les excédents. Parvenir à réduire durablement la dette publique constituera un bon point de départ pour faire face aux tensions que fait peser le vieillissement démographique sur les coûts à long terme. Cette réduction de l'endettement aura également tendance à faire progresser les taux d'épargne nationaux et à atténuer par là même les vulnérabilités extérieures.

Les responsables politiques sont de plus en plus en phase avec les questions d'équité sociale et de protection sociale. Même si la Nouvelle-Zélande se classe parmi les meilleurs dans plusieurs dimensions du bien-être, certaines affichent une forte dispersion. La capacité de redistribution du système de prélèvements et de prestations avoisine la moyenne de l'OCDE. Pour atténuer l'impact de budgets de protection sociale désormais soumis à la rigueur, des réformes sont en cours pour améliorer la définition des priorités, le rapport coût-efficacité et la cohérence des services assurés par l'État. Des changements dans la fiscalité et les dépenses pour soutenir le rôle de la politique budgétaire dans la croissance, l'équité et l'environnement demeurent une nécessité. Les réformes de la protection sociale s'emploient à réduire la dépendance à long terme vis-à-vis des prestations sociales en mettant l'accent sur l'éducation et la formation des jeunes en situation à risque, en soumettant les prestations servies aux bénéficiaires à des conditions plus strictes et en renforçant les obligations de rendre des comptes des prestataires publics et privés. Enfin, l'amélioration de la situation des minorités numériquement importantes que sont les Maoris et les insulaires du Pacifique au regard de l'éducation, de la santé, de l'emploi et de la protection sociale est impérative pour réduire les disparités sociales.

Doper la productivité est essentielle aux perspectives de croissance à long terme. La faible intensité des échanges et la faible présence du pays dans les chaînes de valeur mondiales donnent à penser que la Nouvelle-Zélande ne récolte pas pleinement les bénéfices de la mondialisation en termes de gains de productivité, en partie à cause, peut-être, d'une surévaluation persistante du taux de change. Il est possible que des inefficiences dans l'infrastructure des technologies de l'information et de la communication nuisent à la connectivité internationale du pays. Le flou de sa réglementation pourrait freiner la compétitivité et les possibilités d'investissement étranger. Parallèlement, la faiblesse de la recherche-développement peut aussi être un frein à l'adoption des technologies et des idées de l'étranger. En règle générale, la Nouvelle-Zélande fait bon usage d'un capital naturel en abondance, ce qui est de bon augure pour la viabilité à long terme de sa croissance. En l'absence d'objectifs d'émissions adoptés au niveau international, les signaux émis par les prix du carbone demeurent inaudibles et la fiscalité semble favoriser l'exploration des combustibles fossiles.

Il existe des faiblesses dans les transitions de l'école au travail, notamment parmi les minorités ethniques, qui sont un frein au développement et à l'exploitation du capital humain de la nation. La distribution des résultats aux tests normalisés fait apparaître une longue « queue » d'élèves sous-performants, en dépit du haut niveau des scores moyens. Le taux de décrochage scolaire, élevé, est une préoccupation et sa baisse rapide est inscrite dans les priorités des pouvoirs publics pour la croissance. L'insuffisance de qualifications scolaires engendre du chômage parmi les jeunes, qui s'est fortement aggravé depuis le début de la crise, et une proportion élevée de jeunes ne sont ni scolarisés, ni en emploi ou en formation. Les autorités ont choisi d'améliorer la qualité de l'enseignement pour réduire les disparités dans les résultats scolaires. Elles ont également créé de nouvelles filières professionnelles pour mobiliser les jeunes en situation à risque et renforcer les liens entre l'école et le travail.

Principales recommandations

Adapter la structure des politiques macroéconomiques aux circonstances

- Maintenir la ligne actuelle de la politique monétaire, mais à mesure que l'excédent de capacités se résorbe et que les prévisions d'inflation repartent à la hausse, supprimer progressivement les incitations monétaires.
- Tenir les objectifs d'assainissement visés pour les finances publiques. Si l'économie repart plus vite que prévu, accélérer les efforts d'équilibre structurel du budget à la lumière des vulnérabilités extérieures.
- Maîtriser les risques sur la stabilité du système financier par un environnement prudentiel plus restrictif, y compris en déployant de nouveaux instruments macroprudentiels, tout en reconnaissant la solidité du système financier. Étudier la possibilité d'appliquer des ratios d'endettement pour les banques, une garantie permanente des dépôts et des exigences de fonds propres plus strictes pour les banques trop grandes pour faire faillite.

Ajuster les politiques pour améliorer l'équité et l'efficacité

- Prendre à titre anticipé des mesures pour remédier aux tensions que fait peser le vieillissement de la population sur les coûts à long terme.
- Relever l'âge légal de départ à la retraite en fonction de l'allongement de la durée de vie. Envisager de relever encore les taux planchers de cotisation au plan d'épargne-retraite KiwiSaver et d'indexer les prestations du Fonds de réserve pour les retraites de Nouvelle-Zélande (NZSF) en tout ou partie sur l'indice des prix à la consommation.
- Cibler plus finement les aides versées au titre du programme « Working for Families » sur les travailleurs pauvres en abaissant les plafonds de revenu et en majorant les taux de déduction. De même, moduler les subventions à l'éducation des jeunes enfants (EJE) en fonction du niveau de revenu.
- Mettre en place une taxation des plus-values et augmenter la fiscalité environnementale et l'imposition des propriétés immobilières et foncières en vue d'une structure fiscale plus efficace et plus équitable.

Soutien à une croissance à long terme durable

- Clarifier le cadre de la politique de la concurrence concernant le marché du haut débit et modifier la réglementation de façon à garantir une stratégie de tarification claire et cohérente pour les réseaux de cuivre et de fibres optiques.
- Renforcer la transparence du régime de sélection des investissements directs étrangers et rationaliser les procédures d'approbation dans le cadre de la loi sur la gestion des ressources.
- Revoir le traitement fiscal des cessions de brevets pour assurer sa conformité aux meilleures pratiques internationales et envisager d'autoriser l'amortissement accéléré des actifs de brevets. Réétudier la conception du programme de subventions au développement technologique (« Technology Development Grants») pour clarifier et simplifier les critères de sélection et assurer l'accès des petites entreprises en démarrage à ce dispositif.
- Renforcer la puissance des signaux de prix du système d'échange de quotas d'émissions en éliminant progressivement les dispositions transitoires. Dans l'intervalle, plafonner et céder aux enchères les allocations de quotas nationales. Supprimer les abattements fiscaux dont bénéficie l'exploration pétrolière.

Améliorer la transition école-travail

- Veiller à ce que les enfants issus de milieux défavorisés bénéficient en plus grand nombre de l'EJE en incitant davantage les prestataires d'EJE à s'implanter dans des zones où l'offre est peu développée et en suscitant une plus forte demande de la part des familles.
- Mettre en place des incitations et des opportunités pour fusionner et regrouper en pôles un système éducatif fragmenté pour réaliser des gains d'efficacité et procurer des avantages éducatifs.
- Déléguer le financement d'une plus grande part des charges globales des établissements scolaires, dont la rémunération des enseignants, en donnant aux établissements une plus grande marge de manœuvre pour allouer les ressources et gérer la performance.
- Renforcer la qualité des formations en apprentissage en facilitant la participation des jeunes défavorisés, en améliorant l'assurance qualité, en veillant à l'adéquation des financements et en renforçant les obligations de résultats.

Évaluation et recommandations

Vue d'ensemble

Les perspectives de l'économie néo-zélandaise en 2013 et au-delà sont plus favorables que ce que l'on a observé jusqu'ici depuis la reprise. Les retombées négatives de la situation internationale pourraient s'estomper peu à peu à mesure que la croissance mondiale repart. Les investissements dans la construction devraient y contribuer compte tenu des chantiers de reconstruction dans la région du Canterbury et, plus généralement, d'un raffermissement de l'immobilier. En attendant, les banques ont continué de consolider leur position en fonds propres, un signe de bon augure pour la stabilité future. La politique budgétaire suit une trajectoire constante de rigueur, ce qui est la bonne réponse. Compte tenu d'une inflation qui demeure très basse, les responsables de la politique monétaire peuvent apporter une aide à court terme tout en surveillant les risques liés à des prix de l'immobilier élevés et à l'endettement des ménages.

La Nouvelle-Zélande dispose de solides fondamentaux structurels, mais les défis à long terme sont de taille. Les mesures d'assainissement des finances publiques vont devoir se poursuivre, signe d'un retour souhaitable de la dette publique à son faible niveau d'avant la crise, du vieillissement démographique et de la faiblesse structurelle de l'épargne privée. La vulnérabilité macroéconomique, sous la forme d'un endettement extérieur majeur, demeure notable et l'appréciation du taux de change réel a gêné le développement du secteur des exportations, celui sur la base duquel la dette devra *in fine* être remboursée. Les inégalités de revenu sont supérieures à la moyenne de l'OCDE et l'on observe plus de revenus faibles parmi les minorités des Maoris et du Pacifique. Le vieillissement démographique accentuant sa pression, des gains de productivité sont une cruelle nécessité pour remédier au problème. Le capital humain et le développement des compétences prendront encore une plus grande importance en tant que moteurs fondamentaux de la prospérité à long terme. L'immigration demeure un élément majeur de la solution, mais d'autres pays se disputent aussi une main-d'œuvre hautement qualifiée, ce qui renforce la nécessité de développer les compétences disponibles sur son propre territoire. Enfin, la réduction des inégalités dans l'éducation et une meilleure exploitation du potentiel humain devraient être des moyens efficaces pour augmenter la productivité et la croissance de la production et améliorer plus généralement les niveaux de vie.

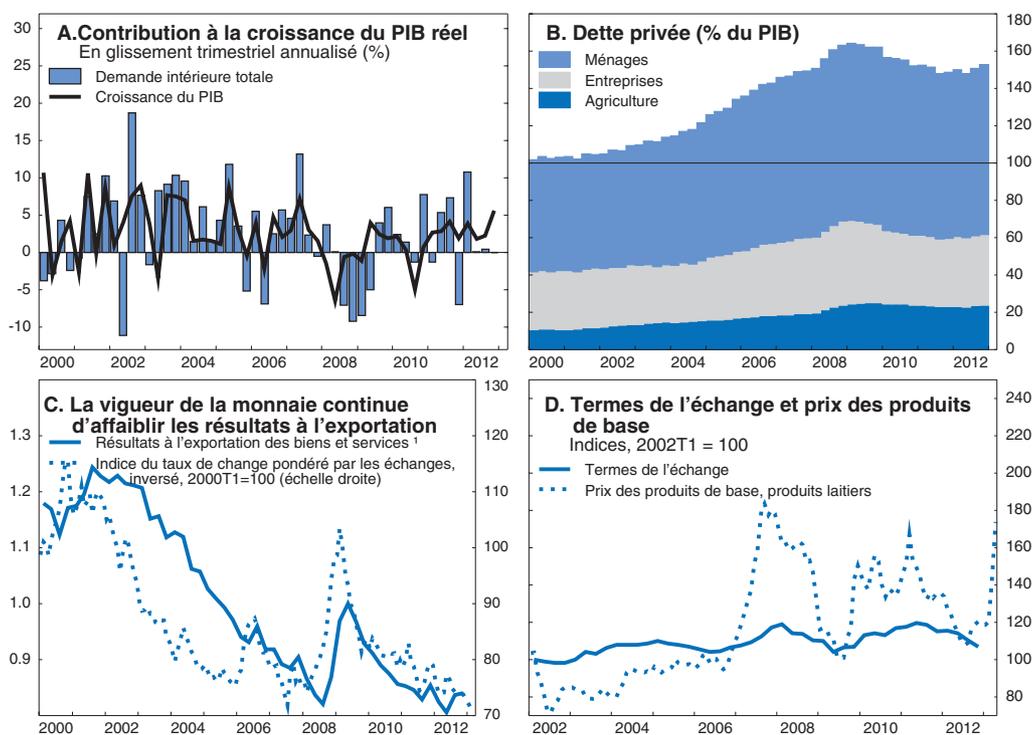
La présente étude examine de plus près cette énigme que constitue la Nouvelle-Zélande, qui associe faiblesse de la productivité et des revenus – malgré des cadres de politique macroéconomique et de politique structurelle relativement corrects – à des indicateurs étonnamment bons dans d'autres dimensions d'évaluation du bien-être. Les politiques suivies sont généralement sur la bonne voie et l'on montrera comment les renforcer davantage. Dans le chapitre 1, on analysera les sources d'une croissance à long terme durable et on examinera les désavantages que constituent de prime abord la

superficie et les distances et leur impact sur l'ouverture, la concurrence et les autres conditions générales de la croissance. Des propositions sont avancées pour surmonter ces difficultés, en rapprochant encore un peu plus l'action publique des meilleures pratiques en la matière tout en mettant pleinement à profit les avantages comparatifs du pays. Le chapitre 2 examinera la question de l'insertion des jeunes dans la vie active. Le capital humain constitue le socle non seulement de l'innovation et des gains de productivité, mais aussi de l'équité sociale et du bien-être. Des moyens seront répertoriés pour réduire le décrochage scolaire et le chômage des jeunes et pour doter chacun d'entre eux des compétences dont il aura besoin pour exercer un bon métier dans l'économie de la connaissance.

La situation économique

L'économie commence à repartir quelque peu à la hausse, soutenue par la reprise des investissements dans le secteur du logement et dans les entreprises, et par une remontée des dépenses de consommation. La reconstruction post-sismique dans le Canterbury monte en puissance et les termes de l'échange bénéficient de la hausse des prix des produits laitiers depuis la fin de 2012 (graphique 1, partie D). Toutefois, la sécheresse réduira la production agricole à courte échéance et la reprise est inégale : le taux de chômage est resté élevé, tandis que la faible demande extérieure et la vigueur de la

Graphique 1. Indicateurs macroéconomiques



1. Échelle de gauche. Le ratio des résultats à l'exportation mesure le volume exporté sur le marché d'exportation (défini pour un pays comme étant la moyenne pondérée par les échanges des importations des partenaires commerciaux).

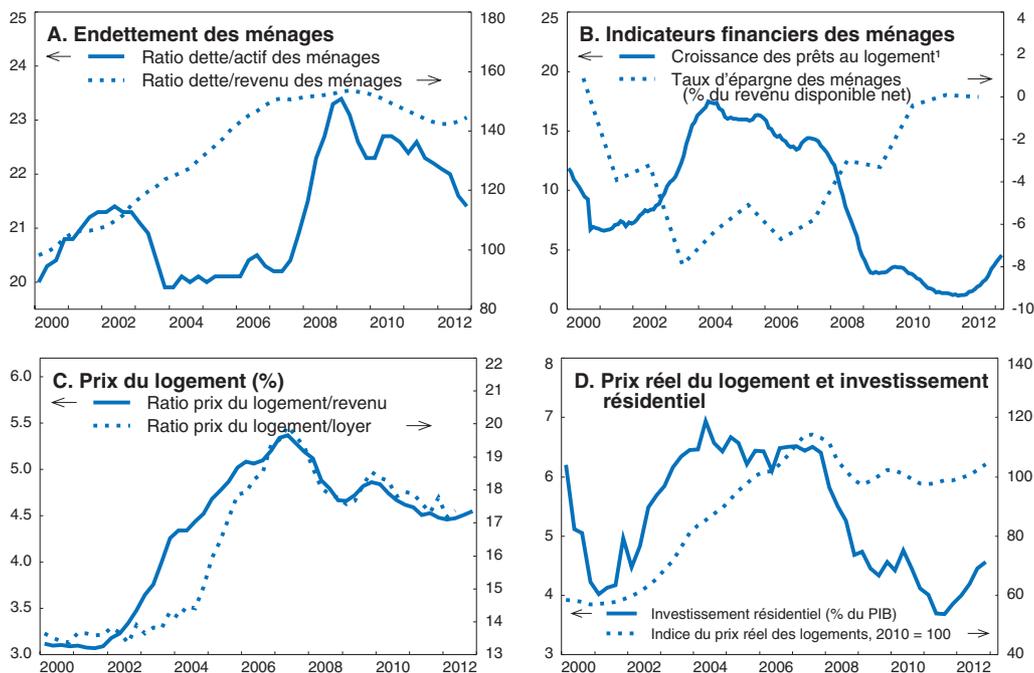
Source : ANZ ; Reserve Bank of New Zealand ; Statistics New Zealand ; Thomson Datastream ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 93.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833067>

monnaie nationale continuent de déprimer les exportations (graphique 1, partie C). L'endettement privé est une préoccupation majeure (graphique 1, partie B), bien que le désendettement des ménages ait ramené le ratio dette/revenu à un niveau inférieur de 10 points à son niveau record de 2008 (graphique 2, partie A). Le taux d'épargne des ménages a ainsi progressé d'environ 8 points par rapport à 2003 (graphique 2, partie B). Si le déficit du solde courant s'est considérablement redressé après la récession du fait de facteurs conjoncturels et temporaires, il s'est à nouveau creusé et avoisine désormais 5 % du PIB (graphique 3, partie A). L'activité immobilière a commencé à se raffermir dans le courant 2012 (graphique 2, partie D).

Graphique 2. **Indicateurs immobiliers et indicateurs financiers des ménages**

En pourcentage



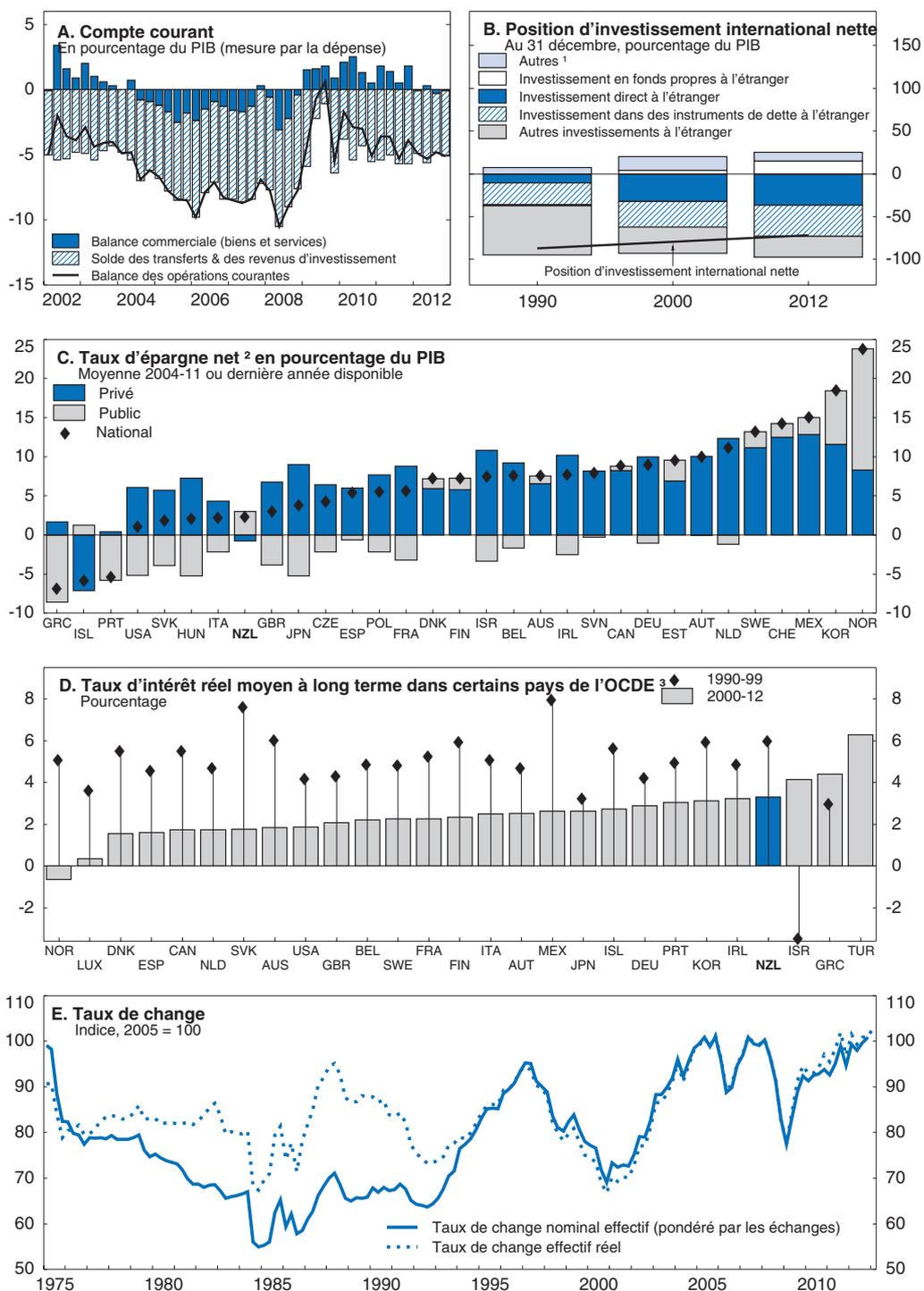
1. En glissement annuel.

Source : Reserve Bank of New Zealand, Statistics New Zealand.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833086>

Les prix de l'immobilier demeurent à des niveaux historiquement hauts en termes réels et par rapport aux revenus et aux loyers (graphique 2, partie C). Ces prix sont en hausse surtout à Christchurch et à Auckland, où le déficit de l'offre est le plus marqué, mais la surenchère commence à gagner aussi d'autres marchés. Les autorités recherchent actuellement les moyens de relâcher les tensions croissantes sur le marché de l'immobilier en privilégiant l'assouplissement des restrictions réglementaires appliquées sur l'offre foncière et la réforme de la loi sur la gestion des ressources (loi RMA) pour résorber les goulets d'étranglement dans le développement de l'immobilier résidentiel. Les conseils régionaux sont désormais tenus de traiter les permis de construire des projets de taille moyenne dans un délai maximum de six mois. Des mesures macro-prudentielles vont aussi être appliquées aux grandes banques (voir ci-après) pour renforcer leur capacité de résistance à un repli potentiel de l'immobilier et les encourager à réévaluer les risques de leurs portefeuilles de prêts.

Graphique 3. Indicateurs financiers et indicateurs extérieurs



1. Autres comprend les avoirs de réserve et les produits dérivés.

2. Épargne brute corrigée de la dépréciation.

3. Taux des obligations d'État à 10 ans calculé sur la base des variations du déflateur retardé du PIB.

Source : ANZ ; Reserve Bank of New Zealand ; Statistics New Zealand ; Base de données du FMI ; Base de données des comptes nationaux de l'OCDE ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 93.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932833105>

Selon les prévisionnistes, l'économie devrait connaître une expansion modérée, mais inégale (tableau 1), la reconstruction post-sismique constituant une source majeure de solidité, en partie neutralisée par les incidences temporaires de la sécheresse sur les volumes d'exportation de produits agricoles. L'accélération des investissements immobiliers en sera le principal catalyseur, même si la nécessité de nouveaux efforts de désendettement des ménages freinera l'accroissement de la consommation. Un regain dans la confiance des entreprises aidera à soutenir l'investissement non résidentiel et à améliorer la situation de l'emploi. En revanche, la croissance devra affronter les effets adverses persistants d'une économie mondiale en difficulté, de l'assainissement budgétaire et d'un haut niveau de change.

Tableau 1. Indicateurs économiques et projections

Pourcentage de variation annuelle en volume (chiffres chaînés de 1995/1996, NZD)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Demande et production						
Consommation privée	-1.4	2.6	2.0	2.1	3.0	3.1
Consommation publique	1.1	1.3	2.0	0.3	0.2	0.1
Formation brute de capital fixe	-13.6	-0.3	3.2	6.6	9.1	9.5
Demande intérieure finale	-3.6	1.8	2.3	2.5	3.6	3.8
Constitution de stocks ¹	-1.2	0.7	0.3	0.1	-1.2	-0.1
Demande intérieure totale	-4.8	2.5	2.6	2.7	2.3	3.7
Exportations de biens et de services	2.3	3.7	2.7	2.1	1.7	2.7
Importations de biens et de services	-14.1	10.9	6.6	1.4	1.9	4.8
Exportations nettes ¹	5.3	-1.9	-1.0	0.2	-0.1	-0.6
PIB	0.3	0.9	1.3	3.0	2.6	3.1
Déflateur du PIB	0.3	4.2	2.6	-0.6	1.5	1.6
<i>Pour mémoire :</i>						
Indice des prix à la consommation	2.1	2.3	4.0	1.1	1.1	1.8
Inflation sous-jacente	2.2	1.9	2.7	1.0	1.2	1.8
Taux de chômage	6.1	6.5	6.5	6.9	6.9	6.4
Solde financier des administrations publiques ²	-2.7	-7.5	-5.3	-3.9	-2.4	-1.1
Solde financier primaire des administrations publiques corrigé des variations cycliques ²	-1.7	-6.0	-3.2	-2.0	-0.7	0.2
Dette brute des administrations publiques ²	34.2	37.9	41.6	44.3	46.3	46.9
Dette nette des administrations publiques ³	-1.0	1.7	4.5	8.3	10.4	11.0
Solde des opérations courantes ²	-2.5	-3.2	-4.1	-5.0	-4.4	-5.1
Balance commerciale ² (% du PIB)	1.5	1.5	1.4	0.0	0.8	0.1
Taux d'épargne des ménages	-0.5	0.2	-0.1	0.3	0.1	-0.2

1. Contribution aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente).

2. En pourcentage du PIB.

3. La dette nette des administrations publiques est différente de l'indicateur de « dette nette sous-jacente de la Couronne » utilisé par la Nouvelle-Zélande, car elle inclut la dette des collectivités locales ainsi que les actifs financiers détenus par le Fonds de réserve pour les retraites (NZSF).

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 93.

Les risques d'écart par rapport aux projections sont considérables. Sur le front extérieur, ces risques sont liés à l'incertitude qui entoure la reprise mondiale et à l'impact d'une dégradation potentielle de la crise de la dette souveraine en Europe sur les mouvements financiers. Pour autant, l'économie néo-zélandaise serait moins sensible que de nombreuses autres économies à un nouvel épisode de faiblesse en Europe et en Amérique du Nord étant donné qu'elle est fortement tournée vers l'Australie et la Chine. Un ralentissement plus brutal que prévu dans ces deux derniers pays aurait néanmoins pour effet d'affecter sensiblement les exportations et les termes de l'échange. Sur le front

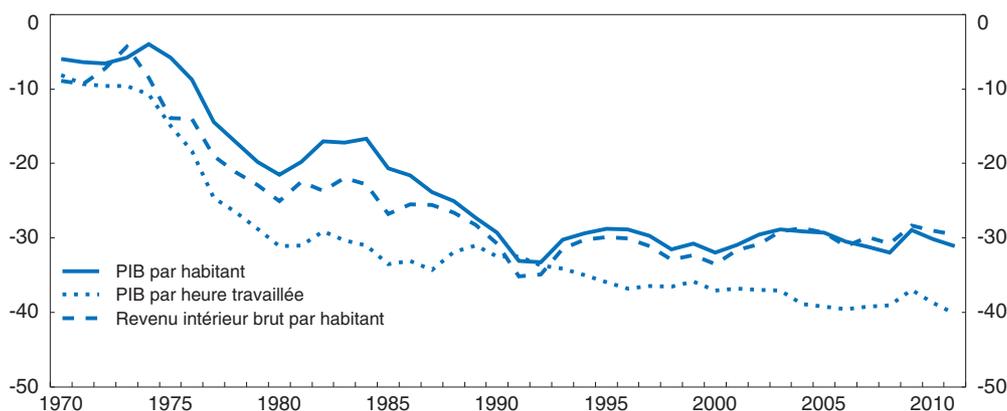
intérieur, même si les ménages ont réduit leur endettement pendant la récession, les éléments de fragilité face à une correction majeure sur les prix de l'immobilier se multiplient désormais. Le taux de chômage est resté obstinément élevé jusqu'à la fin 2012 et s'est modestement amélioré dans les premiers mois de 2013. Le secteur agricole, lourdement endetté, est menacé lui aussi par une chute soutenue des prix des matières premières ou par une sécheresse qui se prolonge. Qui plus est, un recul de 20 % de la valeur des exploitations agricoles laitières depuis le début de la crise a fait augmenter de plus de 20 points la proportion des prêts à forte quotité de financement (plus de 80 %) consentis aux exploitants agricoles (RBNZ, 2012).

Enjeux socioéconomiques

L'un des objectifs principaux de l'action publique est d'atteindre durablement de plus hauts niveaux de vie pour tous les Néo-Zélandais (English, 2012). Les revenus moyens par habitant accusent depuis longtemps un retard par rapport à la moitié supérieure des pays de l'OCDE, principalement à cause de chiffres de productivité décevants (graphique 4). La viabilité à long terme de ces niveaux de vie dépendra d'une distribution équitable des revenus et des autres dimensions du bien-être qui sont souvent corrélées aux revenus (santé, éducation, environnement, inclusion sociale, etc.). Les inégalités de revenu disponible se sont considérablement creusées depuis les années 80, quoique à partir d'un niveau inférieur à celui d'autres économies avancées à faible fiscalité, et demeurent marquées (graphique 5, partie A). Ces inégalités traduisent quasiment entièrement une forte progression des inégalités de revenu marchand entre 1985 et 1995, à peine compensées par le système de prélèvements et de prestations ; depuis lors, les inégalités de revenu se sont stabilisées (OCDE, 2011b). Les écarts de revenu considérables des Maoris et des minorités du Pacifique – qui s'établissaient respectivement à 75 % et 72 % du revenu équivalent médian des ménages de Pakehas/Européens de 1990 à 2011 – ne se sont pas comblés.

Graphique 4. **Les écarts de PIB par habitant et de productivité demeurent importants**

Écarts par rapport à la moitié supérieure des pays de l'OCDE¹, en pourcentage

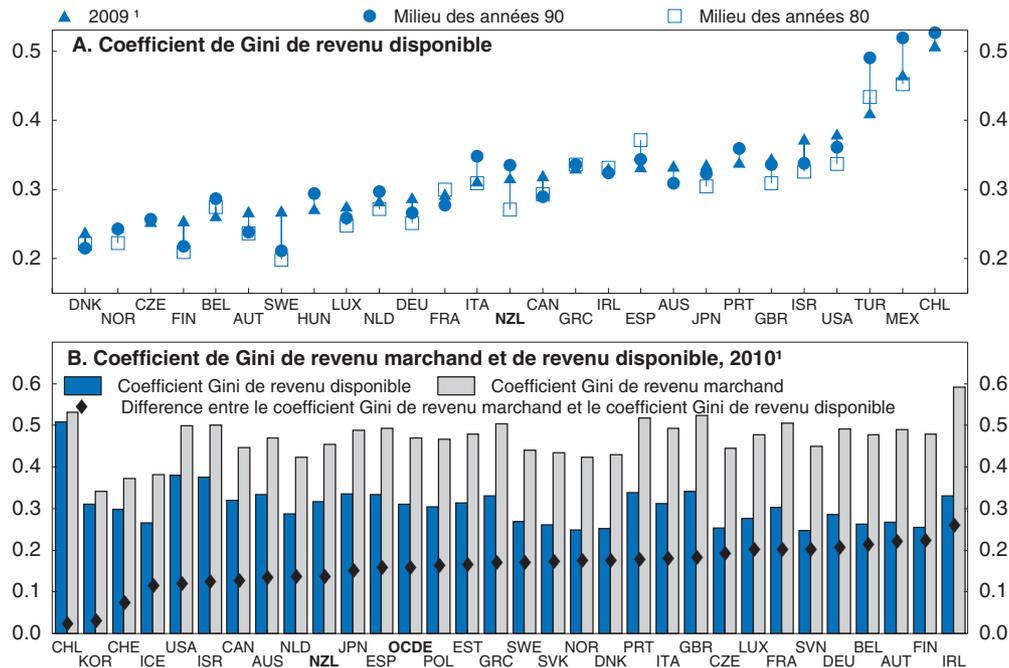


1. Pourcentage d'écart par rapport à la moyenne simple des 17 premiers pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant, de PIB par heure travaillée et de RIB par habitant (en PPA constantes de 2005).

Source : OCDE (2013), *Réformes économiques 2013 : Objectif croissance*, Éditions OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833124>

Graphique 5. **Inégalités de revenu marchand et de revenu disponible**
Population totale



1. Ou dernière année disponible.

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté.

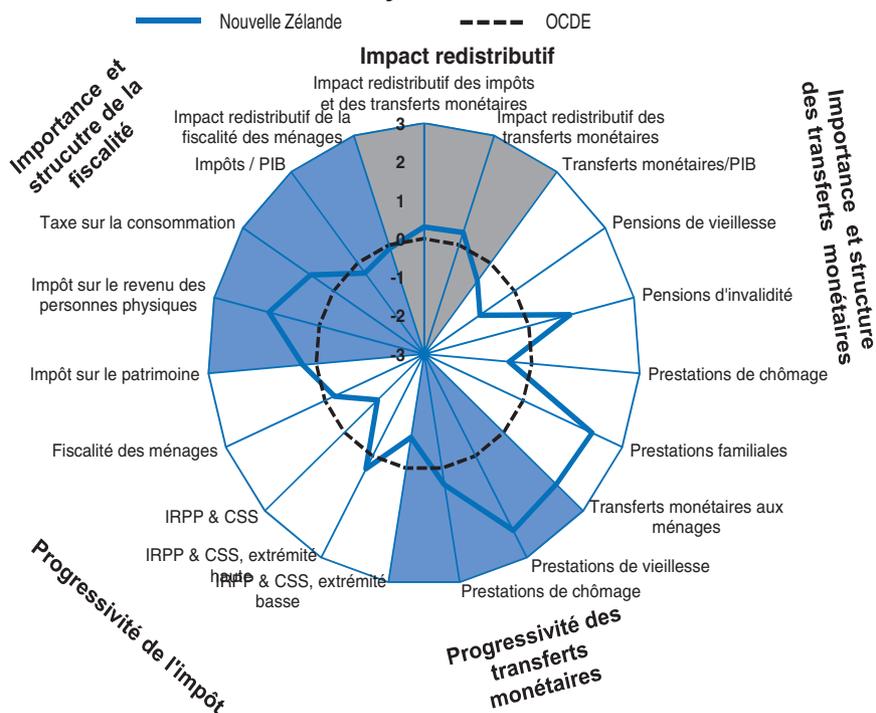
Comment lire ce graphique : Le coefficient de Gini évalue les inégalités en mesurant le degré de divergence de la distribution du revenu entre les ménages par rapport à une distribution parfaitement égale. Un coefficient de Gini de zéro correspond à une égalité parfaite, et un coefficient de 1 à une inégalité maximale. En Nouvelle-Zélande, le système de prélèvements et de prestations réduit les inégalités moins que dans la plupart des pays de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833143>

Si de nombreux facteurs expliquent les inégalités de revenu marchand (les institutions du marché du travail affectant le degré de compression des salaires, par exemple), il s'agit d'une question qui doit être vue au moment d'élaborer les politiques budgétaires. L'impact du système de prélèvements et de prestations sur la redistribution n'a pas été suffisant pour compenser l'accroissement des inégalités de revenu marchand et reste en deçà de la valeur médiane des pays de l'OCDE (graphique 5, partie B). Les transferts monétaires ont un impact relativement puissant grâce à la générosité des prestations familiales et d'invalidité et à la progressivité des transferts aux ménages et des prestations de vieillesse, et même si la fiscalité est moins progressive qu'ailleurs, l'impôt sur le revenu conserve, du fait de son importance, un effet redistributif proche de la moyenne de l'OCDE (graphique 6). D'autres mesures budgétaires, telles que la fiscalité indirecte et les dépenses sociales en nature (y compris dans l'éducation et les soins de santé universels), agissent aussi en réduction des inégalités de revenu, mais leur impact redistributif a diminué dans le temps (Aziz et al., 2012).

L'OCDE a récemment élaboré un indicateur multidimensionnel du bien-être et du progrès social (graphique 7). Dans la plupart des dimensions de cet indice, la Nouvelle-Zélande se classe mieux qu'elle ne le fait pour son PIB par habitant, comme elle le fait aussi pour d'autres indicateurs globaux comme l'indicateur du développement humain du PNUD, ce qui témoigne d'une capacité étonnante à garantir une bonne qualité de vie

Graphique 6. Effets de redistribution des transferts monétaires et de la fiscalité directe : comparaison entre la Nouvelle-Zélande et la moyenne de l'OCDE



Notes :

Importance et structure de la fiscalité

Impôts/PIB = recettes fiscales totales, en % du PIB.

Impôts de consommation = Impôts sur les biens et services, en % des recettes fiscales totales.

Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) = Impôt sur le revenu acquitté par les particuliers, en % des recettes fiscales totales.

Impôt sur le patrimoine = Impôt sur la propriété immobilière, en % des recettes fiscales totales.

Progressivité de l'impôt

Fiscalité des ménages = Progressivité de l'imposition totale acquittée par les ménages.

IRPP et CSS = Progressivité de la fiscalité personnelle nette : indicateur synthétique construit à partir de l'impôt sur le revenu auquel on ajoute les cotisations sociales salariales et dont on déduit les prestations en espèces, en % de la rémunération brute, pour une personne célibataire sans enfants.

IRPP et CSS, extrémité haute = comme ci-dessus, écart de taux d'imposition entre les ménages qui gagnent 167 % et 100 % de la rémunération moyenne.

IRPP et CSS, extrémité basse = comme ci-dessus, écart de taux d'imposition entre les ménages qui gagnent 67 % et 100 % de la rémunération moyenne.

Importance et structure des transferts monétaires

Transferts monétaires/PIB = Total des transferts monétaires de sources publiques et de régimes privés obligatoires, en % du PIB.

Pensions de vieillesse = Pensions de vieillesse + réversion, en % du total des transferts monétaires.

Pensions d'invalidité = Transferts monétaires liés à l'incapacité de travailler, en % du total des transferts monétaires.

Prestations de chômage = Allocations de chômage en espèces, en % du total des transferts monétaires.

Prestations familiales = allocations familiales, en % du total des transferts monétaires

Progressivité des transferts monétaires

Transferts monétaires aux ménages = Progressivité des transferts monétaires totaux aux ménages, population totale.

Prestations de vieillesse = Progressivité des pensions et allocations versées au titre de la vieillesse.

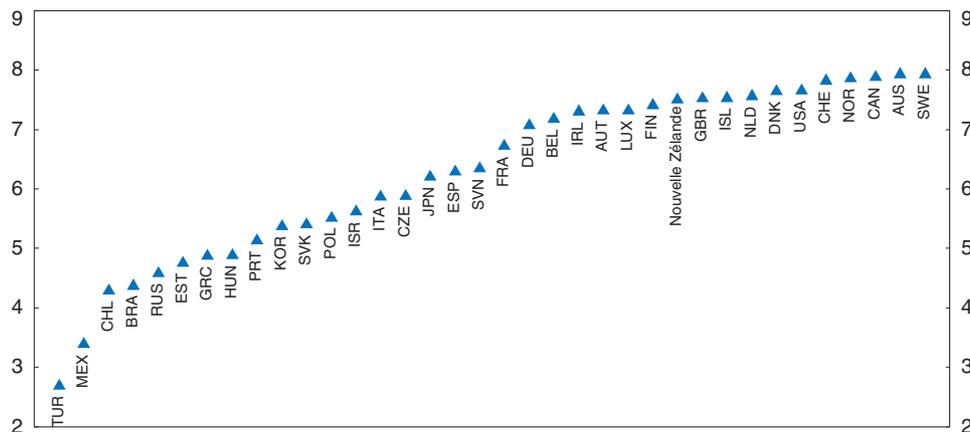
Prestations de chômage = Progressivité des prestations de chômage, nettes d'impôts, pour une personne célibataire

Source : I. Joumard et al. (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 926, Éditions OCDE.

Comment lire ce graphique : L'effet redistributif du système de prélèvements et de prestations est décomposé dans le graphique selon a) la progressivité (effet redistributif par dollar) et b) l'importance relative des divers instruments budgétaires (définis ci-dessus) de chaque grande catégorie.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932833162>

Graphique 7. Indice « Vivre mieux »



Source : OCDE, Base de données de l'indice « Vivre mieux ».

Comment lire ce graphique : À des fins d'illustration, l'indice « Vivre mieux » est calculé ici en pondérant de manière égale les onze dimensions analysées (revenu, emploi, logement, santé, équilibre travail-vie, éducation, liens sociaux, engagement civique, sécurité, environnement et satisfaction à l'égard de l'existence). Il est à noter que l'OCDE ne procède pas à un classement officiel des pays selon leur performance à l'indice « Vivre mieux ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833181>

malgré des revenus plus faibles (tableau 2). En revanche, la distribution qu'elle affiche pour de nombreuses dimensions du bien-être en général, au-delà du seul revenu, est inégale (tableaux 2 et 3).

Tableau 2. Divers indicateurs de bien-être en Nouvelle-Zélande

Classement en valeur absolue parmi 24 pays membres de l'OCDE

	1960	1980	2005
Produit intérieur brut par habitant ¹ – Maddison (2006)	3/22	17/22	18/22
Revenu national brut par habitant ² – Banque mondiale	-	18/24	22/24
Espérance de vie à la naissance – Banque mondiale	9/24	18/24	11/24
Ratio espérance de vie à la naissance femmes/hommes – Banque mondiale	14/24	19/24	23/24
Empreinte écologique (Happy Planet Index, HPI)	23/23	16/23	20/23
Satisfaction à l'égard de l'existence (HPI)	15/23	15/23	9/23
Satisfaction à l'égard de l'existence (score moyen), Enquête mondiale sur les valeurs (WVS)	-	21/24	20/24
Satisfaction à l'égard de l'existence (écart type) (WVS)	-	24/24	22/24
Indice « Vivre mieux » ³ – non pondéré, OCDE	-	-	11/36
Coefficient Gini des inégalités de revenu – CIA Factbook et OCDE	-	10/23	20/23
Indicateur du développement humain (PNUD)	-	5/23	4/24

Note : Un faible classement en valeur absolue est synonyme de haut niveau de bien-être.

1. En PPA, en dollars des États-Unis de 1990.

2. En PPA, en dollars actuels.

3. À des fins d'illustration, l'indice « Vivre mieux » est calculé ici en pondérant de manière égale les onze dimensions analysées (revenu, emploi, logement, santé, équilibre travail-vie, éducation, liens sociaux, engagement civique, sécurité, environnement et satisfaction à l'égard de l'existence). Il est à noter que l'OCDE ne procède pas à un classement officiel des pays selon leur performance à l'indice « Vivre mieux ». Cet indice est établi sur les 34 pays de l'OCDE, auxquels s'ajoutent la Fédération de Russie et le Brésil. L'année de référence est généralement 2009 ou 2010.

Source : Grimes, A., L. Oxley et N. Tarrant (2012), « Does Money Buy Me Love? Testing Alternative Measures of National Wellbeing », *Motu Working Paper 12-09*, Motu Economic and Public Policy Research, août ; OECD Better Life Index, www.oecdbetterlifeindex.org/countries/new-zealand/.

Par ailleurs, en dépit de solides institutions, le pays fait face à un bilan social médiocre et atteint des taux élevés dans quelques domaines : incarcération, maladies et abus infantiles, chômage et suicide des jeunes, comportements à risques pour la santé, le tout fortement concentré parmi les populations pauvres et les minorités (Rashbrooke, 2013 ; tableau 3). Le programme *Better Public Services* du gouvernement a fixé des objectifs dans plusieurs de ces domaines et notamment : réduire la dépendance à long terme vis-à-vis des prestations sociales, améliorer les qualifications et l'emploi, lutter contre la criminalité, améliorer les relations avec l'administration et venir en aide aux enfants en situation de vulnérabilité. La nouvelle réforme de la protection sociale cherche à faire sortir les individus des régimes de prestations pour les insérer durablement dans l'emploi, par des investissements ciblant le capital humain (voir encadrés 1 et 2 plus bas).

Tableau 3. **Les chiffres de la santé en fonction de l'appartenance ethnique**

Pourcentage dans chaque groupe de population, dernières données disponibles

	Maoris	Insulaires du Pacifique	Asiatiques	Européens/ autres	Total
Consultation d'un médecin généraliste au cours des 12 derniers mois	75	75	71	80	78
Douleurs chroniques	18	14	10	17	16
Hypertension artérielle sous traitement	13	11	10	17	16
Maladie cardio-ischémiques diagnostiquées	5.1	1.7	1.9	6.0	5.5
Diabète diagnostiqué	7.3	10.2	6.2	4.7	5.5
Obésité (adultes)	44	62	16	26	28
Obésité (enfants de 2 à 14 ans)	16.6	23.5	7.5	6.2	10.2
Asthme sous traitement	17	9	4	11	11
Tabagisme actuel	41	26	10	17	18
Consommation quotidienne d'alcool au cours des 12 derniers mois ¹	3.6	1.2	1.3	6.8	5.8
Espérance de vie à la naissance (2006) :					
Hommes	70.4	← 79 →			78
Femmes	75.1	← 83 →			82.2
Taux de morts fœtales (pour 1 000 naissances, 2009)	8.1	9.3	← 7.0 →		7.6
<i>Pour mémoire :</i>					
Pourcentage de la population ²	14.9	7.2	9.7	77.7	

1. Parmi la population totale (prévalence non corrigée).

2. Le total n'est pas équivalent à 100 parce que l'appartenance ethnique fait l'objet d'une auto-déclaration et qu'un individu peut mentionner plusieurs origines ethniques.

Source : Ministère de la Santé (2011/12), *The Health of New Zealand Adults* ; *The Health of New Zealand Children* ; Statistics New Zealand.

Les déséquilibres extérieurs demeurent

La Nouvelle-Zélande est toujours aux prises avec une position extérieure nette fortement débitrice (graphique 3, partie B), un taux de change surévalué et un faible taux d'épargne nationale (partie C). Le secteur privé est responsable de l'essentiel de la dette extérieure, bien que la part du secteur public ait quasiment triplé depuis la crise financière pour s'établir à 20 % à la fin de 2012. Ainsi qu'il a été vu dans l'*Étude économique 2011* (OCDE, 2011a), la faiblesse de l'épargne privée s'accompagne de marchés financiers peu profonds, de perspectives de croissance moroses et d'effets de richesse liés au fort renchérissement des prix de l'immobilier. Il en résulte que pour financer une grande part de l'investissement intérieur, il a fallu emprunter sur les marchés étrangers via le système bancaire.

En outre, les taux d'intérêt intérieurs sont restés plus élevés que dans la plupart des autres économies avancées pendant l'essentiel des deux dernières décennies (graphique 3, partie D), ce qui a eu pour effet de pousser à la hausse le coût des capitaux et, via les opérations de portage, le taux de change (partie E). Des estimations récentes indiquent qu'à la mi-2012, le taux de change était d'environ 10 à 20 % supérieur aux niveaux compatibles avec un solde extérieur durable (FMI, 2012), et il a continué de s'apprécier depuis. Cette combinaison de taux d'intérêt et de change élevés est probablement le reflet de la faiblesse de l'épargne nationale par rapport aux besoins d'investissement de l'économie et d'un fort endettement extérieur, plutôt que celui d'une politique monétaire par trop rigoureuse : avec une inflation avoisinant en moyenne un peu plus de 2 % sur la période, le cadre et les paramètres de la politique monétaire semblent avoir été globalement judicieux. De surcroît, il semble que la vigueur de la monnaie nationale relève d'un phénomène énigmatique qui dure, avec un taux de change réel qui ne parvient pas à s'ajuster à la baisse à des niveaux cohérents avec la sous-performance de la Nouvelle-Zélande en matière de productivité, comparativement aux autres économies avancées (Reddell, 2013).

Il semble que la mise en œuvre, à la mi-2007, du dispositif KiwiSaver, un plan d'épargne-retraite volontaire subventionné, ait favorisé une modeste augmentation de l'épargne privée, qui toutefois a coûté cher aux deniers publics. À la fin de 2012, le dispositif couvrait 55 % de la population active pouvant en bénéficier, à égale répartition entre les catégories de revenu, soit un résultat exemplaire selon les critères de l'OCDE (OCDE, 2012a). Une enquête réalisée précédemment auprès des souscripteurs révèle qu'un tiers environ des cotisations individuelles constituent de l'épargne nouvelle (Law et al., 2011) ; si l'on retient comme critère la valeur totale des fonds gérés à la mi-2012, des calculs approximatifs à partir de ce chiffre montrent que le dispositif KiwiSaver a généré moins de 2 milliards de NZD de nouvelle épargne privée en cinq années d'existence. Étant donné que le montant des subventions publiques s'est établi à près de 5 milliards de NZD sur cette même période (principalement en raison du versement forfaitaire unique aux nouveaux souscripteurs), l'épargne nationale globale pourrait même avoir reculé, au moins à court terme.

En conséquence, le gouvernement a commencé à revoir à la baisse ses subventions à la mi-2011, a réduit de moitié le crédit d'impôt sur les cotisations des souscripteurs et supprimé les exonérations fiscales sur les cotisations des employeurs. En avril 2013, les taux planchers de cotisation ont été également portés de 2 % à 3 % des rémunérations hebdomadaires (à 6 % si l'on compte les cotisations patronales correspondantes). D'autres modifications pourraient permettre d'augmenter l'épargne nationale et favoriser la croissance. Les crédits d'impôt, par exemple, pourraient être limités aux souscripteurs à faibles revenus, ainsi que le préconisait l'*Étude économique* 2011, ce qui laisserait une plus grande marge de manœuvre budgétaire pour étendre automatiquement le bénéfice du dispositif à l'ensemble des salariés (et pas simplement aux nouveaux). En outre, les six fonds par défaut détiennent quelque 15 à 25 % de leur portefeuille en actions, conséquence d'une stratégie d'investissement prudente, la majorité sous forme de numéraire et d'obligations. Un changement de stratégie d'investissement dans les fonds par défaut, plus adaptée au profil d'âge et de risque des cotisants (c'est-à-dire fondée sur l'ensemble du cycle de vie), pourrait favoriser un approfondissement du marché boursier.

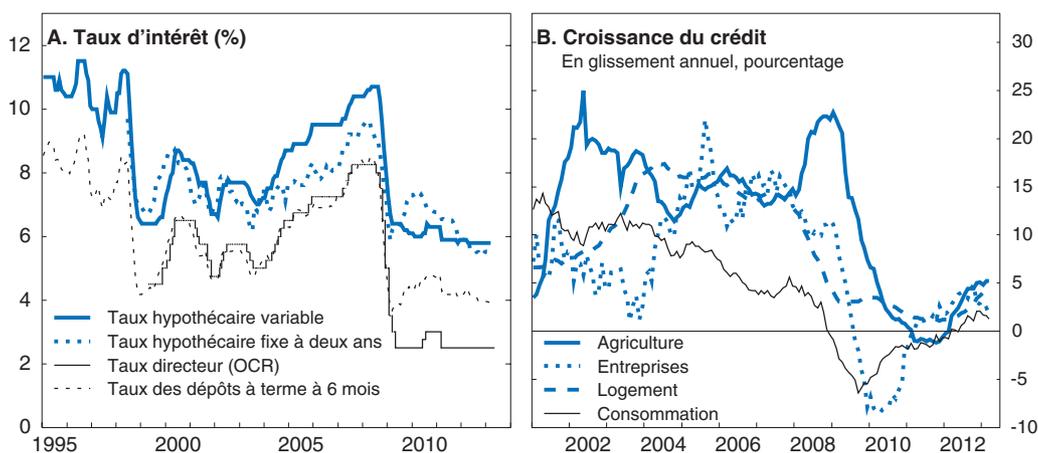
Des politiques monétaires et macroprudentielles pour assurer une inflation faible et stable et sauvegarder la stabilité du système financier

La politique monétaire est demeurée accommodante

La politique monétaire est restée accommodante, la Banque centrale (RBNZ) ayant maintenu le taux de l'argent au jour le jour (OCR) à un niveau historiquement bas de 2,5 % depuis mars 2011. Cette incitation a donné les résultats escomptés puisque les taux d'inflation globale et d'inflation sous-jacente (hors produits alimentaires et énergie) ont reculé à moins de 1 % et que le taux de chômage est resté élevé. Toutefois, le rythme apparemment vif de l'expansion économique à la fin de 2012 et l'accélération de la reconstruction dans le Canterbury donnent à penser que la sous-utilisation des capacités se résorbera sur la période 2013-14 et, qu'à mesure que des tensions inflationnistes se feront jour, les incitations monétaires devront être supprimées progressivement.

Le cadre des objectifs d'inflation et d'un taux de change flexible a bien servi le pays. Toutefois, la Banque centrale a reconnu que la politique monétaire avait sans doute été trop laxiste avant la crise et qu'il aurait fallu accorder plus d'importance aux évolutions du crédit (graphique 8, partie B) (RBNZ, 2012). En septembre 2012, le Gouverneur de la Banque centrale et le ministre des Finances ont signé un nouvel accord sur les objectifs politiques (PTA), qui retenait une fourchette de 1-3 % pour l'inflation, mais qui insistait surtout sur le maintien d'une inflation annuelle autour de la valeur pivot de 2 %. L'accord attache une plus grande importance à l'obligation réglementaire imposée depuis longtemps à la politique monétaire de s'intéresser à l'efficacité et à la solidité du système financier et introduit une obligation en vertu de laquelle la Banque centrale doit contrôler le prix des actifs. Considérées dans leur ensemble, ces modifications suggèrent que la Banque centrale pourrait adosser plus largement sa politique sur les retournements futurs de la conjoncture. Comme jouer sur les taux d'intérêt pourrait ne pas suffire pour satisfaire des objectifs à la fois d'inflation et de stabilité financière, il faudra sans doute s'en remettre davantage à des instruments macroprudentiels (voir ci-dessous).

Graphique 8. Indicateurs monétaires



Source : ANZ; Reserve Bank of New Zealand; Statistics New Zealand; Thomson Datastream; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 93.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833200>

Réformes bancaires et macroprudentielles

Une gestion prudente et une surveillance rationnelle ont aidé à préserver la stabilité bancaire durant la crise mondiale et la récession, et des progrès constants sont accomplis pour ériger une défense solide contre toute résurgence future. Les banques sont en position confortable pour remplir leurs obligations de ratios de liquidité et de fonds propres de base au titre de Bâle III (fixés respectivement à 75 % et 8.5 % au minimum), entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2013. À moins de 2 %, les ratios de prêts non productifs sont faibles. Les banques n'aspirent qu'à prêter, mais la demande a sérieusement limité le développement du crédit. Celles-ci ont alors assoupli leurs critères de prêt par rapport à leurs niveaux en vigueur pendant la récession, ce qui s'est traduit par une proportion croissante de prêts immobiliers à forte quotité de financement. Les taux d'intérêt bas sur les taux hypothécaires conjugués à la baisse des coûts de financement globaux des banques plus récemment se répercutent sur les taux hypothécaires. En conséquence, l'endettement des ménages et des exploitations agricoles augmentent encore et ce à partir de niveau déjà élevé.

Pour répondre à l'émergence des risques émanant du secteur immobilier sur la stabilité financière, la Banque centrale procède actuellement au relèvement du niveau minimum des fonds propres que les quatre principales banques doivent détenir pour les emprunts hypothécaires à quotité de financement supérieure à 80% (RBNZ, 2013b). La Banque centrale a récemment proposé une panoplie de quatre outils macroprudentiels qui pourraient être utilisés de temps à autre pour aider à gérer les risques liés au cycle du crédit (RBNZ, 2013). Des consultations publiques vont être organisées et le ministre des Finances devrait signer un protocole d'accord sur ces outils avec le Gouverneur de la Banque centrale, en marge de la procédure budgétaire de 2013. Cette panoplie, qui ne serait applicable qu'aux banques agréées, est composée de la façon suivante :

- un volant contracyclique, qui pourrait être appliqué dès 2014 dans le cadre du dispositif d'adéquation des fonds propres de Bâle III, qui exige en effet des banques qu'elles détiennent plus de fonds propres en période d'expansion du crédit, censés atteindre jusqu'à 2.5 % des actifs pondérés par les risques ;
- un ajustement du ratio minimum de liquidité (« ressources de base »), c'est-à-dire une variation du montant des dépôts et des ressources à long terme, collectées auprès des investisseurs institutionnels, que les banques doivent détenir ;
- la fixation d'exigences de fonds propres sectorielles, c'est-à-dire l'accroissement des fonds propres détenus par les banques pour répondre à certains risques sectoriels propres ;
- des restrictions sur les prêts immobiliers à forte quotité de financement.

Le plafonnement des quotités de prêt est le plus controversé de ces outils car il affecte l'offre de crédit immobilier directement, à la différence des règles de fonds propres et de ratio de levier ou de l'action sur les taux d'intérêt, qui influent indirectement sur le marché. La RBNZ elle-même a dit son inquiétude face au fait que le plafonnement des quotités de prêt pourrait engendrer des distorsions sur le marché du crédit hypothécaire en évinçant les primo-acquéreurs et en ouvrant la porte à des prêteurs non assujettis à la réglementation (RBNZ, 2012). La Banque centrale a également fait valoir qu'en principe, les outils macroprudentiels et la politique monétaire doivent s'épauler l'un l'autre (RBNZ, 2013a) : un argument qui donne à penser que le plafonnement des quotités de prêt pourrait s'ajouter *in fine* à un resserrement de la politique monétaire, le cas échéant, pour

encadrer une expansion exagérée du crédit immobilier, plutôt que se substituer à des mesures d'ordre monétaire.

Les banques néo-zélandaises sont très exposées au risque du fait de leurs emprunts massifs sur les marchés extérieurs et du haut niveau d'endettement des ménages et des exploitations agricoles. Le système bancaire néo-zélandais est l'un des plus concentrés de l'OCDE, de sorte que beaucoup de ces établissements bancaires sont « trop grands pour faire faillite » et font peser des risques également sur le budget (Jang et Kataoka, 2013). La Banque centrale devrait donc exiger des quatre grandes banques d'importance systémique des volants de fonds propres encore plus conséquents que ceux actuellement envisagés, comme l'a fait récemment le Canada pour ses grandes banques. En dépit de la relative simplicité des bilans bancaires et de l'importance des majorations réglementaires appliquées aux coefficients minimums de pondération des risques, la Banque centrale devrait également envisager d'appliquer un ratio de levier maximum, ainsi qu'il est recommandé dans l'*Étude économique* 2011, pour soutenir l'utilisation d'évaluations internes de risques d'actifs à partir des modèles utilisés pour calculer les ratios de Bâle. Cette voie a été empruntée avec succès par le Canada (OCDE, 2010a). Une étude de l'OCDE a montré que le ratio de levier est de loin un meilleur prédicteur de la « distance à la faillite » que ne l'est le ratio de fonds propres de base (Tier 1) de Bâle (Blundell-Wignall et Roulet, 2013).

Une procédure de résolution avec maintien de l'ouverture des banques (Open Bank Resolution, OBR) a été mise en place comme un outil possible pour gérer les défaillances bancaires de façon à éviter des ruptures au système financier et le recours au contribuable. En vertu du régime OBR, il revient aux déposants, en cas de défaillance, d'éponger les pertes aux côtés des autres créanciers non garantis, tandis qu'une garantie de l'État entre en jeu pour la partie non gelée des actifs et les nouveaux dépôts, de façon à permettre à la banque de poursuivre ses opérations jusqu'à ce que des choix à long terme puissent être faits quant à son devenir. Cependant, cette stratégie peut ne pas suffire pour prévenir les défaillances bancaires en toutes circonstances car une fois qu'une procédure OBR est appliquée à l'une, les déposants peuvent craindre la contagion aux autres banques. La mise en place d'une garantie permanente des dépôts pourrait aider à réduire les risques de défaillance des activités de dépôt. Il est sûr que cette garantie accroît l'aléa moral, mais ce problème peut être géré par une surveillance bancaire plus stricte. Qui plus est, l'aléa moral existe déjà d'une certaine façon : en effet, le fait que la garantie des dépôts ait été adoptée dans l'urgence en 2008 (puis levée progressivement les années suivantes) peut inciter certains à penser qu'une même stratégie serait mise en place lors d'une crise ultérieure.

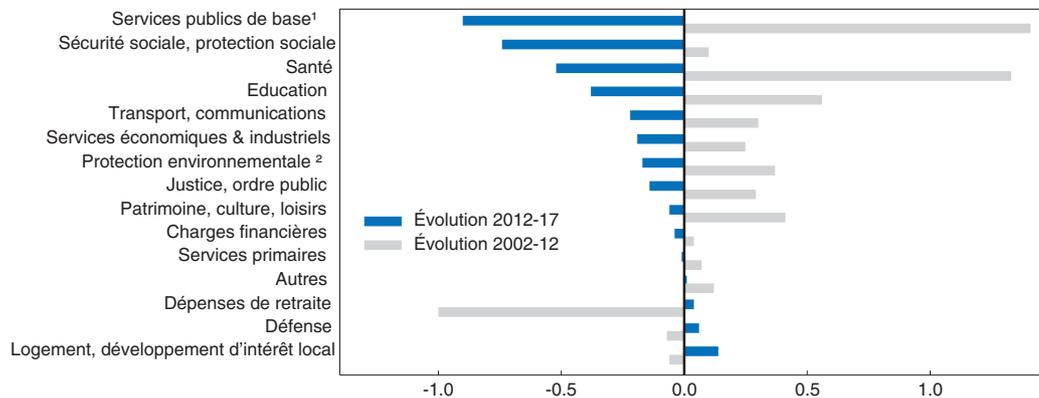
Une politique budgétaire sur la voie de la réduction des dépenses et de la dette

La combinaison actuelle des mesures, qui associe un resserrement budgétaire et le maintien de taux d'intérêt bas, relâche les tensions sur le taux de change. Si l'économie repartait plus vite que prévu, il faudrait que le gouvernement accélère les efforts d'équilibre structurel du budget. L'indicateur de « dette nette sous-jacente de la Couronne » de l'administration centrale (qui exclut les actifs détenus par le Fonds de réserve pour les retraites) est passé à plus de 25 % du PIB, soit une augmentation de près de 20 points depuis la crise, et devrait avoisiner 30 % en 2015-2016. Même si ces niveaux demeurent bas selon les critères de l'OCDE, ils doivent être vus à la lumière d'un fort endettement extérieur du secteur privé.

L'administration centrale s'est engagée à rétablir l'équilibre de son budget de fonctionnement (avant profits et pertes) d'ici 2014-2015, en partant d'un déficit de 4.4 % du PIB en 2011-2012. L'essentiel des efforts d'assainissement passera par la maîtrise des dépenses, les dépenses de base de la Couronne devant être ramenées de leur niveau record de 35 % du PIB en 2011 à 30 % en 2016 pour retrouver leur niveau du début des années 2000. Les dépenses devront être freinées surtout dans les services publics de base et les prestations de protection sociale en faveur de la population d'âge actif (graphique 9).

Graphique 9. **Évolution des dépenses publiques**

En pourcentage du PIB



1. Aide publique au développement, dépenses d'indemnisation et de garantie, dépenses ministérielles et extra-ministérielles, (*non-departmental expenses*), annulations et dépréciations de créances fiscales, dépenses scientifiques et autres dépenses, notamment celles liées aux séismes survenus dans le Canterbury.
2. Auparavant, les dépenses de protection de l'environnement étaient recensées sous « Patrimoine, culture et loisirs ». Depuis la publication de HYEFU 2012 (bulletin semestriel d'actualisation économique et budgétaire), les dépenses environnementales sont recensées à part dans une nomenclature fonctionnelle propre.

Source : Trésor, HYEFU 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833219>

Le gouvernement devrait être plus explicite sur la manière dont il entend atteindre son objectif d'une dette nette de 20 % en 2020, ainsi qu'il est affirmé dans le rapport 2012 sur la stratégie budgétaire. Si cet objectif de 20 % semble constituer un point de départ raisonnable, des objectifs plus modestes pourraient être également envisagés compte tenu de l'ampleur des vulnérabilités extérieures. S'il semble que cette stratégie (définie dans la loi sur les finances publiques), fondée sur les principes de la transparence, fonctionne correctement, un objectif intermédiaire sous quelque forme que ce soit pourrait aider les gouvernements ultérieurs à préserver la discipline et la transparence de la procédure budgétaire, après le retour à un solde en excédent, notamment pendant les phases de retournement de la conjoncture. Enfin, la mise en place d'un conseil budgétaire, telle que recommandée dans l'*Étude économique* 2011, pourrait aider à approfondir l'analyse, le suivi et le débat budgétaires.

La déclaration de 2009 sur les objectifs à long terme de la politique budgétaire (« *Long-term Fiscal Statement* ») prévoyait que dans l'environnement politique actuel, les tensions sur le budget liées au vieillissement pourraient peser lourdement sur les dépenses dans les années à venir. Faute d'être gérées, ces tensions se conjugeraient aux coûts de financement correspondants pour faire passer la dette nette à plus de 200 % du PIB en l'espace d'une cinquantaine d'années. Étant donné l'ampleur de ces tensions, il serait

souhaitable de prendre à titre anticipé des mesures pour y faire face. Les projections établies sur le modèle de budget à long terme du Trésor indiquent que la stabilisation de la dette nette sous-jacente de la Couronne à 20 % du PIB à l'horizon 2024 exigerait que le déficit des administrations publiques se situe en moyenne à environ 0.4 % du PIB entre 2015 et 2060. Il s'ensuivrait un solde de base en excédent de la Couronne de 1.9 % du PIB en moyenne sur les dix prochaines années, et de 1.3 % en moyenne entre 2025 et 2060 (Bell, 2012), dans l'hypothèse où les dépenses d'investissement nettes suivraient une courbe conforme à leur moyenne historique et où les collectivités locales maintiendraient leur budget à l'équilibre.

Réformer les dépenses et la fiscalité pour un assainissement durable des finances publiques

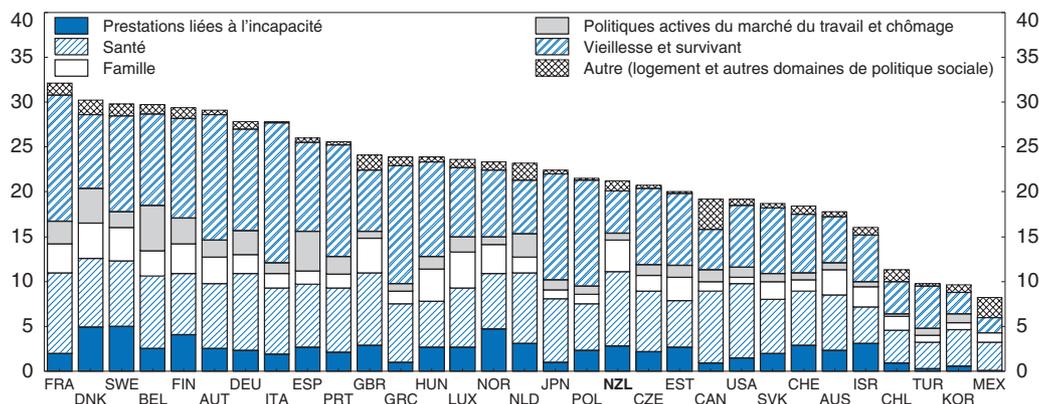
L'assainissement des finances publiques devrait être étudié pour que soient atténués ses éventuels effets contraires sur la lutte contre la pauvreté et la croissance économique. Des réformes structurelles dans les dépenses publiques de référence, la gouvernance publique et la gestion des actifs peuvent également multiplier les possibilités d'une action publique bénéfique.

Des réformes pour une maîtrise équitable des dépenses

Les programmes de protection sociale entrent pour une large part dans les dépenses publiques ; aussi la maîtrise de ces postes est-elle un élément majeur des efforts d'assainissement. En proportion du PIB, les dépenses hors pensions de vieillesse se classent au neuvième rang de l'OCDE (graphique 10) et les taux de remplacement du revenu assuré à long terme par les indemnités de chômage se situent à peu près au quatrième rang de l'OCDE (voir www.oecd.org/els/social/workincentives). Les transferts aux ménages connaissent une augmentation abrupte depuis 2008 en raison de nouvelles dispositions (gratuité de 20 heures hebdomadaires de garde d'enfants – « 20 Hours ECE », mesures de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale – Working for Families (WFF), et plan d'épargne-retraite KiwiSaver), de la récession et des séismes survenus dans

Graphique 10. Les prestations sociales hors vieillesse sont relativement importantes, mais les dépenses de retraite sont modestes

En pourcentage du PIB, 2009¹



1. Ou dernière années disponible.

Source : Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales.

le Canterbury, mais il est prévu qu'ils diminuent à nouveau grâce au recul du chômage et aux réformes de la protection sociale (encadré 1). Le dispositif WFF constitue une dépense fiscale liée à l'activité coûteuse, qui pourrait être ciblée de manière plus efficace sur les

Encadré 1. La « stratégie d'investissement » de la Nouvelle-Zélande pour réformer la protection sociale

Les autorités néo-zélandaises réforment radicalement la protection sociale en adoptant une démarche active d'investissement, axée sur la réduction de la dépendance à long terme vis-à-vis des prestations, via un soutien et des services ciblés qui conduisent les bénéficiaires vers l'emploi. Le principe de responsabilité est intrinsèque aux réformes. En d'autres termes, les interventions de protection sociale doivent être considérées comme un investissement dans des personnes en situation à risque, qui permet d'éviter d'avoir à débours des sommes beaucoup plus importantes en prestations sociales à vie. Une stratégie de ce type favorise la formation des jeunes. Un nouvel indicateur de résultats incite le ministère du Développement social à concentrer les ressources là où elles sont les plus efficaces.

En marge de cette stratégie d'investissement, la réforme de la protection sociale est mise en œuvre en trois phases : volet « Youth Service » (programme de services pour les jeunes) à compter d'août 2012 (voir chapitre 2) ; mise en place d'obligations de travailler nouvelles pour certaines catégories de bénéficiaires à compter d'octobre 2012 ; remplacement des neuf prestations principales par trois catégories de prestations à partir de juillet 2013 (tableau 4). L'impact budgétaire des réformes de la protection sociale est très incertain. Le gouvernement estime que le dispositif global coûtera 520 millions de NZD, mais qu'il pourrait permettre des économies budgétaires de l'ordre de 1,0 à 1,6 milliard de NZD entre 2012 et 2016, avec une diminution du nombre de bénéficiaires de l'ordre de 28 000 à 44 000 d'ici l'exercice 2016. Même si le taux de chômage risque de connaître une hausse temporaire en raison d'un afflux de personnes entrant dans la population active, les réformes dopperont la croissance à long terme à mesure que le taux de chômage structurel reculera.

Tableau 4. Transition vers des prestations sociales visant l'insertion dans l'emploi

Nouvelles catégories de prestations	En remplacement de :	Résultats escomptés en termes d'insertion dans l'emploi
Aide aux demandeurs d'emploi	Allocation de chômage Indemnités maladie Allocation DPB (Domestic Purposes Benefit) aux parents isolés dont le plus jeune enfant a plus de 13 ans Allocation aux veuves dont le plus jeune enfant a plus de 13 ans Allocation DPB aux femmes seules	Les bénéficiaires seront censés rechercher un travail selon leurs capacités. La capacité à travailler à temps plein ou à temps partiel des personnes en accident, en maladie ou en invalidité fera l'objet d'une évaluation, ou bien leurs obligations de travailler pourront être suspendues temporairement. Tous les autres bénéficiaires seront censés rechercher un emploi à temps plein.
Aide aux parents isolés	Allocation DPB aux parents isolés dont le plus jeune enfant a 13 ans au maximum Allocation aux veuves dont le plus jeune enfant a 13 ans au maximum	Les bénéficiaires seront tenus de rechercher un travail à temps partiel lorsque leur plus jeune enfant aura 6 ans, et à temps complet une fois que cet enfant aura 14 ans (le bénéficiaire sera alors transféré sous le régime de l'aide aux demandeurs d'emploi).
Prestation d'autonomie	Allocation d'invalidité Allocation DPB aux aidants familiaux s'occupant de malades et d'infirmes	Pas d'obligation de travailler pour les personnes reconnues en incapacité de travail permanente.

Source : Ministère du Développement social.

travailleurs pauvres en modulant les taux de déduction et en relevant les seuils de revenu. De même, l'octroi d'un forfait universel de 20 heures hebdomadaires gratuites de garde d'enfants bénéficie nettement plus aux familles aisées, qui accèdent plus facilement aux structures d'accueil. Les transferts monétaires aux familles nécessiteuses sont déjà parmi les plus redistributifs de l'OCDE (graphique 6), tandis que les réformes récentes de la protection sociale s'attaquent à la question des incitations à travailler. Enfin, les dépenses consacrées aux pensions de vieillesse, une prestation forfaitaire universelle financée par la fiscalité générale, sont modestes comparativement à d'autres pays, mais sont fortement redistributives (graphique 6).

Les dépenses de santé et d'éducation devraient suivre une courbe inversant, au moins en partie, leur forte envolée des années passées (graphique 9). L'essentiel des augmentations intervenues s'explique par une forte progression de la rémunération des médecins et des enseignants, sans gains évidents de productivité en contrepartie (OCDE, 2009). En conséquence, une partie du recul prévu s'expliquera par des efforts de modération salariale. De même, les économies sur le budget de l'éducation dépendront de la diminution qui a été anticipée des effectifs scolarisés dans le secondaire et le supérieur. Il n'en demeure pas moins que la réduction des dépenses de santé en pourcentage du PIB constituera, à mesure que le vieillissement s'accroît, un enjeu de taille. Et pourtant, des réformes structurelles qui dopent l'efficacité, plus qu'elles ne restreignent l'accès aux services ou leur qualité, peuvent avoir un impact positif sur le bien-être tout autant que sur la maîtrise des dépenses.

Le gouvernement est résolu à obtenir de meilleurs résultats et une meilleure rentabilité de ses services publics et met en œuvre une série de réformes visant à pérenniser la maîtrise à long terme des dépenses (encadré 2). Ces gains d'efficacité devraient faciliter le net recul prévu au budget pour les services publics de base (graphique 9). Il importe que les réformes continuent d'améliorer à la fois les contrôles hiérarchiques et les incitations des agents à assurer des services efficaces, en particulier lorsque les tensions sur les coûts perdurent comme dans le secteur de la santé.

Encadré 2. Les réformes de gestion du secteur public

De meilleurs services publics

La recherche de résultats durables nécessitera très probablement des réformes structurelles du secteur public. Les réformes menées dans le cadre de la stratégie « New Public Management », dans le sillage des crises budgétaires des années 80, mettaient l'accent sur l'ouverture à la concurrence des services marchands par le remplacement des anciens monopoles d'État, la transparence et la responsabilité vis-à-vis du contribuable via des contrats de performance sur l'utilisation des deniers publics et le préfinancement des engagements implicites. Les dépenses sociales avaient été décentralisées pour mieux servir la clientèle locale. Toutefois, les dépenses publiques ont connu une nouvelle flambée dans les années 2000, l'emploi dans les services publics de base progressant de près de 30 %. Les réformes récentes ont cherché à réinstaurer la discipline et l'efficacité dans les dépenses tout en conservant leur ancrage dans les principes de transparence, de responsabilité, de réactivité et de probité budgétaire.

Encadré 2. Les réformes de gestion du secteur public (suite)

Le gouvernement revoit actuellement les structures et procédures administratives pour que les agences puissent mieux concilier la croissance zéro du budget (jusqu'en 2017) avec leurs obligations de service public. L'initiative *Better Public Services* (« Pour de meilleurs services publics ») a notamment investi les ministres et directeurs généraux de hautes responsabilités pour la réalisation de ces objectifs et facilité la coopération entre des agences très diverses opérant souvent dans le même domaine d'intervention.

Une évaluation de cette initiative réalisée par Ernst & Young conclut que beaucoup reste à faire pour nourrir des ambitions de changement culturel dans l'administration (Coleman, 2013). Il n'empêche que certaines évolutions sont déjà visibles. Dans le secteur des prisons, par exemple, l'élan impulsé pour atteindre l'objectif ambitieux d'une réduction de 25 % des récidives à l'horizon 2018 a donné naissance à un programme sur deux ans en faveur de 2 000 détenus, conduisant à une qualification certifiée NCEA grâce à un partenariat entre les services correctionnels et l'institut d'apprentissage ouvert et à distance Open Polytechnic of New Zealand (Tolley, 2013). Le manque d'instruction est un déterminant majeur de la criminalité (90 % des détenus ne savent ni lire ni écrire) et il est prévu de développer ce genre d'actions pilotes. Dans le secteur de l'éducation, l'ambition de voir 85 % des 18 ans obtenir le niveau 2 de la qualification NCEA a d'ores et déjà conduit à des innovations de taille dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et dans le supérieur (voir plus bas).

La réforme de la santé

Les enjeux à plus long terme portent principalement sur l'efficacité et la maîtrise des dépenses de santé. Ainsi qu'il a été vu dans le chapitre spécial de l'*Étude économique* 2009, le problème majeur réside dans le fait qu'en tant que détenteurs des budgets hospitaliers/acheteurs de services de santé et propriétaires/exploitants des hôpitaux publics, les 20 conseils de santé de district (District Health Boards, DHB) peuvent être exposés à des conflits d'intérêts. En effet, les services et l'administration des soins aigus sont relativement inefficaces en Nouvelle-Zélande (Joumard et al., 2010). Le gouvernement a pris les mesures ci-après pour améliorer la productivité dans ce secteur :

- évaluation comparative publique de certains indicateurs de performance : délais d'attente, objectifs publics des volumes d'actes non urgents (chirurgie réglée), financement aux résultats et contraintes budgétaires actuelles ;
- achats en grande quantité et mutualisation des services d'appui ; stratégies régionales de planification des services ; pression sur les DHB pour qu'ils affinent les modalités de leurs contrats avec des tiers et leurs achats auprès de leurs propres fournisseurs ;
- demande auprès des DHB pour qu'ils confient le contrôle d'un plus grand nombre de services aux prestataires de soins primaires. Le ministère de la Santé travaille également à un nouveau cadre national pour un financement aux résultats des soins de santé primaires.

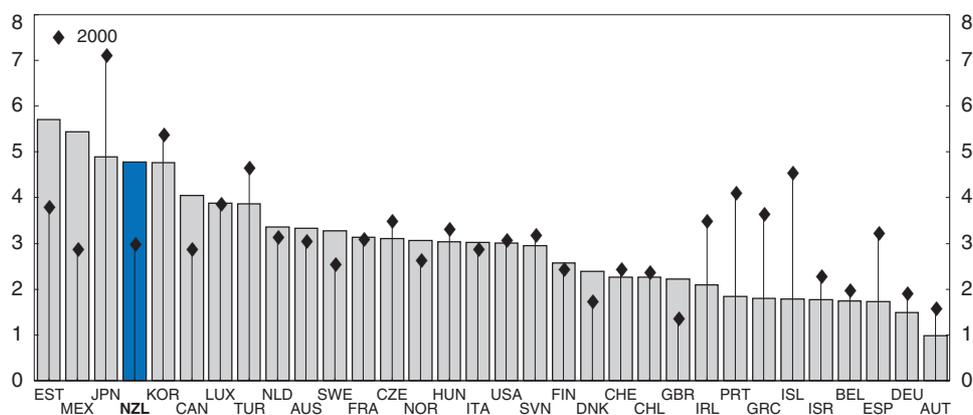
La gestion des bilans

L'État recherche également des moyens pour améliorer la structure de son bilan. Son désengagement dans l'actionnariat de cinq entreprises publiques – conformément aux recommandations de l'*Étude économique* 2011 – devrait permettre d'améliorer l'efficacité de leur gestion et de dégager pour environ 6 milliards de NZD de recettes (soit 2.9 % du PIB).

Encadré 2. **Les réformes de gestion du secteur public (suite)****Les orientations futures possibles**

Si les principes économiques fondamentaux de la stratégie « New Public Management » demeurent valables, une réforme plus radicale du modèle de service public pourrait être envisagée. Evens et al. (2012), par exemple, proposent d'appliquer les analyses de la théorie moderne des contrats incomplets – en vertu de laquelle il est impossible d'anticiper et de spécifier à l'avance toutes les éventualités dans un contrat – de sorte qu'il faut optimiser la marge de flexibilité lorsque l'on détermine le périmètre de l'État. Cette analyse suggère que la passation de contrats entre le privé et le public, ou la répartition des fonctions au sein du secteur public lui-même, doit attribuer les droits de décision résiduels à la partie la mieux placée (en termes de capacité et d'incitations) pour réaliser des investissements apportant de la valeur à l'activité considérée, tout en relevant de contraintes budgétaires strictes sur le coût total. Cette théorie peut avoir des implications pour les initiatives menées pour mobiliser des partenaires privés sur la prestation de services publics et la gestion d'actifs et pour renforcer les incitations à la transparence au sein de l'administration.

Les priorités des dépenses publiques sont également redéfinies dans le but de soutenir la croissance. Les dépenses d'investissement dans les infrastructures – routes, voies ferrées, réseaux à ultra-haut débit, écoles, hôpitaux – ont déjà fortement augmenté (graphique 11). Il sera important de soumettre ces investissements publics, qui peuvent impliquer des partenaires privés, à une analyse coûts-avantages pour vérifier qu'ils sont effectivement porteurs de croissance. Les investissements des collectivités locales ont ralenti, mais devraient eux aussi être évalués, en particulier au regard de leurs incidences sur l'environnement (OCDE, 2011a).

Graphique 11. Les dépenses d'investissement sont importantesFormation brute de capital fixe des administrations publiques en pourcentage du PIB, 2012¹

1. Ou dernière année disponible.

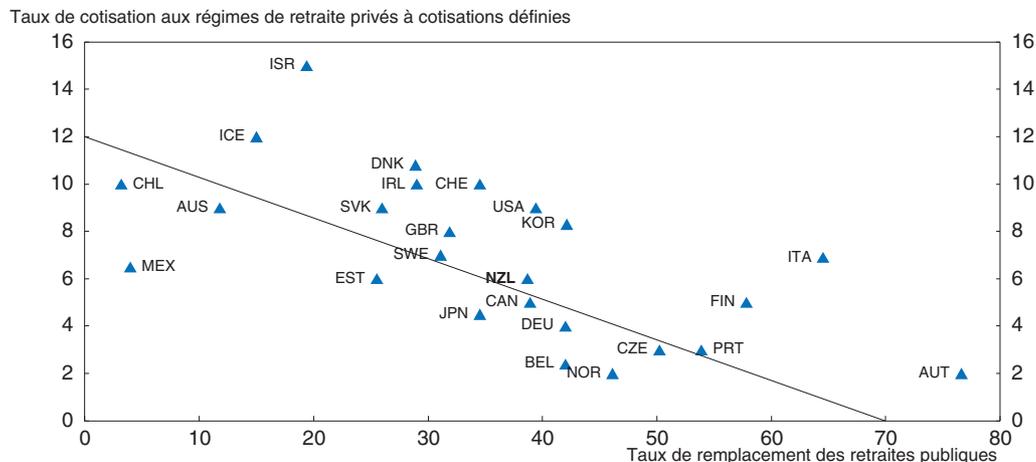
Source : OCDE ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 93.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833257>

Des réformes seront nécessaires pour que le NZSF (le régime public universel des retraites) devienne à la fois plus abordable et plus solidaire de la croissance. L'espérance de vie devrait progresser d'environ six ans au cours du demi-siècle à venir. Relever l'âge légal

de départ à la retraite (à partir de 65 ans) en fonction de l'allongement de la durée de vie constitue une option sensée, qui permettrait d'améliorer la viabilité du budget tout en soutenant la croissance à long terme, ainsi qu'il est évoqué ci-dessous. Des dispositions transitoires favorables pourraient se révéler nécessaires pour les personnes incapables de travailler plus longtemps. Il pourrait être intéressant (quoique tout aussi risqué) de transférer les avoirs KiwiSaver affectés par défaut vers des investissements sous forme de titres de participation : une étude de l'OCDE suggère que pour que le plan KiwiSaver puisse assurer un taux de remplacement global de 70 % (ligne noire du graphique 12), il faudrait que les fonds détiennent 60 % de leurs avoirs sous forme de participations, contre 15 % à 25 % actuellement (OCDE, 2012a). De même, le relèvement des taux planchers de cotisation au plan KiwiSaver pourrait aider à réduire les tensions exercées sur le régime public des retraites et faciliter le passage à une indexation des prestations de retraite non plus sur les salaires, mais sur les prix, ainsi que le préconise l'Étude économique 2011.

Graphique 12. **Cohérence et adéquation des systèmes de remplacement de revenu à la retraite**



Source : OCDE (2012a), *Perspectives de l'OCDE sur les pensions 2012*.

Comment lire ce graphique : Ce graphique analyse les projections de prestations publiques de retraite par rapport aux taux de cotisation obligatoires aux régimes de retraite privés à cotisations définies. La ligne noire montre la combinaison qui permettrait d'obtenir un taux de remplacement global du revenu de 70 % en moyenne dans l'hypothèse d'une durée de cotisation de 40 annuités, de rendements nominaux de 7 %, d'un portefeuille composé à 60 % de titres de participation et à 40 % de titres à revenu fixe et enfin, d'une espérance de vie de 20 ans à l'âge de 65 ans.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833276>

Des réformes fiscales qui permettent des gains d'efficacité

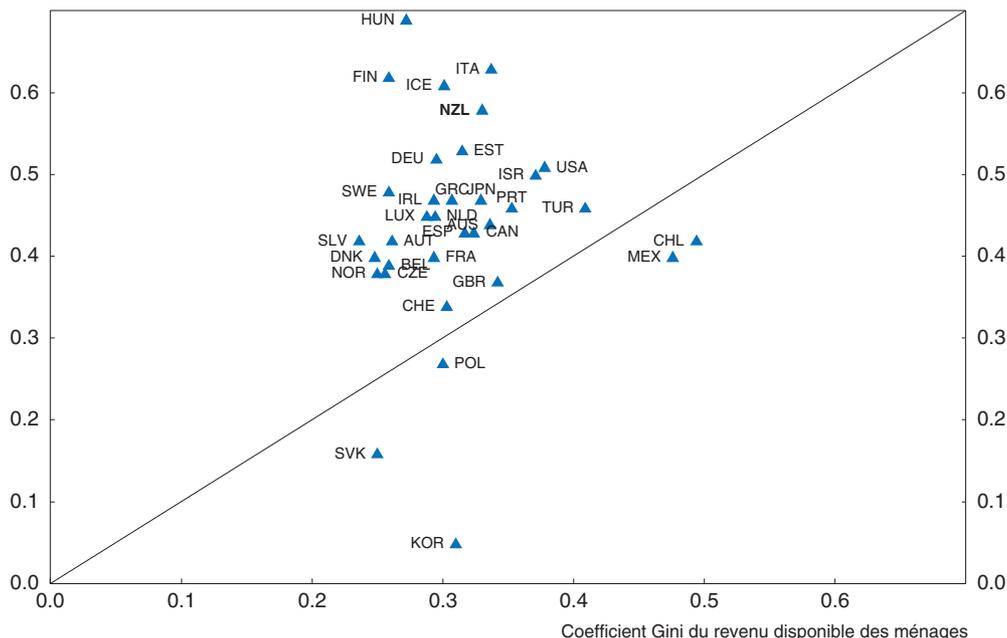
Le gouvernement demeure résolu à éviter des augmentations généralisées d'impôts dans le cadre des efforts d'assainissement budgétaire. Une telle stratégie se comprend car elle pousse à la recherche d'efficacité dans les dépenses publiques, tandis qu'une faible pression fiscale est propice à une croissance à long terme. Toutefois, certains changements dans la fiscalité méritent qu'on s'y intéresse si l'on entend rendre le régime fiscal plus favorable à la croissance et à l'équité :

- La Nouvelle-Zélande fait partie d'un groupe de cinq pays de l'OCDE où les inégalités des revenus du capital avant impôt sont particulièrement marquées (graphique 13). Étant donné que ces revenus sont constitués, surtout en haut de l'échelle, de plus-values,

Graphique 13. **Inégalités de revenu et de patrimoine**

Fin des années 2000

Coefficient Gini des revenus du capital



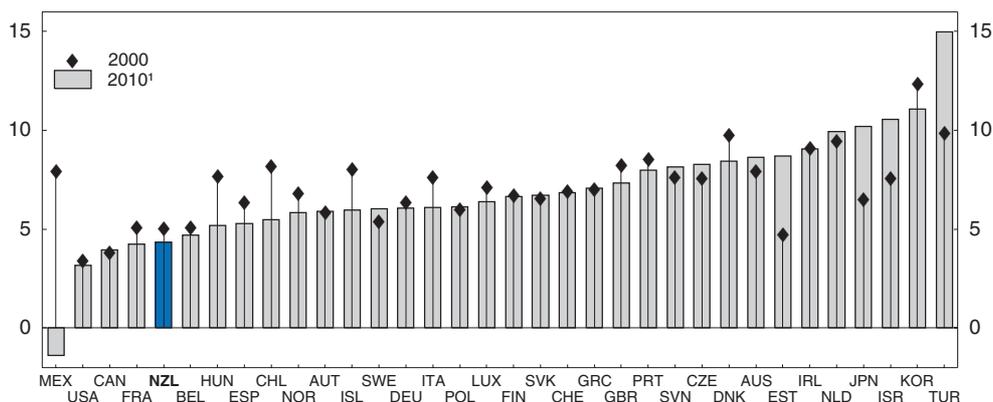
Source : Bases de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté ; P. Hoeller et al. (2012), « Less income inequality and more growth – Are they compatible? Part 1. Mapping income inequality across the OECD », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 924.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833295>

l'absence de taxation des plus-values en Nouvelle-Zélande accentue les inégalités (en réduisant le pouvoir de redistribution de la fiscalité). Elle accentue également la distorsion en faveur des investissements immobiliers spéculatifs et nuit à l'accessibilité aux logements, ainsi que le soulignait l'Étude 2011.

- Des estimations de l'OCDE montrent que de tous les types d'imposition, l'imposition périodique des propriétés immobilières et des terrains est la moins préjudiciable à la croissance à long terme, devant les autres impôts sur le patrimoine (Johansson et al., 2008). Il existe un risque, cependant, que la fiscalité du patrimoine soit régressive. Ainsi que le préconisait l'Étude économique 2011, l'impôt sur les propriétés immobilières pourrait être ajusté en fonction du taux marginal d'imposition sur le revenu applicable au propriétaire.
- L'extension de la fiscalité environnementale, qui se révèle faible selon les critères de l'OCDE (graphique 14), pourrait aider à une meilleure qualité de croissance. Cette fiscalité pourrait comprendre, par exemple, des redevances de péage dans les zones encombrées ou une taxe sur les activités polluantes comme la mise en décharge ou le brûlage de déchets. Ces mesures pourraient compléter la suppression des distributions de permis gratuits au titre du système d'échange de quotas d'émissions, ainsi qu'il est discuté plus bas.

Graphique 14. **Recettes de la fiscalité environnementale**
En proportion des recettes fiscales totales



1. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE, Base de données AEE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932833314>

Encadré 3. **Recommandations pour les politiques macroéconomiques et macroprudentielles**

Structure des politiques monétaires et fiscales

- Maintenir la ligne actuelle de la politique monétaire, mais à mesure que l'excédent de capacités se résorbe et que les prévisions d'inflation repartent à la hausse, supprimer progressivement les incitations monétaires.
- Tenir les objectifs d'assainissement visés pour les finances publiques. Si l'économie repart plus vite que prévu, accélérer les efforts d'équilibre structurel du budget à la lumière des vulnérabilités extérieures.

Politique prudentielle

- Tout en reconnaissant la bonne santé du système financier, maîtriser les risques sur la stabilité du système financier par un environnement prudentiel plus restrictif, y compris en déployant de nouveaux instruments macroprudentiels. Étudier la possibilité d'appliquer des ratios d'endettement pour les banques, une garantie permanente des dépôts et des exigences de fonds propres plus strictes pour les banques trop grandes pour faire faillite.

Réforme des dépenses publiques

- Prendre à titre anticipé des mesures pour remédier aux tensions que fait peser le vieillissement de la population sur les coûts à long terme.
- Relever l'âge légal de départ à la retraite en fonction de l'allongement de la durée de vie. Envisager de relever encore les taux planchers de cotisation au plan d'épargne-retraite KiwiSaver et d'indexer les prestations du Fonds de réserve pour les retraites en tout ou partie sur l'indice des prix à la consommation.
- Chercher à mobiliser des partenaires privés sur des investissements et des pratiques permettant des gains de productivité, spécialement dans la santé et l'éducation, en soumettant ces investissements à des analyses coûts-avantages minutieuses pour garantir une meilleure efficacité.
- Cibler plus finement les aides versées au titre du programme « Working for Families » sur les travailleurs pauvres en abaissant les plafonds de revenu et en majorant les taux de déduction. De même, moduler les subventions à l'éducation des jeunes enfants (EJE) en fonction du niveau de revenu.

Encadré 3. **Recommandations pour les politiques macroéconomiques et macroprudentielles (suite)**

Réforme fiscale

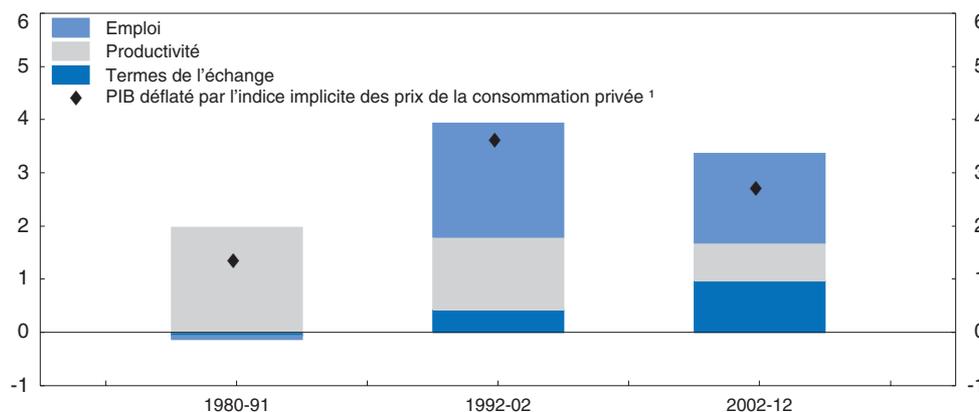
- Envisager de limiter les crédits d'impôt du plan d'épargne-retraite KiwiSaver aux cotisants à faibles revenus et étendre automatiquement le bénéfice du dispositif à l'ensemble des salariés. Changer la stratégie d'investissement dans les fonds par défaut en une stratégie fondée sur l'ensemble du cycle de vie, adaptée à l'âge des cotisants.
- Mettre en place une taxation des plus-values et augmenter la fiscalité environnementale et l'imposition des propriétés immobilières et foncières en vue d'une structure fiscale plus efficace et plus équitable.

Des politiques en faveur d'une croissance durable

Au cours de la décennie écoulée, la croissance a été largement financée par l'endettement et tirée par de solides investissements dans l'immobilier, liés à une croissance démographique rapide et aux effets de l'amélioration des termes de l'échange sur les revenus réels (graphique 15). Du côté de l'offre, la hausse du facteur travail a apporté sa contribution, principalement grâce à une participation accrue des femmes et des immigrés, mais les tendances démographiques (graphique 16) vont obliger la Nouvelle-Zélande à trouver des sources plus durables de prospérité. Les projections fondées sur le modèle OCDE de croissance à long terme (Johansson et al., 2013) indiquent que la main-d'œuvre va commencer à diminuer à partir de 2025 environ, et que la croissance de la production potentielle proviendra principalement de l'amélioration de la productivité multifactorielle, qui progresse extrêmement lentement depuis quelque temps. Des réformes s'imposent donc pour améliorer la performance du pays en matière de productivité.

Graphique 15. **Les termes de l'échange et l'utilisation de la main-d'œuvre ont soutenu la hausse des revenus réels**

Sources de croissance du revenu national réel, en %

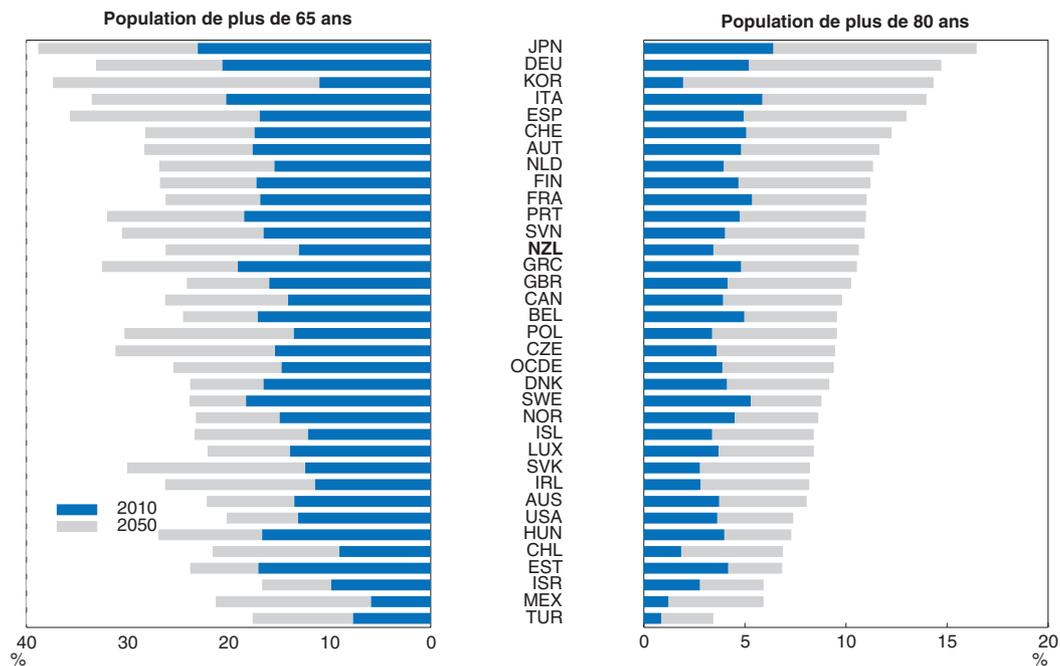


1. Le revenu national réel est défini comme le produit intérieur brut corrigé du déflateur de la consommation privée.
Source : OCDE, Base de données des comptes nationaux et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 93.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833333>

Graphique 16. **La proportion de personnes âgées dans la population va augmenter considérablement d'ici 2050**

2010 et 2050



Source : OCED, Base de données démographiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833352>

Des programmes ambitieux de réformes structurelles à la fin des années 80 et au début de la décennie suivante ont placé la Nouvelle-Zélande à l'avant-garde des régimes qui agissent et en bonne position pour enrayer le lent recul du revenu par habitant par rapport à la moyenne de l'OCDE. Or, en dépit de ces réformes, les écarts de revenu et de productivité n'ont affiché aucun signe de comblement (graphique 4). Les raisons de cette dégradation constante des indicateurs demeurent floues. Certes, la superficie et les distances ont clairement limité le potentiel de la Nouvelle-Zélande – l'éloignement par rapport aux marchés peut contribuer à une baisse du PIB par habitant d'au moins 10 % par rapport au pays moyen de l'OCDE (Boulhol et de Serres, 2008). En outre, le haut niveau permanent du taux de change a probablement freiné la croissance dans les secteurs exportateurs et pesé sur la réalisation de gains de productivité.

Favoriser les échanges commerciaux internationaux est une démarche cruciale qui peut permettre à ce pays, petit et éloigné, de promouvoir les économies d'échelle, la diffusion des connaissances et les pressions concurrentielles sur les marchés intérieurs. D'après la base de données OCDE-OMC des échanges en valeur ajoutée (ÉVA), la participation globale de la Nouvelle-Zélande aux chaînes de valeur mondiales (CVM) est faible, ainsi que l'intensité de ses échanges, même si son intégration aux CVM est relativement bonne dans le secteur agro-alimentaire. Un transfert de ressources vers la production de biens et services à haute valeur ajoutée et à forte intensité de connaissances contribuerait à développer ces échanges et à exploiter la multiplication des opportunités offertes par la croissance des revenus en Asie. En effet, la Chine se hisse très rapidement vers la première place des marchés d'exportation. Les efforts doivent être poursuivis pour

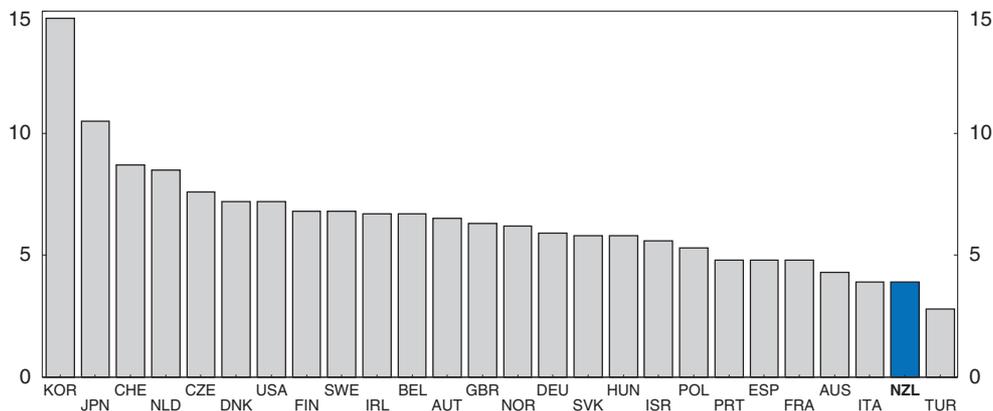
développer davantage le marché unique avec l'Australie, en s'inspirant des initiatives proposées dans l'étude conjointe des deux commissions de la productivité (Commission de la productivité d'Australie et Commission de la productivité de Nouvelle-Zélande, 2012).

Réduire la distance effective

La baisse du coût des technologies de l'information et de la communication (TIC) et la progression de l'utilisation d'Internet offrent à la Nouvelle-Zélande une précieuse occasion de développer ses échanges de services. Pourtant, en dépit d'un taux croissant de pénétration du haut débit, l'accès à Internet demeure relativement onéreux et lent (graphique 17). L'amélioration des infrastructures de TIC sera décisive pour réduire la distance effective entre la Nouvelle-Zélande et les grands marchés. Si le gouvernement, avec son initiative très haut débit, vise à élargir l'accès à Internet via la fibre optique, et à renforcer ainsi la productivité et la compétitivité, d'importantes incertitudes réglementaires demeurent un obstacle aux investissements privés dans le secteur et à l'adoption de la fibre optique (chapitre 1). Ce problème a été accentué par la décision gouvernementale de retarder la mise en œuvre du projet de la Commission du commerce, qui proposait d'abaisser les tarifs que Chorus, le propriétaire actuel du réseau de fils de cuivre existant, pouvait demander pour l'accès de gros au réseau. Du fait que Chorus possède aussi une grande partie du réseau de fibre optique, les pouvoirs publics craignaient qu'un tel abaissement des tarifs se traduise par une baisse des revenus de Chorus, l'empêchant d'investir dans le très haut débit. Le gouvernement a lancé un examen approfondi du cadre réglementaire des télécommunications, qui devrait bénéficier d'une réglementation plus claire de la tarification du réseau de fibre optique, qui soit compatible avec l'approche de référence, fondée sur les coûts, applicable au réseau cuivre.

Graphique 17. **Vitesse moyenne de connexion mesurée par pays**

Mbit/s, en moyenne, 3^e trimestre 2012



Source : Akamai State of the Internet Report, 3^e trimestre 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833371>

Bien que les obstacles officiels au commerce soient faibles, la Nouvelle-Zélande devrait s'efforcer d'abaisser le coût de ses échanges d'une marge supérieure à celle d'autres pays, afin de raccourcir son éloignement effectif des grands marchés, comme elle l'a fait avec l'Australie en signant l'accord de rapprochement économique (CER). Il lui faudra pour cela réduire les coûts de transaction, les droits de douane restants et les restrictions

inutiles aux échanges extérieurs, aux investissements et aux services de transport, et, de façon plus générale, s'assurer que la réglementation des marchés de produits (RMP) encourage la concurrence et l'investissement. Le gouvernement a pris des mesures judicieuses pour simplifier les procédures applicables aux exportations et aux importations en instaurant un guichet unique. En outre, il conviendrait d'éliminer les dispositions réglementaires anticoncurrentielles dans le secteur du transport international, notamment celles qui autorisent les ententes sur les tarifs dans le cadre des accords internationaux entre transporteurs (Commission de la productivité de Nouvelle-Zélande, 2012). L'adoption de l'amendement à la loi sur le commerce (*Commerce (Cartels and Other Matters) Amendment Bill*) remédierait à ce problème.

Les simulations fondées sur les modèles de l'OCDE indiquent que si la RMP de la Nouvelle-Zélande se rapprochait des pratiques optimales, la croissance annuelle du PIB pourrait augmenter de 0.2 à 0.3 point de pourcentage (chapitre 1), bien que la croissance réelle de la Nouvelle-Zélande ait toujours accusé un décalage par rapport au taux, nettement plus élevé, que laisseraient prévoir ses politiques publiques (Barnes et al., 2011). L'une des réformes qui pourraient stimuler la croissance consisterait à améliorer la transparence du régime de sélection des investissements directs étrangers (IDE), ainsi que le recommandait l'Étude 2011. L'IDE peut donner lieu à des transferts de technologie et à des retombées en termes de connaissances qui peuvent être productifs. Bien que la Nouvelle-Zélande soit relativement accueillante pour l'IDE, celui-ci se concentre généralement dans le secteur bancaire, et le régime de sélection peut créer des incertitudes qui dissuadent les investisseurs étrangers potentiels. Il conviendra de rationaliser les procédures prévues par la loi sur la gestion des ressources (en cours d'examen) de façon à accélérer le développement et améliorer l'attrait du pays pour les investisseurs.

Stimuler l'innovation

La stimulation de l'innovation joue un rôle décisif dans le relèvement durable de la productivité. Le secteur de l'innovation, en Nouvelle-Zélande, jouit de nombreux atouts, tels que les compétences et la recherche scientifiques. Pourtant, les dépenses de R-D des entreprises et de l'État sont faibles par rapport aux niveaux OCDE, et il existe peut-être une pénurie de qualifications dans la gestion et l'ingénierie (voir ci-dessous). Le gouvernement a mis en œuvre plusieurs initiatives pour améliorer ses performances en matière d'innovation, suite aux recommandations de l'étude OCDE de 2007, *Review of Innovation Policy*, comme la mise en place de financements de base pour les instituts de recherche de la Couronne. Son programme de développement des entreprises, *Business Growth Agenda*, inclut notamment l'objectif de doubler les dépenses de R-D des entreprises pour les porter à 1 % du PIB.

Un obstacle pourrait résider dans le traitement fiscal des actifs incorporels, qui paraît moins favorable en Nouvelle-Zélande que dans d'autres pays. Contrairement à la plupart des pays de l'OCDE, en effet, la Nouvelle-Zélande n'offre aucun avantage fiscal sous la forme d'un amortissement accéléré des actifs de brevets ou d'un crédit d'impôt au titre des frais de R-D. De plus, la totalité du produit de la vente d'un brevet est imposée comme un revenu, sans déduction du coût du capital non amorti. Un crédit d'impôt en faveur de la R-D a été instauré en 2009 mais rapidement supprimé, et remplacé par un programme plus modeste de subventions en faveur du développement technologique, qui rembourse 20 % des dépenses admissibles aux entreprises à forte intensité technologique ayant de solides antécédents en matière de R-D, ce qui peut désavantager les petites entreprises en

démarrage dotées d'un potentiel d'innovation. En outre, les entreprises sont sélectionnées à l'issue d'une procédure d'appréciation subjective, ce qui crée des complexités administratives peu transparentes. L'examen mené actuellement par le gouvernement devrait porter sur une révision du dispositif de subventions visant à corriger ces imperfections. S'il pourrait être valable, à terme, de remettre en place un crédit d'impôt remboursable, plus transparent et administrativement efficace, une fois que la marge de manœuvre budgétaire le permettra, il conviendra néanmoins de préserver une certaine stabilité des politiques menées dans ce domaine.

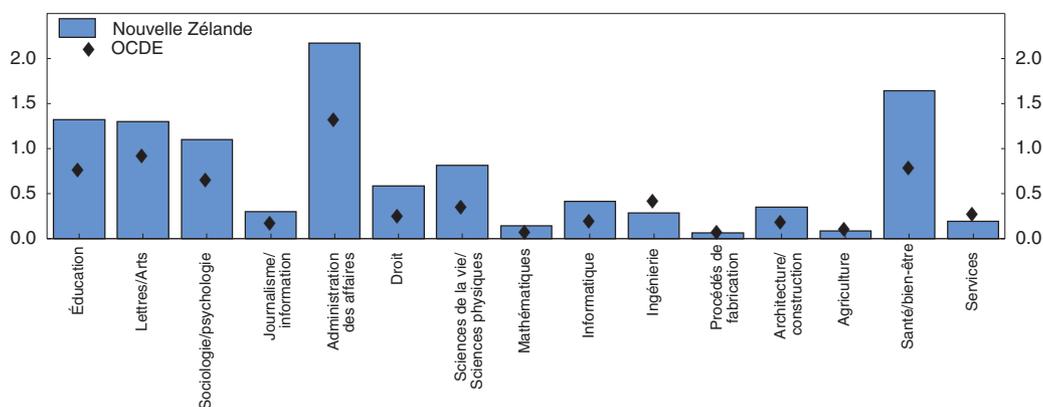
Renforcer le capital humain et le facteur travail

Dans une économie mondiale de plus en plus axée sur les connaissances, il est essentiel, pour un pays qui veut rester compétitif, de disposer d'une main-d'œuvre hautement qualifiée. Les simulations de l'OCDE donnent à penser que, en présence de politiques visant à rapprocher constamment la qualité du capital humain des meilleurs niveaux mondiaux, la croissance de la production potentielle pourrait gagner jusqu'à 0.2 point par an (chapitre 1). Les flux migratoires façonnent considérablement le capital humain de la Nouvelle-Zélande. Une proportion relativement grande des diplômés de l'enseignement supérieur émigrent à l'étranger, ce qui, à la fois, reflète et aggrave les médiocres performances du pays en matière de productivité, mais une grande partie de cette perte de compétences est compensée par l'arrivée de migrants hautement qualifiés, en particulier asiatiques. Le régime migratoire tend à favoriser les travailleurs hautement qualifiés, âgés de 20 à 55 ans, surtout s'ils disposent d'une expérience préalable sur place. Néanmoins, il va être de plus en plus difficile d'attirer ce type de migrants, car les salaires augmentent dans les économies asiatiques, où l'intensité de connaissances se renforce sans cesse. La production locale de ces qualifications va donc devenir de plus en plus importante.

Les qualifications jouent un rôle essentiel dans l'innovation, en particulier dans les domaines des sciences, des technologies, de l'ingénierie et des mathématiques. En Nouvelle-Zélande, la proportion de diplômés est relativement faible en ingénierie, alors qu'elle est élevée en informatique et dans les matières scientifiques (graphique 18). Afin d'éviter une pénurie annoncée, le gouvernement a financé davantage de places en

Graphique 18. **Diplômés universitaires par matière**

Pour 1 000 habitants, 2010



Source : OCDE, Base de données sur l'éducation.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833390>

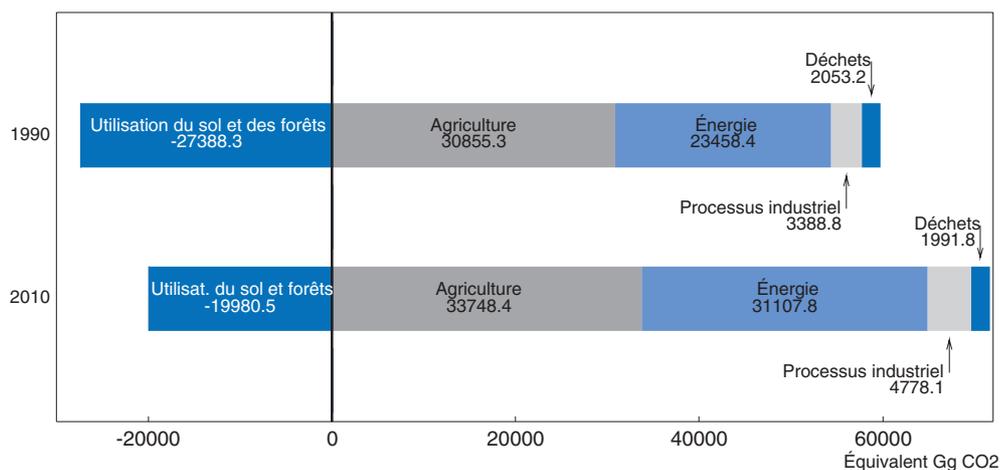
ingénierie dans les établissements d'enseignement supérieur tout en subventionnant les frais d'inscription. C'est pourtant un investissement qui peut s'avérer inutile si les diplômés émigrent à l'étranger, où les salaires des ingénieurs sont généralement plus élevés (Ministère du Travail, 2008). Étant donné que les employeurs se disent souvent insatisfaits de l'expérience pratique que possèdent les ingénieurs diplômés (ministère du Travail, 2008), il conviendrait d'envisager aussi de soutenir le développement des possibilités de stages dans les entreprises locales, surtout à proximité de pôles d'ingénierie existants.

Le faible taux de l'épargne privée et les caractéristiques du régime de retraite public (NZ Superannuation – NZS) encouragent les Néo-Zélandais âgés à continuer de travailler jusqu'à l'âge de 65 ans, âge d'ouverture des droits à pension dans ce régime (Hurnard, 2005). Un petit nombre de candidats à un départ anticipé à la retraite peuvent bénéficier de prestations de chômage et d'invalidité, mais à un taux plus faible. Le relèvement de l'âge de la retraite pourrait donc renforcer le taux de croissance potentiel. Les simulations de l'OCDE indiquent que si l'âge de la retraite devait augmenter proportionnellement à l'espérance de vie, la croissance de la production à long terme pourrait gagner 0.4 point de pourcentage (chapitre 1). Ces estimations supposent toutefois un vieillissement « en bonne santé », et l'incidence effective serait probablement plus faible.

Gérer le capital naturel et lutter contre le changement climatique

Du fait que ses actifs naturels jouent un rôle important dans sa prospérité économique, la Nouvelle-Zélande réussira à accroître durablement son niveau de vie dans la mesure où elle utilisera ses ressources naturelles de façon efficace. Le pays peut se prévaloir d'une solide performance écologique globale, de normes élevées pour l'air et l'eau, ainsi que d'une efficacité énergétique qui est proche de la moyenne OCDE et s'améliore au fil du temps. Les émissions de gaz à effet de serre (GES) par habitant sont élevées, cependant ; près de la moitié émanent du secteur agricole (graphique 19), reflétant l'importance du secteur de l'élevage. Les défis à relever ont été analysés dans le chapitre de l'Étude économique 2011 consacré à la croissance verte. Par ailleurs, le secteur énergétique

Graphique 19. Nouvelle-Zélande : émissions par secteur en 1990 et en 2010

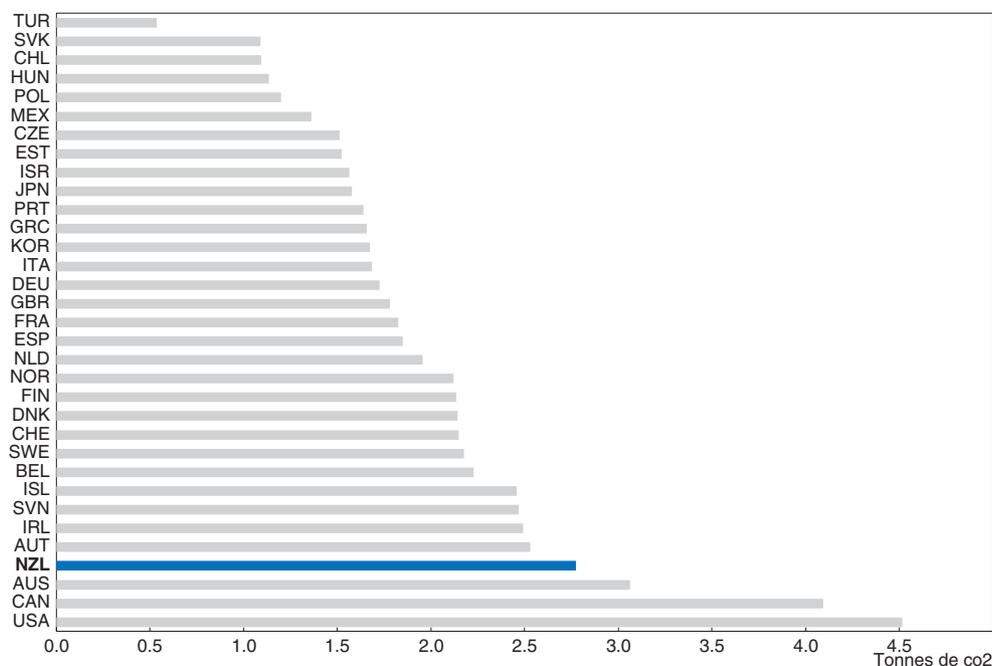


Source : Ministère de l'Environnement, New Zealand's Greenhouse Gas Inventory 1990-2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833409>

est le principal responsable de ces émissions globales en augmentation (graphique 19), signe essentiellement d'un haut niveau d'utilisation des véhicules et d'un parc vieillissant. La Nouvelle-Zélande se classe au deuxième rang de l'OCDE pour ce qui est du taux de motorisation et au quatrième rang pour les émissions par habitant imputables au transport routier (graphique 20), probablement en raison de sa faible densité démographique. Les prix et la fiscalité des carburants automobiles sont faibles en regard des normes internationales (chapitre 1).

Graphique 20. **Émissions par habitant imputables aux transports routiers, 2010**
Tonnes de CO₂



Source : OCDE, Base de données sur l'énergie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833428>

Le système néo-zélandais d'échange de quotas d'émission (*Emissions Trading System* – ETS), instauré en 2008, reste le système d'échange de ce type le plus élaboré et complet en dehors de l'Union européenne, et représente une avancée audacieuse. Après sa première révision officielle, en 2011, toutefois, les perspectives économiques en demi-teintes et les incertitudes quant à l'action internationale en matière de changement climatique ont conduit le gouvernement à en prolonger les dispositions transitoires jusqu'au prochain examen, en 2015. Ces dispositions comportent notamment un plafonnement temporaire à NZD 25 la tonne d'unités d'émissions, ainsi qu'une remise de 50 % sur les obligations de restitution de quotas ou encore l'allocation gratuite de permis aux secteurs à forte intensité énergétique et commercialement exposés, sur la base des niveaux de production actuels. Si une législation a été adoptée pour permettre de plafonner les allocations nationales de quotas et de les vendre aux enchères, conformément aux recommandations de l'*Étude économique* 2011, il faut encore que le gouvernement annonce ses plans en la matière. La dernière révision a en outre reporté indéfiniment la date d'entrée de l'agriculture dans le système (initialement prévue pour 2015). C'est une décision qui paraît

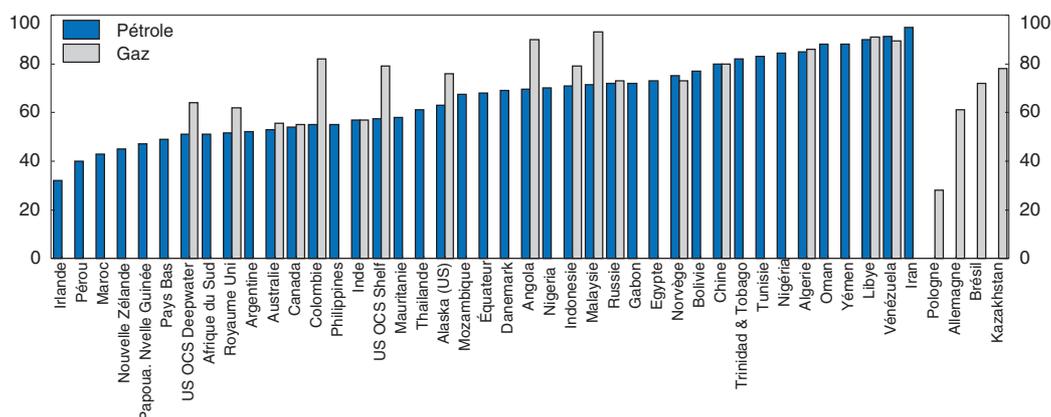
raisonnable, puisqu'aucun autre pays ne taxe les émissions d'origine agricole et qu'il n'existe pas encore de technique rentable de réduction de ces émissions. Le gouvernement investit cependant lourdement dans la R-D sur ce sujet. À plus de 13 %, la part du budget public de la R-D consacrée aux objectifs environnementaux est, de loin, la plus élevée de l'OCDE (OCDE, 2012c). Par ailleurs, le gouvernement s'est retiré de la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto, tout en demeurant partie à la Convention-cadre de l'ONU.

Les investissements dans les technologies de réduction des GES et les infrastructures de transport ne seront encouragés que si l'ETS donne des signaux de prix plus marqués. Il faudrait pour cela plafonner et vendre aux enchères les allocations nationales de quotas. Les dispositions transitoires devront être supprimées progressivement, même si le rythme de retrait pourra dépendre des progrès accomplis dans d'autres grands pays pour la tarification des émissions.

Pour que la croissance soit durable et équitable, le capital naturel devra être utilisé de manière efficiente, et le produit des redevances tirées de l'exploitation des actifs non renouvelables devra apporter des avantages à long terme aux générations futures. La ponction fiscale de l'État sur le secteur pétrolier paraît faible au regard des niveaux internationaux (graphique 21). À l'heure actuelle, il encourage la prospection pétrolière en autorisant les entreprises concernées à déduire ces dépenses, à des fins fiscales, l'année où elles sont encourues, et non sur la durée de vie des puits ; ces postes font ensuite l'objet d'une reprise lorsque le stade de l'exploitation commerciale est atteint. De plus, depuis 2005, des exonérations d'impôt sur le revenu sont accordées aux entreprises non résidentes qui pratiquent la prospection et l'exploitation offshore. Comme l'essentiel de la production pétrolière est exportée, ces crédits d'impôt font partie de la stratégie de croissance du gouvernement pour accroître les bénéfices dus aux exportations et promouvoir la Nouvelle-Zélande comme destination de l'investissement et de l'exploration pétrolières. Cependant, ces avantages fiscaux devraient être éliminés, car ils orientent les décisions d'investissement vers la production de combustibles fossiles aux dépens de sources de croissance plus durables. Ils œuvrent donc à l'encontre des efforts déployés par la Nouvelle-Zélande pour lutter contre le changement climatique.

Graphique 21. **Fiscalité du pétrole et du gaz : ponction moyenne de l'État**

Part des bénéfices prélevée par l'État



Source : I. Agalliu (2011), « Comparative Assessment of the Federal Oil and Gas Fiscal Systems », U.S. Department of the Interior, Bureau of Ocean Energy Management, Herndon, VA, pour le pétrole, et D. Johnston (2008), « Changing Fiscal Landscape », *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 1, pp. 31-54, pour le gaz.

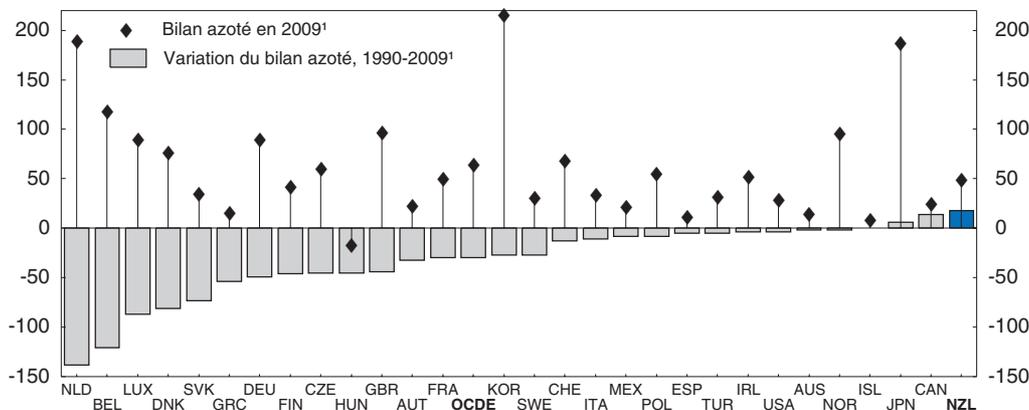
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833447>

Des changements pourraient en outre être apportés au régime des redevances pétrolières pour améliorer son efficacité. Les entreprises versent actuellement le plus élevé des deux montants suivants : i) 5 % du produit des ventes de pétrole (net des coûts de transport et de stockage) ou ii) 20 % des bénéfices comptables, outre l'impôt général sur le revenu des sociétés, au taux de 28 %. Or, les redevances calculées en fonction des recettes sont moins efficaces que celles qui frappent la rente pure ou les bénéfices, parce qu'elles ne tiennent pas compte des coûts de prospection et peuvent donc décourager les investissements dans des gisements nouveaux ou de petite taille. Une étude du gouvernement a cependant établi que l'imposition de la rente se traduirait par des coûts administratifs excessifs, compte tenu du faible montant des revenus actuellement en jeu. Néanmoins, l'élimination de la fraction des redevances calculée en fonction des recettes pourrait générer des gains d'efficacité. Afin que ces bénéfices soient partagés avec les générations futures, ils devraient être réservés au remboursement de la dette publique ou être mis en réserve dans un fonds souverain.

Au cours des dix dernières années, l'intensification de l'utilisation des terres pour l'élevage a accru les pressions sur la disponibilité et la qualité de l'eau. Bien que la consommation d'eau soit parmi les plus élevées de l'OCDE, les signes de pénurie sont minimes au niveau national, grâce à l'abondance des ressources en eau. Toutefois, l'intensité de l'utilisation de l'eau varie largement d'une région à l'autre, et l'on observe un usage plus marqué dans les régions de Canterbury et Otago, en lien avec les besoins d'irrigation de diverses activités primaires. La lixiviation des nitrates, provoquée par les déjections animales et une utilisation excessive d'engrais, nuit à la qualité de l'eau et accroît le recours aux engrais (graphique 22). Il convient de mettre au point une approche plus efficace de l'allocation de l'eau que le système actuel de distribution des droits de prélèvement selon le principe du premier arrivé-premier servi. En juillet 2011, le gouvernement a publié une déclaration sur la politique nationale de l'eau, qui impose aux

Graphique 22. Niveau et variation du bilan azoté, 1990-2009

Kg par hectare de terre agricole



1. Ou dernière année disponible.

Source : Questionnaire conjoint Eurostat/OCDE, calculs OCDE.

Comment lire ce graphique : le bilan azoté brut est la quantité d'azote (essentiellement engrais et urine animale) entrant dans un système agricole moins la quantité absorbée par les cultures et les pâturages. L'accumulation de nutriments en excès par rapport aux besoins des végétaux peut conduire à un ruissellement de ces nutriments polluant les nappes phréatiques, de même qu'à une pollution atmosphérique et des émissions de GES. La variation du bilan donne une indication des pressions potentielles qu'exercent les activités agricoles sur l'environnement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833466>

collectivités locales d'établir des plans visant à définir et à faire respecter des normes de qualité de l'eau et à optimiser l'allocation de l'eau douce. L'adoption de mécanismes de marché, lorsque c'est possible, favoriserait les gains d'efficacité, au bénéfice de la qualité de l'eau ; il pourrait s'agir de systèmes d'échange de droits de prélèvement d'eau et d'échanges de nutriments, comme le recommandait l'*Étude économique* 2011.

Encadré 4. **Des politiques pour soutenir la croissance à long terme**

Stimuler les échanges internationaux et les investissements étrangers :

- Clarifier le cadre de la politique de concurrence pour le marché du haut débit et ajuster la réglementation de façon à instaurer des stratégies de tarification cohérentes entre les réseaux cuivre et fibre opt.
- Améliorer la transparence du régime de sélection des investissements directs étrangers et simplifier les procédures d'approbation dans le cadre de la loi sur la gestion des ressources.
- Adopter la loi *Commerce (Cartels and Other Matters) Amendment Bill* pour réduire les obstacles à la concurrence dans les liaisons de transport inter.

Renforcer l'innovation et la contribution du capital humain :

- Revoir le traitement fiscal des cessions de brevets pour assurer sa conformité aux meilleures pratiques internationales et envisager d'autoriser l'amortissement accéléré des actifs de brevets. Réétudier la conception du programme de subventions au développement technologique (« Technology Development Grants) pour clarifier et simplifier les critères de sélection et assurer l'accès des petites entreprises en démarrage à ce dispositif.
- Envisager de développer la formation pratique au sein des cursus d'ingénierie en soutenant les possibilités de stages pour les étudiants, en particulier auprès des établissements d'enseignement supérieur situés près des pôles d'ingénierie.

Gérer le capital naturel et le changement climatique :

- Renforcer les signaux de prix donnés par l'ETS en supprimant progressivement les dispositions transitoires. En attendant, instaurer le plafonnement et la vente aux enchères des allocations de quotas nationales.
- Éliminer les avantages fiscaux en faveur de la prospection pétrolière. Adopter un régime fondé uniquement sur les bénéfiques et affecter le produit des redevances au remboursement de la dette ou, en cas de découverte de gisements importants, à un fonds souverain.
- Encourager le développement des mécanismes de marché, lorsque c'est possible, pour gérer les ressources en eau.

Politiques publiques visant à améliorer la transition école-travail

Performance du marché du travail des jeunes

De nouvelles compétences sont nécessaires pour assurer une production à forte intensité technologique et être capable de s'adapter à des mutations structurelles rapides. Ces compétences lancent des défis de taille au système éducatif et à la qualité de ses liens avec le marché du travail. La Nouvelle-Zélande bénéficie d'un marché du travail qui fonctionne bien, caractérisé par de solides taux d'activité et d'emploi des jeunes et par un

chômage des jeunes traditionnellement faible. Le chômage de longue durée est également faible dans toutes les tranches d'âge. Cependant, le chômage des jeunes progresse plus fortement que celui des adultes depuis 2001 (tableau 5). Depuis la crise économique mondiale, l'accroissement du taux de chômage des jeunes et du taux de ceux qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation (taux NEET) figure parmi les plus forts de l'OCDE.

Tableau 5. **Situation des jeunes de 15 à 24 ans¹, en 2001 et 2011**

	2001			2011		
	NZL	UE ²	OCDE ²	NZL	UE ²	OCDE ²
Taux d'emploi (en % de la tranche d'âge)	55.4	40.2	43.3	49.9	33.4	37.8
Taux de chômage (TC) (en % de la population active)	12.1	16.5	14.5	17.3	22.8	19.0
TC relatif jeunes/adultes (15-24 ans)/ (25-54 ans)	2.9	2.5	2.6	3.5	2.7	2.7
Ratio chômage/population (en % de la tranche d'âge)	7.6	7.3	6.7	10.4	9.0	8.1
Incidence du chômage de longue durée (en % du chômage)	8.7	25.4	18.7	3.9	28.0	22.1
Incidence du travail à temps partiel (en % de l'emploi)	37.3	16.8	20.6	39.6	25.4	27.9
Taux NEET ³ (en % de la tranche d'âge)	11.7	12.0	12.3	12.7	11.7	12.3
Taux de décrochage scolaire ⁴ (en % de la tranche d'âge)	36.6	19.9	22.7	33.7	15.1	19.6
TC relatif jeunes peu qualifiés/très qualifiés ⁵ (CITE < 3/CITE > 3)	2.0	2.6	2.5	1.8	2.3	2.2

Note : TC : taux de chômage ; NEET : jeunes n'étant ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation ; CITE 3 : Classification internationale type de l'éducation, deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

1. Jeunes de 16-24 ans pour l'Islande, l'Espagne, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis.
2. Moyenne non pondérée de 21 pays de l'UE et des 34 pays de l'OCDE.
3. Première année de référence : 2002 pour l'Autriche et l'Irlande, 2003 pour l'Estonie, la Finlande et la Slovaquie, 2004 pour la Nouvelle-Zélande ; les données annuelles correspondent aux données du 1^{er} trimestre. Pour tous les pays de l'OCDE, sauf pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande, dont les données correspondent respectivement au mois de mai et au 2^e trimestre.
4. Pourcentage de jeunes âgés de 20 à 24 ans non scolarisés et n'ayant pas atteint le niveau CITE 3 en 2004 et 2009.
5. 1999 et 2009.

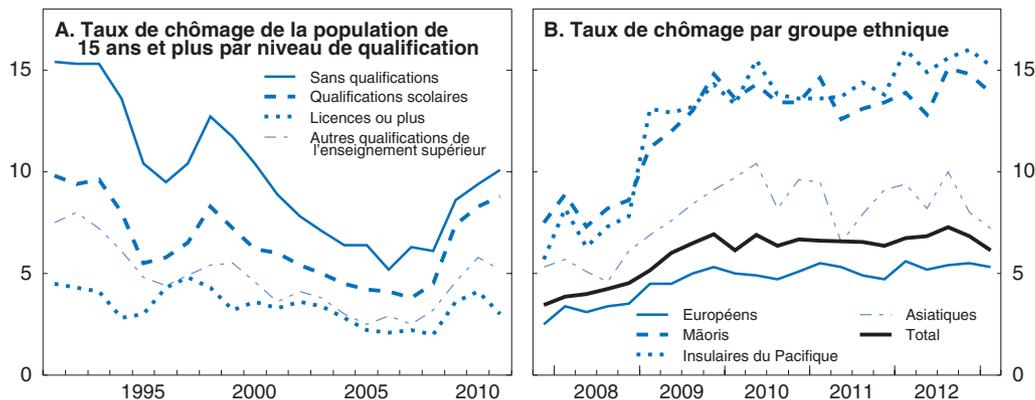
Source : Projet de l'OCDE, Des emplois pour les jeunes (www.oecd.org/employment/youth), OCDE (2012), *Regards sur l'éducation* et estimations de l'OCDE établies sur la base des *Enquêtes nationales auprès de la population active*.

L'éducation se révèle être le meilleur rempart à vie contre le chômage, la faiblesse des salaires et la pauvreté (OCDE, 2011b), même si cet avantage s'est amenuisé au fil du temps en Nouvelle-Zélande, avant de retrouver toute son importance depuis la grande crise financière (graphique 23, partie A). Des mutations structurelles rapides et profondes ont engendré une forte prévalence de la qualification dans la demande de main-d'œuvre des pays de l'OCDE, plaçant ainsi les jeunes en situation de désavantage tout en exigeant d'eux de longues études. La dégradation de la demande depuis la crise n'a fait que renforcer cette importance de la qualification, les employeurs cherchant à retenir des travailleurs qualifiés et expérimentés et préférant laisser partir les jeunes sans expérience. Cette situation risque aussi d'impliquer un parcours plus long et plus difficile jusqu'au premier emploi. Le niveau élevé et en hausse du chômage des jeunes et des NEET (graphique 24) sape leur confiance en soi et déprécie la valeur de leur capital humain. Compte tenu du nombre de jeunes travaillant à temps partiel en Nouvelle-Zélande, souvent en parallèle à leurs études, l'indicateur NEET semble plus propre que le taux de chômage à rendre compte des difficultés de l'insertion dans la vie active.

Le chômage des jeunes et le chômage global comportent une forte dimension ethnique (graphique 23, partie B). Les Maoris et les Insulaires du Pacifique sont plus en difficulté que la moyenne depuis le début de la récession, signe d'un niveau d'instruction généralement plus faible. De même, l'incidence de ces minorités parmi les NEET est beaucoup plus forte et près d'un tiers des Maoris en âge de travailler vivent des aides

Graphique 23. Les non qualifiés et les minorités ethniques paient le plus lourd tribut à la montée du chômage

En pourcentage

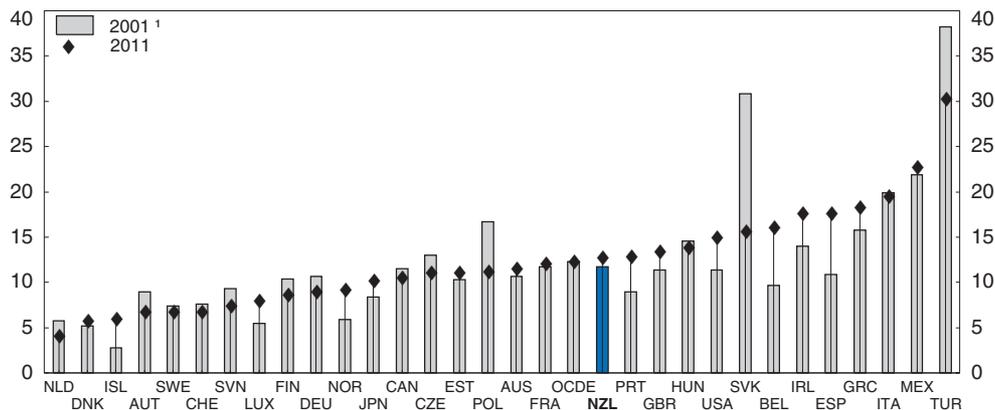


Source : Base de données Education COUNTS et Statistics New Zealand.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932833485>

Graphique 24. Taux NEET parmi les 15-24 ans

En pourcentage



1. Première année de référence : 2002 pour l'Autriche et l'Irlande ; 2003 pour l'Estonie, la Finlande et la Slovénie ; 2004 pour la Nouvelle-Zélande.

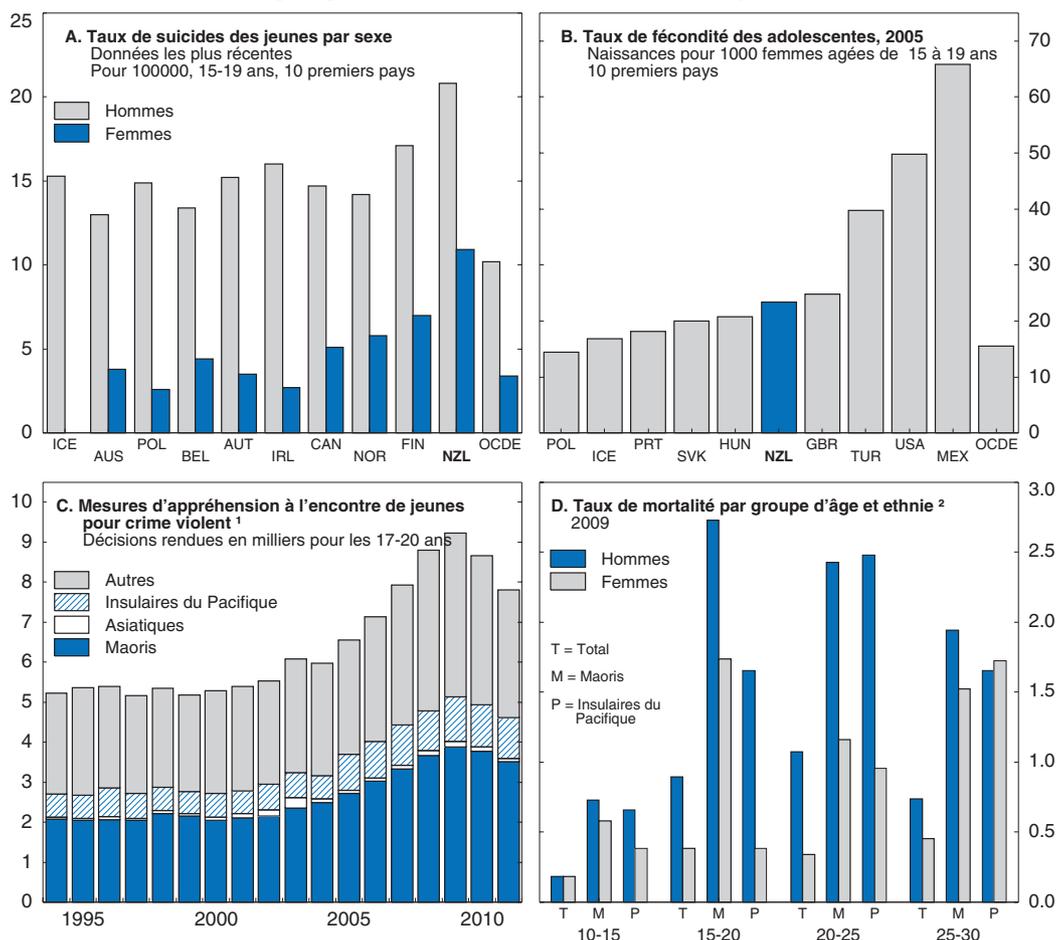
Source : OCDE (2012), *Regards sur l'éducation* et estimations de l'OCDE à partir des enquêtes nationales sur la population active.

Comment lire ce graphique : Le taux « NEET » désigne des jeunes n'étant ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation. En raison des distorsions induites par les vacances scolaires, les données annuelles correspondent aux données du 1^{er} trimestre, pour tous les pays de l'OCDE, sauf pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande, dont les données correspondent respectivement au mois de mai et au 2^e trimestre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932833504>

sociales (Nusche et al., 2012). Le manque d'attaches avec le travail s'accompagne d'une santé psychique et physique précaire et de comportements à risque chez les jeunes (graphique 25). Comme ces minorités constituent un tiers des effectifs scolarisés et que leur proportion par rapport à la population va augmenter, il est primordial de développer plus pleinement leur capital humain dans l'intérêt à la fois du potentiel de croissance future de la Nouvelle-Zélande et de la cohésion sociale fondamentale du pays.

Graphique 25. Indicateurs sociaux des jeunes



1. Les statistiques sur les individus ayant fait l'objet d'une mesure d'appréhension (« apprehension statistics ») donnent le nombre de criminels/délinquants ayant fait l'objet d'une telle mesure et le nombre d'affaires traitées. On entend par « mesure d'appréhension » le fait qu'un individu ait été identifié par la police comme l'auteur d'un crime/délit et, s'il y a lieu, que son cas ait fait l'objet d'un quelconque traitement, notamment que l'individu ait reçu un avertissement, qu'il ait fait l'objet de poursuites, qu'il ait été renvoyé devant une commission FGC (Family Group Conference) de la protection judiciaire de la jeunesse, ou qu'il ait fait l'objet d'une mesure de soustraction. On entend par « crime violent » l'homicide et les crimes de même nature, les actes commis dans l'intention de causer des blessures, les agressions sexuelles et les crimes de même nature, les actes dangereux et les actes de négligence mettant en danger la vie d'autrui, l'enlèvement, le harcèlement et les autres crimes de même nature commis contre une personne, le vol, l'extorsion et autres délits de même nature.

2. Pourcentage de décès dans la population correspondante.

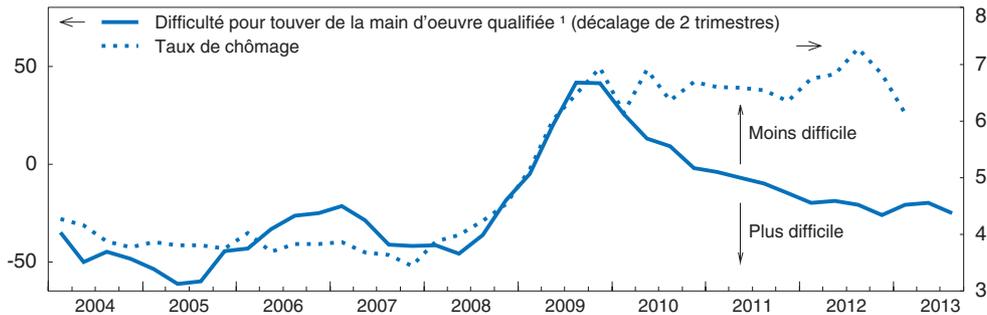
Source : Ministère de la Santé ; Statistics New Zealand et OCDE (2009), *Assurer le bien-être des enfants*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833523>

Un déficit de qualifications

Le taux de chômage de la Nouvelle-Zélande a connu une montée abrupte en 2009 et reste à un haut niveau depuis bien qu'il se soit modéré au début de 2013. De tout temps, le volant de ressources inutilisées du marché du travail permettait de pallier les déficits de qualifications, les employeurs estimant plus simple de recruter les compétences recherchées parmi la réserve de chômeurs, ou à la faveur de changements d'emploi. Depuis 2009 toutefois, les entreprises ont de plus en plus de difficultés à trouver des travailleurs qualifiés alors même que le chômage demeure à un haut niveau (graphique 26). Ce décalage dans la relation entre chômage et vacances d'emplois se retrouve dans un certain nombre de pays de l'OCDE (Hobijn et Sahin, 2012). Dans le cas de

Graphique 26. **Décalage récent entre chômage et facilité de recrutement d'une main-d'œuvre qualifiée**



1. Un chiffre négatif signifie que les employeurs estimant difficile de recruter une main d'œuvre qualifiée sont plus nombreux que ceux estimant ce recrutement facile.

Source : Secrétariat au Travail, NZIER, Quarterly Survey of Business Opinion et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 93.

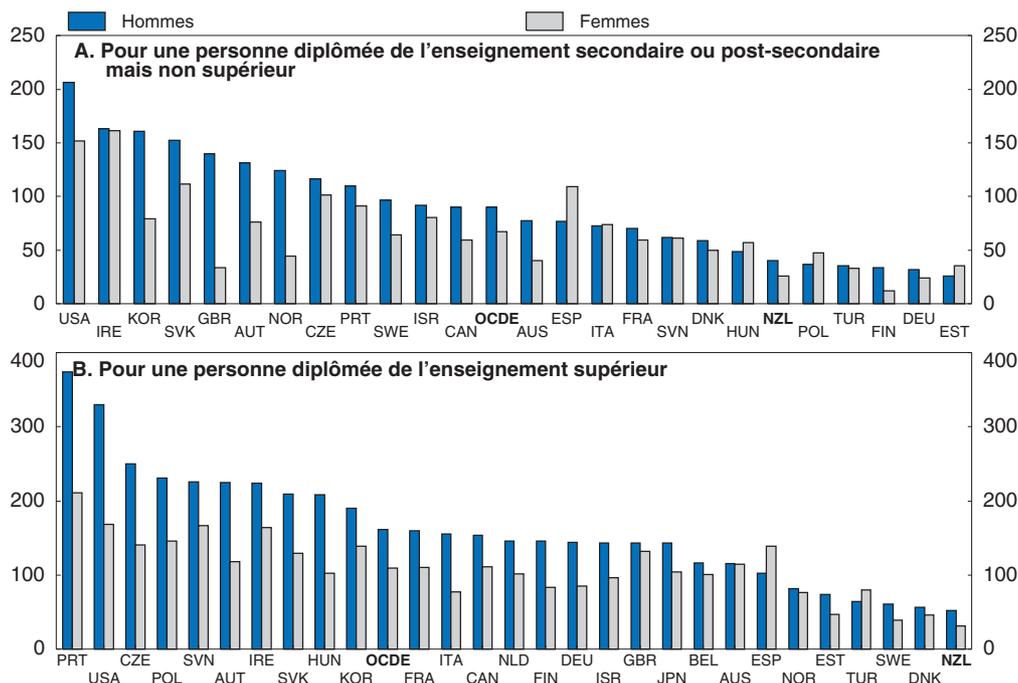
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833542>

la Nouvelle-Zélande, il pourrait rendre compte du fait que les séismes ayant frappé le Canterbury et les chantiers de reconstruction qui s'en sont suivis ont profondément modifié la structure de l'offre et de la demande de travail (Craigie et al., 2012). Il est à noter également que le taux de rotation des emplois est en fort recul depuis la récession.

Les rendements marchands de l'éducation estimés par l'OCDE sont faibles en Nouvelle-Zélande (graphique 27), ce qui pourrait être le reflet de problèmes de qualité du

Graphique 27. **Les rendements marchands de l'éducation sont relativement faibles¹**

Valeur actualisée nette privée de l'éducation, 2008¹, en milliers d'USD convertis à l'aide de PPA pour le PIB



1. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation 2012, tableaux A9.1 et A9.3.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833561>

système d'éducation et de son corollaire, une insuffisance de qualifications utiles. Toutefois, une partie de ce déficit s'explique par d'autres facteurs, notamment par la structure des qualifications de l'enseignement supérieur, qui comporte une abondance de qualifications de premier cycle court et peu de diplômes de deuxième cycle, ainsi que par un nombre inhabituellement élevé de qualifications de l'enseignement post-secondaire non supérieur (niveau 4 de la CITE), ce qui se traduit par la surqualification de nombreux salariés à des postes n'exigeant normalement qu'un diplôme de fins d'études secondaires (Quintini, 2011). En outre, les arrivants étrangers (venus généralement d'Asie) peuvent présenter un haut niveau de qualifications sur le papier, mais il s'avère souvent qu'ils ne correspondent pas au poste et perçoivent des rémunérations inférieures dans les cinq à dix premières années, ce qui réduit les rendements apparents de l'éducation par l'effet d'une erreur d'appréciation (Zuccollo et al., 2013). Enfin, la demande de compétences des employeurs est complémentaire de leurs investissements de productivité pour exploiter les débouchés rentables et l'insuffisance de ces investissements peut faire baisser le rendement des compétences.

Les entreprises qui ne trouvent pas les compétences recherchées sur le marché peuvent choisir de former leurs salariés, anciens et nouveaux. En théorie toutefois, les employeurs risquent de sous-investir dans la formation faute de pouvoir s'approprier pleinement le rendement de compétences susceptibles d'intéresser d'autres. Des subventions salariales à la formation dans l'industrie peuvent se justifier en cas d'externalités de ce type. Des études internationales indiquent que celles-ci peuvent être spécialement problématiques s'agissant de la formation en apprentissage des jeunes, des entreprises rivales pouvant « débaucher » des apprentis nouvellement formés pour récolter les fruits d'investissements lourds consentis par leurs concurrents, même si le phénomène reste flou en Nouvelle-Zélande.

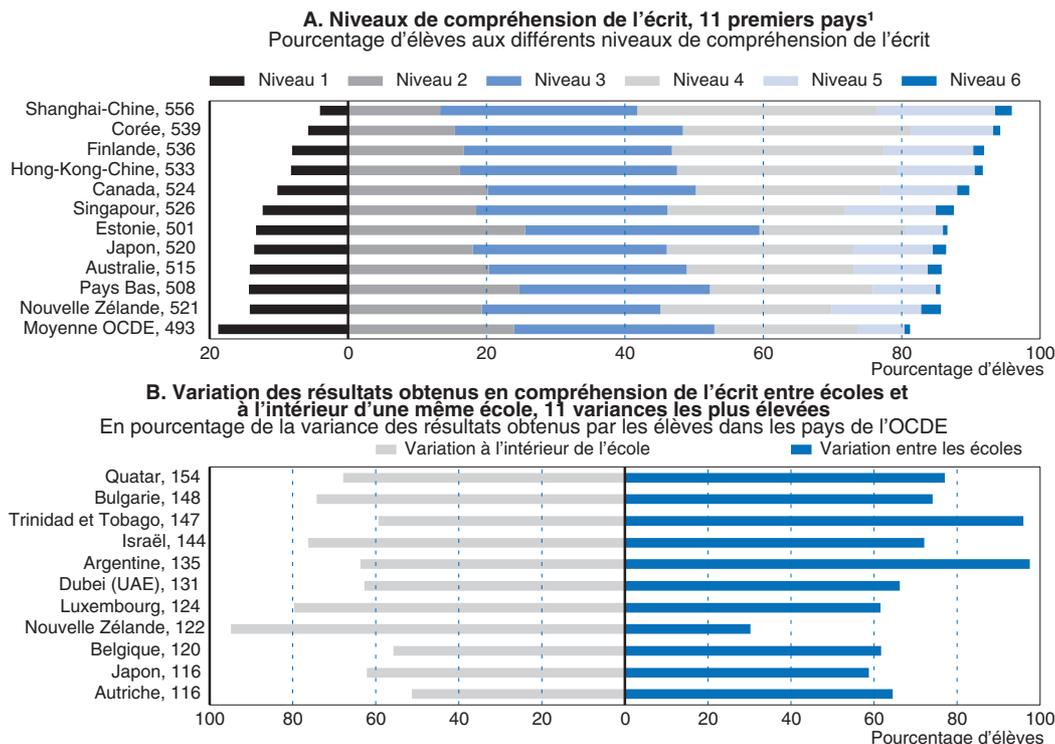
Les enjeux de l'éducation

Le gouvernement apporte une réponse au double problème de la montée du chômage des jeunes et du déficit de qualifications, qui va croissant. Les solutions « en aval », à l'image du dispositif Youth Service pour les jeunes qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation, privilégient une transition vers des politiques d'activation fondées sur l'éducation et la formation en faveur des jeunes vulnérables. Or, des solutions « en amont », qui impliquent de réformer l'éducation formelle pour maintenir les jeunes dans le système scolaire et investir en eux en leur donnant des qualifications qui intéressent le marché, sont plus indiquées.

Performances du système éducatif

Il semble que le système éducatif de la Nouvelle-Zélande soit parmi les plus performants de l'OCDE. Ainsi, le pays se classe cinquième par le taux de diplômés de l'enseignement supérieur. Même si les résultats des universités sont plus modestes, les jeunes cohortes choisissent de plus en plus cette voie au détriment des filières professionnelles, plus populaires il y a encore une vingtaine d'années. S'agissant des résultats scolaires, la Nouvelle-Zélande se classe 11e sur 65 aux scores de compréhension de l'écrit de l'enquête PISA, principal objet de l'édition 2009 (graphique 28, partie A). Elle fait tout aussi bien pour ce qui est des scores PISA à l'évaluation des compétences mathématiques et scientifiques, mais un peu moins bien dans ces disciplines dans l'enquête TIMSS (International Association for the Evaluation of Educational

Graphique 28. **De fortes moyennes, mais aussi un haut degré de dispersion, caractérisent les résultats de la Nouvelle-Zélande à l'enquête PISA¹**



Note : les chiffres qui figurent à côté du nom du pays sont le score en compréhension de l'écrit pour la partie A et la variance totale en proportion de la variance de l'OCDE pour la partie B.

1. Les pays sont classés par ordre décroissant de pourcentage d'élèves aux niveaux 2, 3, 4, 5 et 6.

Source : OECD (2010), Résultats du PISA 2009 : Savoirs et savoir-faire des élèves. Performance des élèves en compréhension de l'écrit, en mathématiques et en sciences (Volume I) et Surmonter le milieu social : L'égalité des chances et l'équité du rendement de l'apprentissage (Volume II).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833580>

Achievement, 2012a et 2012b). De tels résultats donnent à penser que le système scolaire fait beaucoup de bonnes choses.

Pour autant, les inégalités de résultats du système éducatif néo-zélandais sont considérables. La variance des scores PISA au sein d'une même école est la plus forte de l'échantillon (graphique 28, partie B) et l'on observe une longue « queue » d'élèves sous-performants. Les taux de décrochage scolaire sont parmi les plus élevés de l'OCDE (tableau 5). Qui plus est, il existe une forte composante intergénérationnelle : plus que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE, il est plus probable que les parents des étudiants de l'enseignement supérieur aient eux-mêmes fait des études (OCDE, 2012b) et les scores PISA sont très sensibles au milieu socio-économique. Même si l'origine ethnique n'explique pas à elle seule des écarts socio-économiques excessifs, les disparités ethniques dans le système éducatif sont le reflet de celles observées sur le marché du travail. Parmi les populations sans qualifications scolaires, les Maoris sont presque deux fois plus nombreux que les Pakehas/Européens sans qualifications scolaires et quatre fois plus nombreux que les Asiatiques et à l'inverse, ils comptent nettement moins de diplômés de l'enseignement supérieur. Si ces diplômés sont de plus en plus nombreux parmi les Maoris et les Insulaires du Pacifique, ils ne rattrapent pas leur retard sur les autres groupes ethniques (chapitre 2).

Réforme de l'école

L'enseignement scolaire néo-zélandais est le plus innovant de l'OCDE. Les réformes de la fin des années 80 ont délégué des compétences de gouvernance, de gestion et de pédagogie tout au long de la chaîne jusqu'au niveau de chaque établissement. Les établissements scolaires sont donc autonomes à de nombreux égards, mais responsables devant les parents via des conseils d'établissement élus. Les évaluations des écoles, des enseignants et des élèves mettent l'accent sur les interactions enseignants-élèves et sur la responsabilité personnelle dans le processus d'acquisition, tout en minimisant l'importance des tests normalisés. Ce cadre est générateur de flexibilité et d'expérimentation dans des environnements pédagogiques où les élèves sont plus motivés et s'épanouissent. L'habitude de regrouper les élèves en fonction de leurs aptitudes (système des classes homogènes) dans le secondaire a peut-être accru la marginalisation des élèves moins scolaires (Smyth et McCoy, 2011), même si ce système s'accompagne en partie de très faibles taux de redoublement, ce qui est jugé salutaire par l'OCDE.

L'un des objectifs prioritaires doit être de mieux faire fonctionner le système pour les élèves menacés de décrochage. En effet, la dispersion extrême des scores PISA au sein d'un même établissement est le signe qu'il faut faire beaucoup plus pour adapter l'éducation aux besoins d'élèves extrêmement divers, d'où l'importance d'un enseignement de qualité. Un rapport récent de l'OCDE relève que l'évaluation des enseignants est variable, qu'il existe peu de liens entre cette évaluation et le développement professionnel et qu'aucune trajectoire de carrière ne semble clairement définie pour les enseignants performants (Nusche et al., 2012). Ces questions devaient être abordées, y compris par le développement professionnel des directeurs et des conseils d'établissement eux-mêmes. Enfin, il faudrait développer les programmes de formation des enseignants à des publics difficiles.

Le contrôle centralisé exercé en permanence sur la gestion du personnel et les budgets d'investissement peut limiter l'aptitude des établissements scolaires à assurer un enseignement de qualité innovant. Ce contrôle réduit leur marge de manœuvre pour déployer les ressources en fonction de leurs besoins. Il serait donc souhaitable de leur déléguer une plus grande part encore du financement des charges scolaires globales et de leur laisser une plus grande marge de manœuvre pour répondre aux besoins des élèves. Par ailleurs, on ne sait pas si les mécanismes actuels employés pour cibler les ressources sur les élèves défavorisés sont ou non efficaces. Les établissements scolaires sont souvent entravés dans leur capacité à attirer et à garder de bons enseignants dans les zones défavorisées, ou plus généralement à consacrer des budgets suffisants à l'éducation des élèves défavorisés. Compte tenu du fort impact du statut socio-économique sur les résultats des élèves, la question mérite qu'on s'y attarde.

La fragmentation du système éducatif réduit les possibilités de constituer des réseaux d'élèves et d'enseignants, de réaliser des économies d'échelle et de se spécialiser, tout en imposant aux chefs d'établissement de lourdes obligations administratives et en limitant la concurrence dans leur sélection. Des incitations et des opportunités doivent être offertes pour encourager plus de collaboration et le regroupement en pôles des établissements scolaires.

L'éducation des jeunes enfants (EJE) peut aider à surmonter une situation de désavantage initial. Des moyens importants ont été affectés à l'EJE ces dernières années, et un solide cadre réglementaire a été mis en place, qui soutient une EJE de qualité. Des

centres culturellement adaptés, à l'image des centres éducatifs *te kohanga reo* et des centres préscolaires bilingues pour les langues du Pacifique (*language nests*), font désormais partie du paysage néo-zélandais de l'EJE. Néanmoins, les taux de fréquentation des enfants maoris et des minorités du Pacifique – qui en ont le plus besoin – restent faibles. L'investissement des parents est déterminant pour corriger cette situation et certains programmes d'enseignement à domicile ont prouvé leur efficacité pour susciter une demande d'EJE chez les familles (BarHava et al., 1999). Toutefois, les zones les plus déshéritées souffrent également d'un manque de structures d'EJE.

Les autorités ont fixé des objectifs pour réduire les taux de décrochage et les ont accompagnés de nouveaux parcours à l'intention des élèves non scolaires pour qu'ils restent motivés et qu'ils accèdent à l'enseignement supérieur (voir ci-dessous). Elles devraient également envisager de repousser l'éducation obligatoire (définie comme le fait d'aller à l'école, d'être en formation ou de travailler tout en continuant des études pour obtenir une qualification) jusqu'à l'âge de 18 ans (au lieu de 16 ans actuellement), comme est en train de le faire le Royaume-Uni. Des chercheurs ont montré qu'agiter le « bâton » de l'obligation peut aider les élèves à tenir jusqu'au bout lorsque leur prend l'envie de quitter l'école (chapitre 2).

Interface éducation-emploi

L'enseignement et la formation professionnels (EFT) peut jouer un rôle crucial pour préparer les jeunes à l'emploi, développer les compétences et répondre aux besoins du marché du travail (OCDE, 2010b). Le dispositif Youth Guarantee donne aux élèves qui ont décroché, ou risquent de le faire, une chance de poursuivre leurs études pour obtenir un minimum de qualifications pour le marché du travail dans l'enseignement supérieur, notamment via les « académies des métiers », qui offrent des attaches plus solides avec le monde du travail. Un autre dispositif dit des « parcours professionnels » recense les critères et compétences recommandés par les entreprises et les associe à des opportunités d'études et d'emploi. En faisant de l'EFT une option plus pertinente et plus accessible, ces mesures améliorent, dans un système plutôt scolaire par ailleurs, les choix offerts aux jeunes qui apprennent mieux dans un environnement d'études appliquées.

Les programmes de formation industrielle et de formation en apprentissage s'étaient considérablement développés avant la récession. Toutefois, les formations sur poste sont globalement coûteuses, elles impliquent des équipements, une étroite supervision et un tutorat. Les tentatives précédentes ont souffert d'un manque de moyens financiers et d'une qualité inégale, cependant que les taux de réussite étaient très faibles. Signe encourageant, le gouvernement a annoncé une rallonge budgétaire destinée à renforcer la qualité et le nombre de formations en apprentissage (Key, 2013). Les entreprises doivent, elles aussi, prendre des engagements financiers car elles ont tout à gagner de formations en apprentissage réussies. Quant aux syndicats, ils devraient eux aussi être partie prenante pour protéger les droits des apprentis et aider à contrôler la qualité des programmes. Toute formation en apprentissage de qualité doit inclure un solide volet pratique, débouchant sur des compétences nouvelles. Elle doit être souple et encourager diverses compétences et l'adaptabilité à l'évolution des besoins de la société de la connaissance, à l'image de ce que font généralement ces formations en Nouvelle-Zélande.

Les liens entre enseignement supérieur et entreprises doivent être renforcés. Il semble que certaines mesures soient désormais prises dans ce sens. Les représentants des employeurs et de l'industrie siègent aux côtés des établissements d'enseignement

supérieur pour arrêter les programmes et mettre de l'ordre dans un système pléthorique de qualifications, dans le cadre de l'examen périodique des qualifications (New Zealand Qualifications Authority, NZQA, 2013). Un examen des services d'information, de conseil, d'orientation et d'éducation au choix de carrière dans l'enseignement secondaire (CIAGE) est également en cours (Education Review Office, 2012). Des rapports sectoriels sont en cours de publication, qui recensent des options de carrière et leurs résultats en termes d'emploi (Ministère des Entreprises, de l'Innovation et de l'Emploi, MBIE, 2003) et aident les élèves à choisir leur filière d'études. Cette « éducation à la carrière » doit s'inscrire dans le cursus lui-même et être proposée à l'ensemble des élèves de l'enseignement secondaire et supérieur pour les informer précisément des besoins du marché du travail et les former à gérer leur propre carrière tout au long de leur vie professionnelle.

Encadré 5. **Recommandations pour améliorer la transition école-travail**

Enseignement préscolaire et scolaire : réduire le taux de décrochage

- Veiller à ce que les enfants issus de milieux défavorisés bénéficient en plus grand nombre de l'EJE en incitant davantage les prestataires d'EJE à s'implanter dans des zones où l'offre est peu développée et en suscitant une plus forte demande de la part des familles.
- Proposer des incitations et des opportunités pour fusionner et regrouper en pôles un système éducatif fragmenté pour réaliser des gains d'efficacité et procurer des avantages éducatifs.
- Déléguer le financement d'une plus grande part des charges globales des établissements scolaires, dont la rémunération des enseignants, en donnant aux établissements une plus grande marge de manœuvre pour allouer les ressources et maximiser la performance.
- Revoir les mécanismes actuels employés pour cibler les ressources sur les élèves issus de milieux défavorisés.
- Envisager de repousser l'éducation obligatoire (parallèle à l'emploi, ou éducation formelle) jusqu'à l'âge de 18 ans, tout en rehaussant l'intérêt des programmes pour les élèves insatisfaits. Déployer plus d'efforts pour maintenir ces élèves dans le système éducatif traditionnel.

Un enseignement supérieur tourné vers l'emploi

- Renforcer la qualité des formations en apprentissage en facilitant la participation des jeunes défavorisés, en améliorant l'assurance qualité, en veillant à l'adéquation des financements et en renforçant les obligations de résultats.
- Faire que l'éducation soit pertinente par rapport au marché du travail via une planification stratégique (associant des représentants des entreprises et des salariés) axée sur les besoins du marché en diverses compétences.
- Améliorer la qualité de l'orientation sur les carrières dans l'enseignement secondaire et dans le supérieur par le développement professionnel spécialisé, la constitution de réseaux avec les employeurs et l'établissement de liens clairement définis avec les programmes scolaires.
- Renforcer la réactivité de l'enseignement supérieur face aux besoins du marché du travail en informant les étudiants, en formalisant les liens entre les institutions prestataires et les employeurs et en orientant les financements vers les secteurs où des déficits de qualifications sont prévisibles.

Bibliographie

- Australian Productivity Commission and New Zealand Productivity Commission (2012), « Strengthening Trans-Tasman Economic Relations », Joint Study, Final Report.
- Aziz, O., M. Gibbons, C. Ball et E. Gorman (2012), « The Effect on Household Income of Government Taxation and Expenditure in 1988, 1998, 2007 and 2010 », *Policy Quarterly*, vol. 8, n° 1, 29-38.
- BarHava-Monteith, G., N. Harré et J. Field (1999), HIPPY New Zealand: An Evaluation Overview, Ministry of Social Development, www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/publications-resources/journals-and-magazines/social-policy-journal/spj12/hippy-new-zealand-an-evaluation-overview.html.
- Barnes, S., R. Bouis, P. Briard, S. Dougherty et M. Eris (2011), « The GDP Impact of Reform: A Simple Simulation Framework », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 834, Éditions de l'OCDE.
- Bell, M. (2012), « Fiscal Sustainability Under an Ageing Population Structure », Draft Paper for the Long-Term Fiscal External Panel, Trésor de Nouvelle-Zélande, août.
- Blundell-Wignall, A. et C. Roulet (2013), « Business models of banks, leverage and the distance-to-default », *OECD Journal: Financial Market Trends*, vol. 2012/2, janvier, Éditions de l'OCDE.
- Coleman, T. (2013), « Taking Results Approach to Delivering Better Public Services », www.beehive.govt.nz, 26 février.
- Commission de la productivité d'Australie et Commission de la productivité de Nouvelle-Zélande (2012), « Strengthening Trans-Tasman Economic Relations », base.
- Commission de la productivité de Nouvelle-Zélande (2012), « International Freight Transport Services Inquiry: Final Report », avril.
- Craigie, R., D. Gillmore et N. Groshenny (2012), « Matching workers with jobs: How well is the New Zealand labour market doing? », *RBNZ Bulletin*, vol. 75, n° 4, décembre.
- Education Review Office (ERO) (2012), « Careers Information, Advice, Guidance and Education (CIAGE) in Secondary Schools », Wellington, août.
- English, Hon. B. (2012), *Budget Policy Statement*, The New Zealand Government, 2013 Budget, 18 décembre.
- Evans, L., G. Guthrie et N. Quigley (2012), « Contemporary Microeconomic Foundations for the Structure and Management of the Public Sector », *New Zealand Treasury Working Paper*, n° 12/01, mai.
- FMI (2010), « New Zealand: 2010 Article IV Consultation – Staff Report », *Country Report*, n° 10/144.
- FMI (2012), « New Zealand: 2012 Article IV Consultation – Staff Report », *IMF Country Report*, n° 12/132.
- Hobijn, B. et A. Sahin (2012), « Beveridge Curve Shifts across Countries since the Great Recession », 13th Jacques Pollack Annual Research Conference, Fonds monétaire international, 8-9 novembre, www.imf.org/external/np/res/seminars/2012/arc/pdf/HS.pdf.
- Hurnard, R. (2005), « The effect of New Zealand Superannuation eligibility age on the labour force participation of older people », *New Zealand Treasury Working Paper*, n° 05/09.
- International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) (2012a), *TIMSS International Results in Mathematics*, TIMSS & PIRLS International Study Centre, Lynch School of Education, Boston College.
- International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) (2012b), *TIMSS International Results in Science*, TIMSS & PIRLS International Study Centre, Lynch School of Education, Boston College.
- Jang, B. et M. Kataoka (2013), « New Zealand Banks' Vulnerabilities and Capital Adequacy », *IMF Working Paper*, WP/13/7, janvier.
- Johansson, A., C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia (2008), « Taxation and Economic Growth », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, Éditions de l'OCDE.
- Johansson, Å., Y. Guillemette, F. Murtin, D. Turner, G. Nicoletti, C. de la Maisonneuve, P. Bagnoli, G. Bousquet et F. Spinelli (2013), « Long-Term Growth Scenarios », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1000, Éditions de l'OCDE.
- Joumard, I., C. André et C. Nicq (2010), « Health Care Systems: Efficiency and Institutions », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 769, Éditions de l'OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/5kmfp51f5f9t-en>.

- Key, J. (2013), *Speech to the North Harbour Club (State of the Nation)*, 25 janvier, www.beehive.govt.nz/speech/speech-north-harbour-club.
- Law, D., L. Meehan et G.M. Scobie (2011), « *KiwiSaver: An Initial Evaluation of the Impact on Retirement Saving* », *Paper prepared for the 52nd NZAE Conference*, Wellington, 29 juin-1^{er} juillet.
- Ministère du Développement social (MSD) (2010), *The Social Report: Summary*, Wellington, <http://socialreport.msd.govt.nz/summary/>.
- Ministère des Entreprises, de l'Innovation et de l'Emploi (MBIE) (2013), *Occupation Outlook*, Wellington.
- New Zealand Qualifications Authority (NZQA) (2013), *Targeted Review of Qualifications*, Wellington.
- Nusche, D., D. Laveault, J. MacBeath et P. Santiago (2012), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: New Zealand 2011*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande 2009*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE : Canada 2010*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2010b), *Formation et emploi : relever le défi de la réussite*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2011a), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande 2011*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2011b), *Toujours plus d'inégalités : pourquoi les écarts de revenus se creusent. Note par pays : Nouvelle-Zélande*, www.oecd.org/els/soc/49559274.pdf, Éditions de l'OCDE (en anglais).
- OCDE (2012a), *Perspectives de l'OCDE sur les pensions 2012*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2012b), *Regards sur l'éducation 2012*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2012c), *Réformes économiques 2012 : Objectif croissance*, Éditions de l'OCDE.
- Quintini, G. (2011), « *Right for the Job: Over-Qualified or Under-Skilled?* », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 120, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg59fcz3tkd-en>.
- Rashbrooke, M. (2013), « *La justice sociale et ses ennemis* », *OECD Better Life Index*, 22 janvier, www.oecdbetterlifeindex.org/fr/2013/01/la-justice-sociale-et-ses-ennemis/.
- Reddell, M. (2013), « *The long-term level 'misalignment' of the exchange rate: Some perspectives on causes and consequences* », *Paper prepared for the Reserve Bank/Treasury Exchange Rate Forum*, Wellington, 26 mars.
- Reserve Bank of New Zealand (RBNZ) (2012), *Financial Stability Report*, novembre.
- Reserve Bank of New Zealand (RBNZ) (2013a), « *Macro-prudential policy instruments and framework for New Zealand* », March, www.rbnz.govt.nz/finstab/macro-prudential/5166933.pdf.
- Reserve Bank of New Zealand (RBNZ) (2013b), *Financial Stability Report*, mai.
- Smyth, E. et S. McCoy (2011), « *Improving Second-Level Education: Using Evidence for Policy Development* », *ESRI Renewal Series, Paper 5*, The Economic and Social Research Institute, Dublin, décembre, www.esri.ie/UserFiles/publications/EC005.pdf.
- Trésor de Nouvelle-Zélande (2012), *Half Year Economic and Fiscal Update*, Wellington, 18 décembre.
- Tolley, A. (2013), « *Increase in prisoner education to reduce crime* », www.beehive.govt.nz, 21 février.
- Zuccollo, J., S. Maani, B. Kaye-Blake et L. Zeng (2013), « *Private Returns to Tertiary Education: How Does New Zealand Compare?* » *New Zealand Treasury Working Paper*, à paraître.

ANNEXE A.1

Progrès de la réforme structurelle

La présente annexe passe en revue les mesures prises à la suite des recommandations formulées dans les *Études* précédentes. Les recommandations nouvelles de la présente *Étude* sont énoncées à la fin des chapitres correspondants.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (avril 2011)
Marché du travail et programmes sociaux	
Assouplir les restrictions sur les contrats à durée déterminée, surtout pour les travailleurs seniors.	Aucune mesure prise.
Concurrence sur les marchés de produits	
Clarifier les responsabilités des ministères et des autorités chargées de la réglementation, en particulier dans les télécommunications et le transport, pour assurer leur indépendance. Recourir plus largement à des évaluations périodiques et des clauses de révision et s'engager à alléger les obligations réglementaires. Procéder régulièrement à une évaluation de l'impact des autorités de réglementation indépendantes sur les marchés qu'elles réglementent.	Le Trésor a conduit et publié une évaluation de tous les grands régimes réglementaires au regard de ses principes de bonnes pratiques. Les ministres ont fixé de nouveaux objectifs à la pratique réglementaire des services, parmi lesquels suivre et évaluer à intervalles réguliers l'adéquation des régimes réglementaires à leur finalité. Le résultat n° 9 du programme d'amélioration des services publics engage le gouvernement à développer des services en ligne plus rapides et un barème de notation de la performance, comparable à celui des grandes entreprises privées, et à réduire de 25 % les coûts pour les entreprises des formalités avec l'administration à l'horizon 2017.
Supprimer la participation « Kivi Share » de l'État dans Telecom. Faire en sorte que les obligations de couverture puissent être exposées à la concurrence d'autres sociétés de télécommunications et qu'elles soient technologiquement neutres.	Le gouvernement a soumis une large révision de la loi sur les télécommunications et notamment, de l'obligation de services de télécommunications.
Procéder à des analyses d'impact de la réglementation (AIR) de façon plus systématique et plus rigoureuse lors de l'élaboration de la réglementation.	Deux évaluations indépendantes ont été réalisées sur des échantillons d'AIR de différents secteurs de l'administration pour évaluer les performances des services dans ce domaine et dans l'assurance qualité ; leurs résultats ont été repris pour la formation continue et l'orientation.
Adopter une loi suffisamment précise sur la responsabilité réglementaire et affiner les principes d'une « réglementation raisonnable » qui demande peu d'interprétation de la part des tribunaux.	Les ministres ont décidé de mettre en place une législation imposant des obligations de notification pour évaluer dans quelle mesure les attentes de la réglementation ont été satisfaites et des caractéristiques ou prérogatives importantes ont été attribuées, ainsi que les coûts, les éventuelles pertes économiques et les niveaux probables de mise en conformité et d'exécution.
Autoriser la Commission du commerce à recourir à un plus large éventail d'interventions pour traiter plus rapidement les dossiers. Développer les évaluations <i>ex post</i> des décisions de la Commission pour évaluer ses performances. Renforcer la coopération avec son homologue australienne.	La loi modificative de la loi sur le commerce (la coopération internationale et les droits et redevances) a été adoptée en 2012 pour faciliter la coopération entre la Commission néo-zélandaise du commerce et la Commission australienne de la concurrence et de la consommation (ACCC).
Aller vers une privatisation des entreprises publiques.	L'État vendra ses participations minoritaires dans quatre entreprises énergétiques et dans Air New Zealand.
Supprimer tous les droits de douane subsistants ainsi que le monopole de Zespri sur l'exportation de kiwis.	Aucune mesure prise.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (avril 2011)
Innovation et création d'entreprises	
Favoriser une intégration plus étroite des politiques de l'éducation, de l'immigration et du marché du travail avec les politiques de l'innovation.	Aucune mesure prise.
Lier les financements publics de R-D à des financements privés. Veiller à ce que les incitations en faveur de la R-D des entreprises soient coordonnées avec les différents programmes de soutien à la R-D.	Les autorités ont récemment mis en place Callaghan Innovation (entité publique rattachée au MBIE) pour améliorer le transfert de connaissance, de savoir-faire et de technologie vers les entreprises et mettre en liaison les entreprises accédant à ces subventions publiques avec d'autres activités de R-D bénéficiant de fonds publics.
Étendre la reconnaissance des diplômes étrangers à un plus grand nombre de pays et faciliter l'acquisition du permis de résidence pour les étudiants étrangers après l'obtention du diplôme.	Aucune mesure prise.
Fiscalité	
Éliminer la double imposition des bénéfices trans-tasmaniens distribués aux actionnaires en continuant de travailler sur un accord avec l'Australie pour la reconnaissance mutuelle des crédits d'imputation applicables à l'investissement étranger.	Une étude conjointe des deux Commissions de la productivité d'Australie et de Nouvelle-Zélande a été réalisée sur l'alliance trans-Tasmanie, dont une partie est consacrée à la reconnaissance mutuelle des crédits d'imputation.
Réaligner le taux de l'impôt sur les sociétés, le taux de l'impôt sur les revenus du capital et le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu, ou diminuer le barème d'imposition des revenus du capital.	Aucune mesure prise.
Introduire un impôt global sur les plus-values réalisées, ou imposer uniquement la fraction réelle des produits financiers, ou adopter un système exonéré-exonéré-imposé (EEI). Limiter la déductibilité fiscale des pertes générées par les investissements dans l'immobilier locatif en autorisant qu'elles soient imputées sur des revenus locatifs futurs.	Aucune mesure prise.
Mettre en place un impôt sur le patrimoine ou sur les propriétés immobilières et foncières, calculé sur la valeur foncière à l'hectare, et ajuster le taux d'imposition en fonction du taux marginal d'imposition sur le revenu applicable au propriétaire. Supprimer les différences de taux de la fiscalité locale applicable à l'immobilier résidentiel, l'immobilier commercial et aux propriétés agricoles.	Aucune mesure prise.
Étoffer les marchés de capitaux	
Veiller à ce qu'un cadre réglementaire rationalisé impose aux sociétés qui proposent des organismes de placement collectif (OPC) une structure de gouvernance adéquate, et prévoient des critères de sélection des dépositaires d'OPC suffisamment stricts pour garantir leur aptitude à s'acquitter de leurs fonctions.	Les différentes lois applicables aux critères de gestion des OPC seront remplacées par un seul texte sur le régime de gouvernance applicable aux petits organismes de placement collectif (Financial Markets Conduct Bill). La loi exigera la mise en place d'une autorité de surveillance extérieure agréée et l'agrément de tous les gestionnaires d'OPC.
Adopter une approche plus rigoureuse des obligations de notification concernant les honoraires et les frais des OPC, de manière à accroître leur transparence et à faciliter les comparaisons entre les différents produits.	La réglementation KiwiSaver 2013 (sur les obligations de notification périodiques) exigera des fonds qu'ils soumettent, d'ici le 1 ^{er} juillet 2013, des rapports périodiques sur leurs performances, les honoraires et commissions pratiqués, la répartition des actifs, les conflits d'intérêts et sur toute autre question, à l'aide de méthodes de calcul standardisées et de modèles de déclaration. La loi sur la gouvernance des OPC exigera des organismes qu'ils produisent des déclarations plus succinctes et plus simples à l'intention des investisseurs pour faciliter la comparaison entre les produits.
Surmonter les obstacles géographiques	
Faciliter le commerce maritime en réduisant le temps et le nombre de documents requis pour le dédouanement. Mettre en place un seul guichet électronique pour les différents permis et autorisations.	Un système conjoint de gestion des frontières, qui comporte un guichet commercial unique électronique, est parvenu aux derniers stades de sa mise au point et devrait être pleinement opérationnel d'ici la fin de 2013.
Envisager de réduire la part des actifs portuaires détenue par les collectivités locales pour assurer une plus grande discipline du marché dans le secteur.	Aucune mesure prise.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (avril 2011)
Réforme de la santé	
Donner suffisamment d'autonomie aux conseils de santé de district (DHB) et la responsabilité sur les dépenses de maternité et d'invalidité. Décentraliser les négociations salariales afin de donner aux DHB plus de flexibilité pour innover.	Le ministre de la Santé conserve la responsabilité sur la plupart des dépenses de maternité et d'invalidité. Certains organismes de santé primaire (PHO) se sont vu confier un budget pour couvrir des services supplémentaires (de radiologie de proximité, par exemple). En leur qualité d'employeurs, les DHB déterminent leur approche de la négociation salariale, dans les limites sectorielles fixées par l'État.
Allouer les crédits de santé en fonction de critères économiques en examinant les coûts d'opportunité de différents scénarios d'allocation de chaque dollar marginal de soins.	Un comité d'investissement a été institué pour évaluer les grands projets d'investissement. La Commission nationale de la santé (NHC) a été mise en place en 2011 pour établir, à partir des éléments d'appréciation disponibles, des priorités entre les interventions anciennes et nouvelles dans le secteur de la santé en privilégiant leur rapport coût-efficacité et leur viabilité à long terme. La NHC a engagé un programme pour recenser les secteurs à fortes dépenses et/ou en expansion rapide et pour définir les nouvelles priorités d'investissement.
Examiner si le contrôle des hôpitaux publics par l'État, ou tout au moins la sous-traitance de la gestion des hôpitaux à une agence indépendante, pourrait aider à résoudre les conflits d'intérêts dans les DHB et stimuler la sensibilisation aux coûts, l'efficacité et la concurrence dans le secteur hospitalier.	Aucune mesure prise.
Autoriser le paiement par capitation pour un meilleur « suivi des patients », en supprimant les restrictions qui empêchent certains médecins d'avoir accès à ce mode de paiement.	Aucune mesure prise.
Envisager l'utilité d'une extension de la couverture maladie privée, assortie une réglementation et/ou une fiscalité appropriée.	Aucune mesure prise.
Réduire la part de la capitation dans la rémunération des généralistes, tout en maintenant les paiements directs à un niveau modéré. Les honoraires devraient être fixés par le PHO, conformément aux obligations liées à la détermination de budgets, avec remboursement total ou partiel par le DHB (financeur) en fonction des résultats pour la santé des patients.	Les autorités introduisent des modifications visant à renforcer et à améliorer les résultats en santé primaire, parmi lesquelles un cadre de gestion pour l'amélioration de la performance, un recours plus large au financement aux résultats des PHO et des cabinets et un élargissement de l'accès à des modalités flexibles de financement.
Intégrer les rémunérations sur la base des GHM dans un système de budgets hospitaliers à points. Publier les résultats comparatifs des hôpitaux. Déterminer les salaires des médecins dans le cadre de l'enveloppe budgétaire fixée par le système de rémunération en fonction des résultats.	Les DHB sont responsables de l'établissement des budgets hospitaliers et peuvent fixer les niveaux de financement sur la base du système des GHM. Des coefficients de pondération des GHM sont appliqués pour expliquer la tarification pratiquée lorsque des DHB s'achètent mutuellement des services et chaque fois que l'ACC (Accident Compensation and Rehabilitation Corporation) se procure des services auprès d'hôpitaux publics. Les DHB (et non chaque hôpital) sont soumis à une analyse comparative dans le cadre de leurs obligations d'information par rapport aux objectifs de santé fixés au niveau national. On s'attache également à réduire les doublons dans les critères d'audit et de sous-traitance des ONG.
Marchés du logement	
Assimiler les retraits des plans d'épargne des primo-acquéreurs de logement à des prêts productifs d'intérêts, ou limiter ces retraits aux cotisants à faibles revenus.	Aucune mesure prise.
Commencer à effectuer des réévaluations régulières des baux de tous les occupants de logements publics, en accompagnant cette démarche par des efforts accrus pour aider les locataires à parvenir à l'indépendance et l'autonomie au plan financier.	Les premières mesures ont été prises. Des baux sur trois ans renouvelables sont désormais en vigueur pour tous les nouveaux locataires depuis le 1 ^{er} juillet 2011.
Examiner si les locataires de logements sociaux nécessitant un logement à titre plus permanent, notamment les personnes âgées et les invalides, ne pourraient pas bénéficier d'un placement de longue durée dans des établissements spécialisés plus susceptibles de convenir à leurs besoins.	Aucune mesure prise.
Supprimer le subventionnement des tarifs de l'eau aux locataires qui payent des loyers au prix du marché.	Aucune mesure prise.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (avril 2011)
Adopter des systèmes de planification spatiale pour toutes les zones urbaines, et réformer la Loi sur la gestion des ressources naturelles (RMA) pour mieux intégrer les besoins en matière de développement urbain.	La loi RMA est en cours de révision pour y inclure de nouveaux principes pour que les responsables de l'aménagement du territoire examinent le fonctionnement effectif des constructions et la disponibilité foncière pour l'expansion, l'exploitation et le développement du tissu urbain. Dans les cinq années à venir, les autorités locales envisagent de fusionner en un seul texte les trois documents, voire parfois plus, en vigueur dans leur district pour améliorer la planification de questions relevant actuellement de plusieurs zones/juridictions.
Réévaluer le périmètre urbain métropolitain (MUL) et en examiner les coûts et avantages sociaux, économiques et environnementaux. Mettre en place un cadre complet pour évaluer la valeur des terrains à partir d'une analyse coûts-avantages des autres possibilités d'utilisation. Recourir plus largement à des mécanismes de tarification pour influencer sur la localisation des aménagements (contributions financières, redevances de péage routier, péages routiers dans les zones fortement encombrées, etc.) et améliorer les services publics de transit.	Le Conseil municipal d'Auckland est en train de définir une frontière ville-campagne (RUB) pour s'assurer de pouvoir disposer, pendant une trentaine d'années, d'une réserve foncière encore inexploitée pour le développement résidentiel et économique de la ville. Le RUB remplacera le MUL et des consultations intensives ont lieu en ce moment.
Répartir les coûts d'investissement de chaque infrastructure en appliquant des redevances d'utilisation plus chères aux personnes bénéficiant des services ainsi fournis.	Aucune mesure prise.
Croissance verte	
Améliorer la coordination horizontale et verticale de la politique de développement durable. Le gouvernement doit fixer des normes environnementales nationales, formuler des déclarations de politique environnementale nationale et assurer une formation technique aux collectivités locales.	Le document de réflexion sur la réforme de la RMA, paru le 27 février 2013, énonce des propositions pour accroître l'aptitude du gouvernement à formuler des directives nationales sur ces questions.
Veiller à ce que l'autorité de protection de l'environnement (EPA) soit suffisamment indépendante et dispose de capacités d'analyse pour superviser les politiques de l'environnement.	L'EPA a été instituée en tant qu'agence autonome de la Couronne, le 1 ^{er} juillet 2011, et a été dotée d'un conseil d'administration indépendant. Aux termes de la loi RMA, l'EPA a compétence pour statuer sur des propositions d'intérêt national, via une commission d'enquête indépendante.
Modifier la loi RMA pour intégrer la planification de l'utilisation des sols et des ressources en eau en milieu urbain et rural et pour faciliter les possibilités de recours à des instruments de marché. Faire appliquer l'obligation faite par la RMA d'examiner les coûts et avantages de politiques alternatives.	Le projet de loi en cours d'examen au parlement accroît le degré de spécificité requis dans les analyses coûts-avantages.
Améliorer la mesure des prélèvements et de la qualité de l'eau en faisant évoluer les directives nationales. Mettre en place un système de facturation de l'eau à usage domestique, industriel et agricole.	La réglementation 2010 sur la gestion des ressources (mesure et déclaration des prélèvements d'eau) fixait des obligations de relevé à mettre en place progressivement entre 2012 et 2016. D'ici 2016, le déploiement de compteurs couvrira 98 % de l'ensemble des droits de prélèvement (ce qui exclut l'eau à usage domestique et la constitution de stocks d'eau potable). Les détenteurs de permis de prélèvement devront adresser une déclaration à leur conseil régional à compter du 30 juin 2013. Le gouvernement vient de présenter un ensemble de réformes de la gestion de l'eau douce, parmi lesquelles un cadre national d'objectifs pour aider les conseils régionaux à encadrer la gestion quantitative et qualitative des ressources en eau, une réglementation exigeant une comptabilité systématique des prélèvements et des rejets et des lignes directrices sur de bonnes pratiques de gestion et l'efficacité dans l'utilisation de l'eau. La facturation des infrastructures de distribution d'eau et d'élimination des eaux usées est actuellement en cours à Auckland.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (avril 2011)
Permettre l'échange des droits de prélèvement d'eau. Mettre en place un système d'échange des droits de pollution pour remédier à la pollution de l'air et de l'eau, sans accorder de droits gratuits aux nouveaux entrants.	La proposition de réforme de la loi RMA examinera comment simplifier le transfert et l'échange des droits de prélèvement d'eau douce et les rendre moins coûteux, y compris en instituant des droits séparés de prélèvement et d'utilisation et en développant des plates-formes d'échange standards. Le Conseil régional de la Baie de l'Abondance étudie un système d'échange de substances nutritives pour le lac de Rotorua. Des modifications récentes de la réglementation de 2004 sur la gestion des ressources (normes environnementales nationales pour la qualité de l'air) disposent que les nouvelles activités industrielles ne sont autorisées à émettre des rejets que si elles réduisent par ailleurs leurs autres sources d'émissions afin d'empêcher toute hausse du niveau global d'émissions.
Cesser la distribution de permis d'émissions gratuits aux nouveaux entrants dans les secteurs d'exportation à forte intensité d'émissions (secteurs EITE) protégés.	Aucune mesure prise.
Dans le cadre du système d'échange de quotas d'émissions (ETS), inciter à créer des puits de carbone permanents en protégeant les plantations de forêts indigènes et la régénération des terres humides. Maintenir les dispositifs d'aide au reboisement.	Le gouvernement a prolongé jusqu'en 2020 son financement du dispositif d'aide au boisement de la côte orientale.
Rechercher et promouvoir les innovations (mise en place de compteurs intelligents, technologies d'atténuation des émissions de gaz issus de l'élevage) dont il est avéré qu'elles améliorent la réactivité aux signaux de prix de l'ETS.	En 2012, le gouvernement a donné son accord à un programme de travail recherchant des mesures complémentaires à l'ETS pour favoriser la réduction à long terme des émissions.

Chapitre 1

Des politiques en faveur d'une croissance viable à long terme en Nouvelle-Zélande

Alors que sa population active vieillit et que les grandes économies s'orientent vers la production de biens et services apportant une plus grande valeur ajoutée, il va devenir de plus en plus difficile pour la Nouvelle-Zélande de rester compétitive sur la scène mondiale et de maintenir un niveau de vie élevé. À l'avenir, la croissance devra s'appuyer de plus en plus sur les gains de productivité, et les ressources devront être consacrées à des activités qui font davantage appel aux qualifications, aux technologies et aux actifs incorporels. Le renforcement des liaisons internationales, déterminant pour surmonter l'éloignement géographique, nécessitera une amélioration de l'infrastructure des technologies de l'information et de la communication, ainsi qu'une innovation tirant parti de la solide base de connaissances du pays dans le secteur primaire de l'économie. S'il continue à relever les niveaux de qualification ainsi que l'âge du départ à la retraite, le pays pourra compenser les effets du vieillissement de la population. En augmentant l'épargne nationale, notamment en visant un taux d'épargne publique plus élevée, il réduira les taux d'intérêt réels relatifs irrésistiblement élevés ainsi que la surévaluation persistante du taux de change réel, qui peuvent nuire à l'activité économique. Pour rendre la croissance plus durable, il devra investir les recettes de l'extraction des ressources non renouvelables au bénéfice des générations futures, et consacrer davantage d'efforts à l'atténuation des dommages qu'entraîne l'activité économique pour le capital naturel, et notamment la qualité de l'eau.

Les taux de croissance et les niveaux de la productivité de la main-d'œuvre en Nouvelle-Zélande sont depuis longtemps à la traîne par rapport à ceux des autres pays de l'OCDE ; la mondialisation et l'évolution des structures du commerce mondial risquent de lui faire prendre encore plus de retard, si le pays n'entreprend pas des réformes structurelles pour surmonter les inconvénients que présente sa situation de petite économie éloignée. Étant donné que les tendances démographiques pèsent sur les perspectives de croissance, les sources futures de prospérité seront à rechercher de plus en plus dans l'innovation et les qualifications, afin que le pays déplace son avantage comparatif vers des activités à forte intensité de connaissances, pour lesquelles la demande est moins sensible à la distance. En outre, la viabilité de la croissance à long terme dépendra de l'efficacité avec laquelle la Nouvelle-Zélande fait usage de son abondant capital naturel.

Le présent chapitre examine les différents facteurs qui influent sur les perspectives de croissance de la Nouvelle-Zélande et propose des mesures permettant de préserver et d'améliorer la prospérité économique à long terme. Le cadre sous-jacent utilisé ici pour construire un scénario de référence pour la croissance au cours des 50 prochaines années est un nouveau modèle de projection à long terme pour les économies de l'OCDE et les grands pays non membres de l'OCDE, décrit dans Johansson et al. (2013). Ce modèle est ensuite utilisé pour explorer les répercussions que pourraient avoir sur la croissance diverses réformes des politiques structurelles, visant notamment à améliorer les échanges commerciaux internationaux, la réglementation des marchés de produits, le taux d'activité, le capital humain et l'épargne nationale.

Les perspectives de croissance à long terme en Nouvelle-Zélande

L'économie néo-zélandaise doit relever un défi complexe : abandonner un modèle de croissance reposant sur l'emprunt privé et l'amélioration des termes de l'échange pour adopter un modèle fondé sur une hausse plus durable de la productivité. Depuis le début des années 90, un taux élevé d'utilisation de la main-d'œuvre explique une grande partie de la progression du revenu par habitant, mais il est probable que ce taux diminue à mesure que la population vieillit. Le niveau de vie général, mesuré par le PIB par habitant, a été largement inférieur à la moyenne de l'OCDE sur les 20 dernières années et rien n'indique qu'il s'en serait rapproché. Lorsqu'on décompose le PIB par habitant, il apparaît que le décalage persistant de la Nouvelle-Zélande par rapport aux autres pays de l'OCDE en la matière s'explique en grande partie par une faible croissance de la productivité multifactorielle (OCDE, 2011c). L'intensité de capital paraît, elle aussi, comparativement faible, reflétant la part de l'investissement productif dans le PIB, à un bas niveau depuis les années 60.

Sur la base du modèle de projection à long terme de l'OCDE, le tableau 1.1 présente un scénario de référence pour la croissance économique en Nouvelle-Zélande qui part de l'hypothèse que tous les pays adoptent des mesures appropriées pour ramener leur

Tableau 1.1. Nouvelle-Zélande : projections de référence à long terme

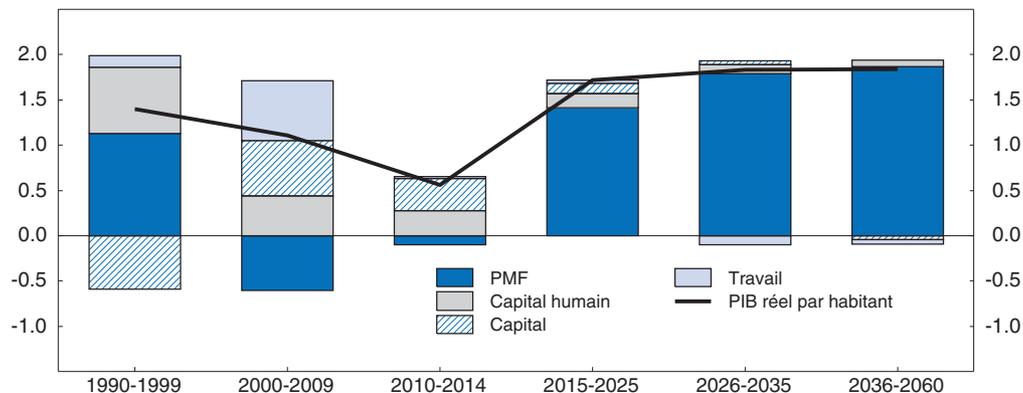
	2011	2012	2013	2014	2020	2025	2030	2040	2050	2060
Croissance de la production (annuelle)	0.5	1.6	2.4	2.9	2.7	2.6	2.4	2.3	2.1	1.9
Croissance potentielle de la production (annuelle)	1.4	1.5	1.7	1.9	2.7	2.6	2.4	2.3	2.1	1.9
Croissance potentielle de la productivité du travail (annuelle)	0.4	0.5	0.6	0.8	1.7	1.8	1.9	1.9	1.9	1.8
Croissance tendancielle de la productivité multifactorielle (annuelle)	-0.4	-0.2	0.0	0.2	0.9	1.1	1.2	1.3	1.2	1.2
Croissance potentielle de l'emploi	1.0	1.1	1.1	1.1	1.0	0.7	0.5	0.4	0.2	0.1
Taux d'activité tendanciel	67.5	67.5	67.5	67.5	67.2	66.6	65.6	64.2	64.0	63.2
Taux de chômage structurel	6.2	6.4	6.4	6.4	5.6	5.0	4.6	4.3	4.3	4.3
Solde budgétaire (% du PIB)	-7.9	-4.3	-3.6	-2.1	-0.9	-0.9	-0.9	-0.9	-0.8	-0.7
Dette publique brute (% du PIB)	48.3	51.3	54.3	55.6	55.9	56.1	56.3	56.6	56.9	56.8
Taux d'intérêt réels à long terme	2.8	0.7	1.4	2.4	3.0	3.3	3.3	3.7	3.6	3.5
Épargne nationale totale (% du PIB)	14.6	15.0	15.8	16.5	16.6	15.5	14.3	12.5	12.2	11.4
Investissement (% du PIB)	18.7	20.8	22.0	22.7	21.5	20.4	19.6	17.8	16.6	15.4
Solde des transactions courantes (% du PIB)	-4.1	-5.5	-5.9	-5.9	-4.6	-4.7	-5.1	-5.2	-4.4	-4.0
PIB réel par habitant (USD PPA 2005)	248 254	249 688	252 971	257 672	282 830	30 915	33 803	40 725	49 139	58 515

1. En raison de problèmes de calendrier, les chiffres indiqués ici pour 2011-2014 sont tirés de la *Base de données du n° 92 des Perspectives économiques de l'OCDE*. De ce fait, ils diffèrent de ceux présentés précédemment dans le tableau 1 de la section *Evaluation et Recommandations*, qui sont fondés sur la *Base de données du n° 93 des Perspectives*.

Source : Calculs de l'OCDE.

Graphique 1.1. Contributions à la croissance du PIB réel par habitant (USD constants, PPA 2005)

Variation annuelle moyenne en %



Note : Afin que la somme des composantes soit égale au PIB par habitant, la décomposition, multiplicative, se fait en différences logarithmiques. La croissance annuelle du PIB réel par habitant est égale au produit des composantes PMF, capital humain, (capital physique/PIB) $a / (1-a)$ (où a est la part du capital dans le revenu) et du ratio emploi/population. Néanmoins, comme ce graphique montre les moyennes par période pour ces composantes, leur somme ne correspond pas exactement au total.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833599>

économie sur une trajectoire soutenable. Ce scénario laisse penser que la croissance annuelle de la production potentielle en Nouvelle-Zélande pourrait se stabiliser à un taux proche de 2 % à long terme, en l'absence de réorientation majeure des politiques structurelles. À long terme, la hausse prévue du revenu réel par habitant répondra principalement aux tendances de la productivité multifactorielle (PMF). Avec le

vieillesse de la population, la contribution du facteur travail commencera à diminuer à partir de 2025 environ (graphique 1.1). Ces changements démographiques pourraient exercer une pression à la baisse sur le taux d'épargne nationale, et le déficit des opérations courantes pourrait demeurer substantiel à long terme. Ces projections de croissance s'inspirent de la théorie économique de la convergence conditionnelle, selon laquelle tous les pays finissent, à long terme, par enregistrer le même taux de croissance, déterminé par le rythme du progrès technique, mais les différences de contexte institutionnel et de dotation en capital et en main-d'œuvre maintiennent des écarts persistants de niveau de vie entre les pays (Encadré 1.1).

Encadré 1.1. **Propriétés du modèle et hypothèses sous-tendant le scénario de référence à long terme**

Ces projections de référence représentent un scénario simplifié, réalisé à partir des projections économiques à court terme figurant dans le n°92 des *Perspectives économiques de l'OCDE* à l'horizon 2012-2014, au-delà duquel le PIB réel converge avec la production potentielle dans un délai de cinq ans. La production potentielle suit une fonction de production de Cobb-Douglas dans laquelle les rendements d'échelle sont constants, les intrants sont le capital physique, le capital humain et le travail, et le progrès technique est indiqué par les gains de productivité multifactorielle (PMF). La PMF suit un processus de convergence conditionnelle fondée sur le cadre proposé par Bournès et al. (2010) et Bouis et al. (2011), s'orientant vers sa propre trajectoire d'état stable, déterminée par le taux mondial de progrès technique et par des paramètres structurels spécifiques aux pays, représentés par les indicateurs de la réglementation des marchés de produits. La vitesse de convergence de chaque pays dépend de son degré d'absorption des retombées technologiques internationales, représenté par l'intensité de ses échanges. Le modèle ne prend pas explicitement en compte d'autres facteurs qui peuvent influencer sur la productivité, comme l'investissement dans la recherche-développement ou l'innovation.

Pour la plupart des pays, le solde de la balance des opérations courantes correspond, selon les prévisions, à la différence entre l'épargne et l'investissement. Le taux d'épargne privée est déterminé par des facteurs démographiques, le solde budgétaire, les termes de l'échange, la disponibilité de crédit, la croissance de la productivité et le solde pétrolier net. L'investissement est déduit des stocks de capital projetés, dont l'évolution dépend du coût d'usage du capital et des ratios historiques capital/production.

Les taux d'intérêt à long terme sont déterminés par les taux d'intérêt attendus à court terme, par une prime d'échéance fixe et par une prime de risque budgétaire. D'après Egert (2010), la prime de risque budgétaire augmente de 2 points de base chaque fois que la dette publique dépasse de 1 point 75 % du PIB, et elle augmente de 2 points de base supplémentaires chaque fois que le ratio de la dette publique dépasse de 1 point le seuil de 125 %.

Les projections en matière de taux d'activité reposent sur une analyse par cohorte, qui suppose que toute cohorte future participe à la population active au même taux que l'échantillon le plus récent. Les taux d'activité triés par âge et par sexe sont ensuite agrégés en fonction de la pondération relative de chaque cohorte par rapport à la population, les projections démographiques étant tirées de la base de données démographiques des Nations unies et d'Eurostat.

Encadré 1.1. **Propriétés du modèle et hypothèses sous-tendant le scénario de référence à long terme** (suite)

Pour la période au-delà de 2014, les projections reposent sur les hypothèses de politiques macroéconomiques figurant dans Johansson et al. (2013) :

- L'inflation est déterminée à partir d'une courbe de Phillips qui inclut l'écart de production et les prix des produits de base. Les prix réels des produits pétroliers sont supposés augmenter d'environ 5 % par an de 2014 à 2020, de 2 % par an de 2020 à 2030, et de 1 % par an par la suite.
- Les taux de changes bilatéraux entre la plupart des pays de l'OCDE restent inchangés en termes réels. Les taux de change réels par rapport au dollar pour les pays non membres de l'OCDE, et pour les pays de l'OCDE en deçà d'un certain seuil de revenu réel par habitant, s'apprécient proportionnellement à la convergence des niveaux de vie, par le biais de l'effet Harrod-Balassa-Samuelson.
- Les taux d'intérêt directs continuent de se normaliser avec le rétrécissement des écarts de production et, au-delà, convergent vers un taux réel à court terme neutre, égal au taux de croissance potentiel de l'économie. La cible en matière d'inflation est de 2 % pour la plupart des pays, y compris la Nouvelle-Zélande.
- Des mesures sont prises pour stabiliser le ratio dette publique/PIB, avec une augmentation progressive du solde budgétaire primaire sous-jacent de 0.5 point de PIB par an à partir de 2014, grâce à une combinaison de réduction des dépenses publiques et d'augmentation des recettes jusqu'à l'obtention d'un ratio dette publique/PIB stable, compte tenu de la croissance tendancielle à long terme et des taux d'intérêt à long terme. L'impact de l'assainissement sur la demande est supposé être en partie compensé par des effets Ricardo favorables.
- L'incidence, sur les comptes de patrimoine de l'État, des achats d'actifs ou des garanties accordées suite à la crise financière ne se fait plus sentir. On suppose qu'aucune contribution à la réduction du déficit ou de la dette (brute) ne provient plus de la vente d'actifs par l'État.
- Les effets qu'exercent, sur les budgets publics, le vieillissement de la population et le maintien des pressions à la hausse sur les dépenses de santé ne sont pas explicitement inclus ou, en d'autres termes, on suppose implicitement qu'ils sont atténués par la réforme des programmes de dépenses concernés ou compensés par d'autres mesures budgétaires.

Les hypothèses en matière de politiques structurelles sont les mêmes que celles de Johansson et al. (2013), sauf en ce qui concerne l'âge d'ouverture des droits à pension et le niveau d'instruction pour la Nouvelle-Zélande :

- L'âge légal du départ à la retraite en Nouvelle-Zélande ne fait l'objet d'aucun changement. Les taux d'entrée et de sortie de la population active pour chaque cohorte d'âge sont supposés rester constants, et l'évolution du taux global d'activité reflète uniquement les effets du vieillissement démographique.
- Il n'y a pas d'effet d'hystérésis sur le marché du travail : le chômage structurel revient progressivement à la valeur la plus faible estimée entre 2007 et 2013 ; pour la Nouvelle-Zélande, ce taux est de 4.3 %

Encadré 1.1. Propriétés du modèle et hypothèses sous-tendant le scénario de référence à long terme (suite)

- La politique de la Nouvelle-Zélande en matière d'éducation n'est pas modifiée, et le stock de capital humain évolue avec le vieillissement de la population : le nombre moyen d'années d'études par travailleur (la variable représentative du capital humain) augmente au fur et à mesure que les cohortes plus jeunes, ayant un niveau d'instruction plus élevé, avancent en âge et que les cohortes plus âgées, ayant un niveau d'instruction plus faible, partent à la retraite. Les générations successives sont supposées avoir le même niveau d'instruction que la cohorte actuelle ayant accompli le plus grand nombre d'années d'études.
- La réglementation des marchés de produits reste inchangée en Nouvelle-Zélande, et converge vers la moyenne OCDE des pays appliquant des politiques plus restrictives que la moyenne.
- L'intensité des échanges, définie comme la somme des exportations et des importations en pourcentage du PIB, reste constante.

Ce scénario de référence suppose que la Nouvelle-Zélande ne modifie pas ses politiques dans le sens d'un relèvement de l'âge du départ à la retraite ou du taux d'accumulation du capital humain. Ce sont là des hypothèses quelque peu différentes de celles du scénario modéré que présentent Johansson et al. (2013), qui suppose que tous les pays adoptent des réformes reportant l'âge effectif du départ à la retraite et convergent vers les niveaux d'instruction les meilleurs au monde. Eu égard à un tel scénario, l'écart de revenu entre la Nouvelle-Zélande et les États-Unis est ramené à environ 27 % d'ici à 2060 (contre 42 % en 2011) et plus modestement à 23 % avec l'Australie (contre 30 % en 2011), dans le cadre du processus de convergence conditionnelle. Dans un cas comme dans l'autre, ces projections supposent que la PMF contribue à la croissance future dans une mesure beaucoup plus large que cela n'a été le cas par le passé.

Par rapport à l'Australie, la croissance plus lente de la productivité du travail enregistrée par la Nouvelle-Zélande depuis 1990 paraît refléter à la fois une croissance moyenne plus faible de la PMF et, dans une moindre mesure, de l'accumulation du capital. Une analyse tenant compte de la structure industrielle révèle que les différences structurelles entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande représentent moins d'un tiers de l'écart entre les niveaux de productivité de la main-d'œuvre, et que c'est la performance par secteur qui compte le plus (NZIER, 2011). Cependant, le niveau plus faible de l'intensité globale de capital constaté en Nouvelle-Zélande paraît être expliqué à 90 % par des différences de structure industrielle. Aucun des grands secteurs de l'économie n'a enregistré de gains substantiels de la PMF depuis les années 2000.

Des incertitudes demeurent quant aux raisons pour lesquelles la Nouvelle-Zélande obtient des résultats médiocres en termes de productivité malgré de solides institutions (le « paradoxe de la productivité »). Il est un fait que, s'agissant du décalage entre la croissance réelle de la productivité du travail et le taux, nettement plus élevé, que pourraient laisser prévoir ses politiques publiques, la Nouvelle-Zélande est un cas isolé (Barnes et al., 2011). La performance décevante du pays pourrait être due, pour partie, à la persistance de taux d'intérêt réels relativement élevés depuis les années 90, ces taux ayant sans doute pesé sur l'investissement des entreprises et paraissant refléter une faible épargne intérieure par rapport aux besoins d'investissement d'une population en croissance rapide. En outre, le

taux de change réel ne s'est pas ajusté à la baisse face au déclin relatif de la productivité du pays vis-à-vis des autres économies avancées depuis le milieu des années 80 (Reddell, 2013). Cette surévaluation du taux de change a probablement limité la croissance du secteur des biens échangeables.

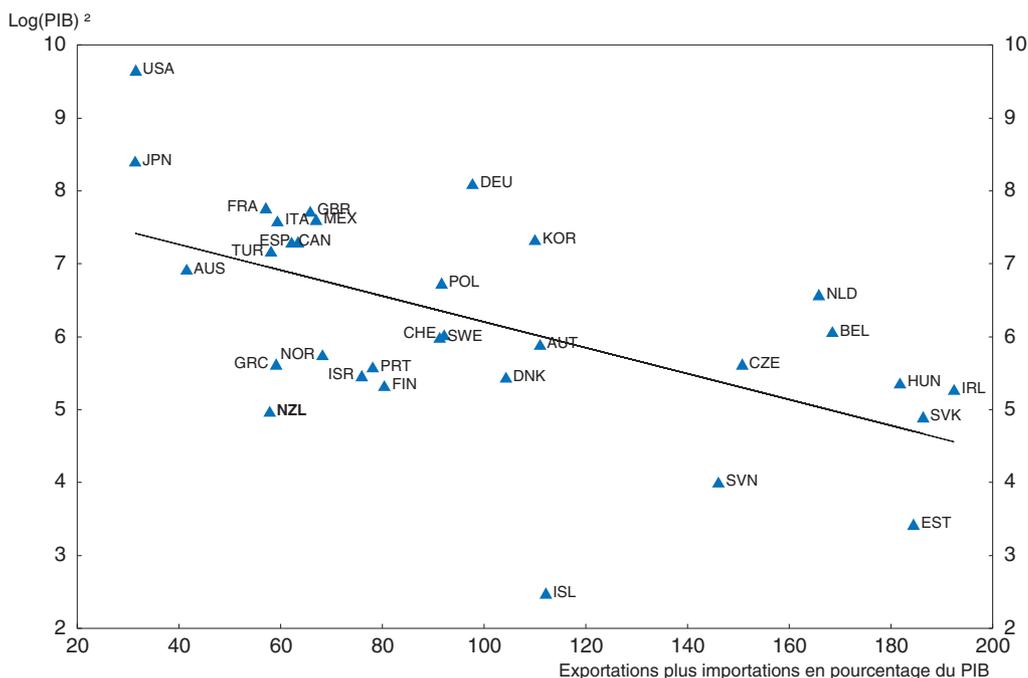
Il est largement admis que la taille et l'isolement géographique de la Nouvelle-Zélande restreignent ses performances économiques, réduisant le PIB par habitant de pas moins de 10 % (Boulhol et de Serres, 2008). De bonnes politiques publiques peuvent néanmoins contribuer à surmonter l'obstacle géographique dont souffre la Nouvelle-Zélande et, de fait, les importantes réformes structurelles des années 80 et du début des années 90 ont mis un terme à la dégradation constante du revenu par habitant (McCann, 2009). La solidité du cadre institutionnel peut expliquer pourquoi l'Australie comme la Nouvelle-Zélande obtiennent de meilleurs résultats que leur éloignement des marchés pourrait laisser prévoir (Dolman et al., 2007). Néanmoins, le handicap géographique milite en faveur de la nécessité d'appliquer des politiques structurelles particulièrement rigoureuses, d'autant que l'isolement peut réduire l'efficacité des réformes structurelles et institutionnelles (Gallup et Sachs, 1999). En particulier, des réformes visant à abaisser le coût des transports et des communications ainsi que les obstacles aux échanges devraient contribuer à raccourcir la distance économique effective entre la Nouvelle-Zélande et ses partenaires commerciaux, et favoriser une meilleure intégration au sein de l'économie mondiale.

Profiter de la mondialisation

Un secteur des biens échangeables dynamique peut offrir des avantages à long terme pour la productivité et la croissance globales par le biais de différents canaux, notamment la diffusion des technologies et connaissances étrangères (Trésor de Nouvelle-Zélande, 2010). En Nouvelle-Zélande, l'intensité des échanges est faible par rapport aux autres pays de l'OCDE de taille similaire (graphique 1.2) et n'a guère évolué depuis les années 80, en dépit de la mondialisation croissante. Cette situation peut être attribuée en grande partie à l'isolement du pays, des analyses fondées sur « des modèles de gravité » donnant à penser que l'intensité commerciale n'est pas très éloignée de ce qui serait prévu compte tenu de son éloignement (Battersby et Ewing, 2005 ; OCDE, 2013c). Le pays se classait au 21^e rang sur 60 dans l'indice des connexions mondiales récemment publié par Ernst and Young, mais avait néanmoins reculé de deux places par rapport à sa position de 1995 (Ernst and Young, 2012). De plus, des travaux récents de l'OCDE fondés sur la base de données OCDE-OMC *des échanges en valeur ajoutée* laissent penser que la participation globale de la Nouvelle-Zélande aux chaînes de valeur mondiales est faible par rapport aux niveaux internationaux (graphique 1.3). Cette conclusion semble indiquer que le pays a peut-être moins profité que d'autres de nombreux effets favorables de la mondialisation sur l'accroissement de la productivité. Cependant, ces travaux révèlent également que le taux de participation de la Nouvelle-Zélande aux chaînes de valeur mondiales est l'un des plus élevés dans le secteur agro-alimentaire (Miroudot et de Backer, 2012).

Si la participation aux chaînes de valeur peut être un puissant moteur de croissance, de productivité et de création d'emplois, la position d'un pays dans la chaîne détermine aussi le bénéfice qu'il va en retirer. En particulier, les niveaux les plus élevés de valeur ajoutée sont généralement créés dans les activités en amont, comme la R-D et la conception de produits, ou dans les segments en aval que sont la commercialisation et la valorisation des marques (OCDE, 2013a). Comme on le verra ci-après, la main-d'œuvre hautement qualifiée et les solides institutions que possède la Nouvelle-Zélande devraient

Graphique 1.2. **Intensité des échanges**¹
2012 ou dernière année disponible



1. L'intensité est définie comme la somme du montant nominal des exportations et des importations de biens et de services divisée par le PIB.

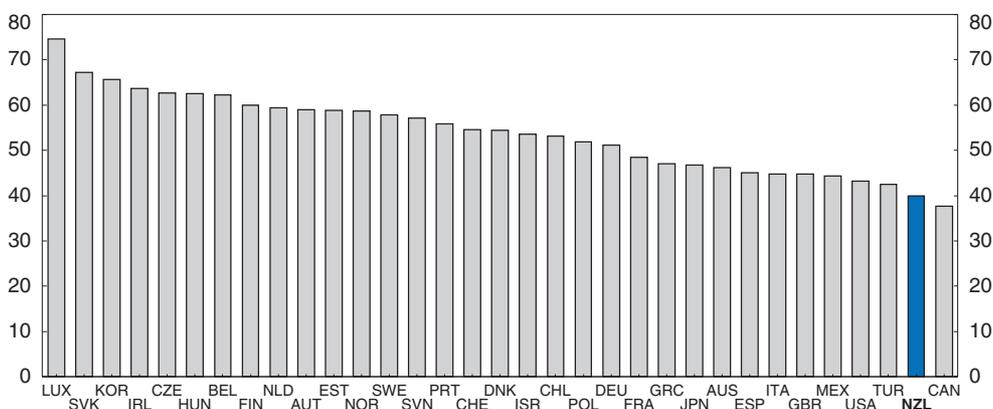
2. En milliards d'USD, prix courants, PPA courantes.

Source : Base de données du n° 93 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932833618>

Graphique 1.3. **Indice de participation aux chaînes de valeur mondiales**
dans les pays de l'OCDE

2008



Source : OCDE (2012), Policy Dialogue on Aid for Trade, Mapping Global Value Chains.

Comment lire ce graphique : L'indice de participation est obtenu par la somme de : i) la part des intrants extérieurs dans les exportations totales et ii) la part des exportations brutes qui sont utilisées comme intrants dans les exportations de pays tiers.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932833637>

lui donner un avantage comparatif dans ces types d'activités. Un accroissement de l'investissement dans le capital fondé sur les connaissances peut aussi contribuer à une hausse de la valeur ajoutée du pays au sein des chaînes de valeur mondiales (OCDE, 2013a).

Évolution de l'importance de la géographie

L'éloignement géographique et une population peu nombreuse et dispersée sont des facteurs qui limitent le degré auquel les entreprises nationales peuvent exploiter les économies d'échelle et qui atténuent les pressions concurrentielles en faveur de l'innovation et de la recherche d'efficacité. Le marché intérieur étant peu profond, les entreprises néo-zélandaises deviennent vite trop grandes pour le marché et doivent donc s'internationaliser à un stade plus précoce dans leur cycle de vie (Trésor de Nouvelle-Zélande, 2009b). Nombre d'entreprises arrivent à délocaliser leur activité entièrement à l'étranger pour se rapprocher des grands marchés, ce qui entraîne une perte d'emplois qualifiés, de recettes fiscales et d'autres avantages. Il se peut aussi que la diffusion internationale des connaissances soit plus lente vers les pays plus éloignés (Comin et al., 2012).

Ces handicaps géographiques sont probablement exacerbés par d'autres facteurs structurels et aspects des politiques publiques qui, pris ensemble, limitent les connexions internationales de la Nouvelle-Zélande et le degré auquel l'économie peut en bénéficier. En particulier, la base d'exportation continue à dépendre fortement de l'agriculture, secteur qui est très productif mais qui est généralement soumis à des contraintes plus fortes sur le plan de l'offre et à des barrières commerciales plus élevées partout dans le monde ; selon une estimation, la pleine libéralisation des marchés agricoles et alimentaires au niveau mondial pourrait accroître de 72 % les exportations néo-zélandaises dans ces secteurs (Anderson, 2008). L'investissement direct à l'étranger est l'un des plus faibles de l'OCDE, et la délocalisation, en particulier dans le secteur manufacturier, n'est guère utilisée (Trésor de Nouvelle-Zélande, 2009b), ce qui peut, là encore, être dû au niveau élevé des coûts de transport, compte tenu des distances. Cela peut aussi refléter le fait que de nombreuses entreprises à forte croissance qui délocalisent leurs activités de fabrication finissent par transférer toutes leurs opérations à l'étranger pour exploiter les synergies qu'offre la proximité des implantations (Sweet et Nash, 2007). La fiscalité relativement sévère qui était en place jusqu'en 2009 pour les investissements à l'étranger a pu aussi jouer un rôle (OCDE, 2007a). Enfin, les principaux secteurs d'exportation de la Nouvelle-Zélande sont souvent dominés par des entreprises dotées de structures de gouvernance qui sont peut-être moins propices à la concurrence et à l'innovation (entreprises publiques, coopératives et fondations privées).

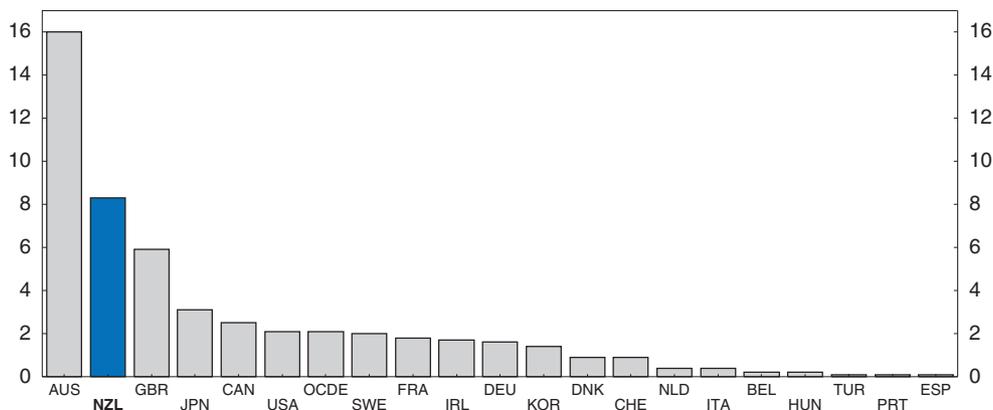
La question de savoir si la mondialisation et le progrès technologique ont accru ou diminué l'importance des obstacles géographiques pour la performance économique de la Nouvelle-Zélande fait débat. D'une part, des études laissent penser que, de manière générale, l'importance de la distance physique pour les échanges n'a pas diminué (Boulhol et de Serres, 2008) et peut même avoir augmenté au fil du temps tant pour les biens que pour les services (Nordås, 2008a), en dépit de la baisse des coûts de transport et de communication. À l'échelle mondiale, la distance moyenne des échanges s'est même raccourcie au cours des dernières décennies, et les échanges commerciaux se produisent davantage entre voisins qu'avec des pays lointains (Skilling et Boven, 2007). Ces schémas reflètent la nature fortement régionale des chaînes de valeur mondiales ainsi que l'importance accrue de la vitesse de commercialisation, de la flexibilité et des délais d'approvisionnement. Cela implique que la proximité des marchés et la co-implantation avec d'autres fournisseurs peut influencer lourdement sur les choix des entreprises en matière de localisation. La concurrence mondiale réduit les marges et accroît la substituabilité des produits, ce qui rend peut-être les échanges encore plus sensibles aux coûts (Boulhol et

de Serres, 2008). Ce sont là des facteurs qui représentent, pour des entreprises opérant sur des marchés éloignés comme celui de la Nouvelle-Zélande, un handicap concurrentiel dans la vente de certains produits.

D'autre part, le déplacement du centre de gravité de l'activité économique mondiale de l'ouest vers l'est signifie que la Nouvelle-Zélande est plus proche des grands marchés. Si ces marchés sont certes plus distants en termes de différences linguistiques et culturelles, il se peut que la Nouvelle-Zélande soit mieux placée que de nombreux autres pays pour surmonter ces obstacles, compte tenu de sa nombreuse population asiatique et de ses liens sociaux étroits avec la région. Au milieu des années 2000, la Nouvelle-Zélande était en neuvième position parmi les pays de l'OCDE accueillant le plus grand nombre d'immigrés asiatiques, et près de 40 % de ses immigrants avaient fait des études supérieures (tableau 1.2). Les Asiatiques représentent plus de 8 % de l'ensemble des étudiants dans les établissements d'enseignement supérieur ; seule l'Australie affiche un taux plus élevé (graphique 1.4). Des études ont montré que les réseaux d'immigrés accroissent sensiblement les échanges de biens et services (Rauch et Trindade, 2002 ; Rauch, 1999), encore que la Nouvelle-Zélande ait eu tendance à stimuler davantage les importations que les exportations. De plus, par rapport aux pays occidentaux, le moindre décalage horaire qui existe entre la Nouvelle-Zélande et les marchés de l'est de l'Asie peut constituer un avantage pour l'investissement direct étranger et les échanges de services, puisque nombre de services nécessitent une communication en temps réel (Kandilov et Grennes, 2012).

Graphique 1.4. Étudiants internationaux venant d'Asie dans les pays de l'OCDE

Dans l'enseignement supérieur, en pourcentage du total des étudiants, 2009



Source : OCDE, *Perspectives des migrations internationales* 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833656>

Les entreprises peuvent compenser les inconvénients de l'isolement en accroissant la délocalisation de leurs processus de production et de distribution vers des installations plus proches des grands marchés ou centres d'activité internationaux (Skilling et Boven, 2007). Cela les place davantage sur un pied d'égalité avec leurs concurrents étrangers pour ce qui concerne les coûts de production et de distribution ainsi que la rapidité de mise sur le marché, et pourrait déplacer le terrain concurrentiel vers des activités à plus forte valeur ajoutée telles que la R-D, la valorisation des marques et la conception de produits. De fait, la Nouvelle-Zélande semble obtenir des résultats

Tableau 1.2. **Nombre de migrants nés en Asie vivant dans les pays de l'OCDE, 2005-2006**

Pays de résidence	Migrants asiatiques âgés de 15 ans et plus	Part de la population âgée de 15 ans et plus	Part du total de la population immigrée	Proportion de migrants asiatiques ayant fait des études supérieures
	Milliers	Pourcentage		
États-Unis	7 760	3.3	20	52
Canada	2 143	8.0	35	52
Royaume-Uni	1 557	3.2	29	39
Australie	1 155	7.0	28	42
Japon	546	0.5	42	25
France	436	0.9	7	30
Italie	266	0.5	9	7
Pays-Bas	264	2.0	18	25
Nouvelle-Zélande	225	6.9	29	37
Allemagne	222	0.3	2	19
Corée	179	0.5	78	32
Espagne	119	0.3	3	18
Suède	99	1.3	9	25
Suisse	93	1.5	6	32
Danemark	70	1.6	19	18
Norvège	68	1.8	21	16
Belgique	63	0.7	5	31
Autriche	61	0.9	6	20
Irlande	44	1.3	8	59
République tchèque	43	0.5	8	13
Israël	34	0.7	2	31
Autres pays	71	0.0	5	13
Total	15 518	1.6	31	40

Note : pour plus d'informations sur les données concernant Israël, voir : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Base de données sur les migrants dans les pays de l'OCDE 2005-2006.

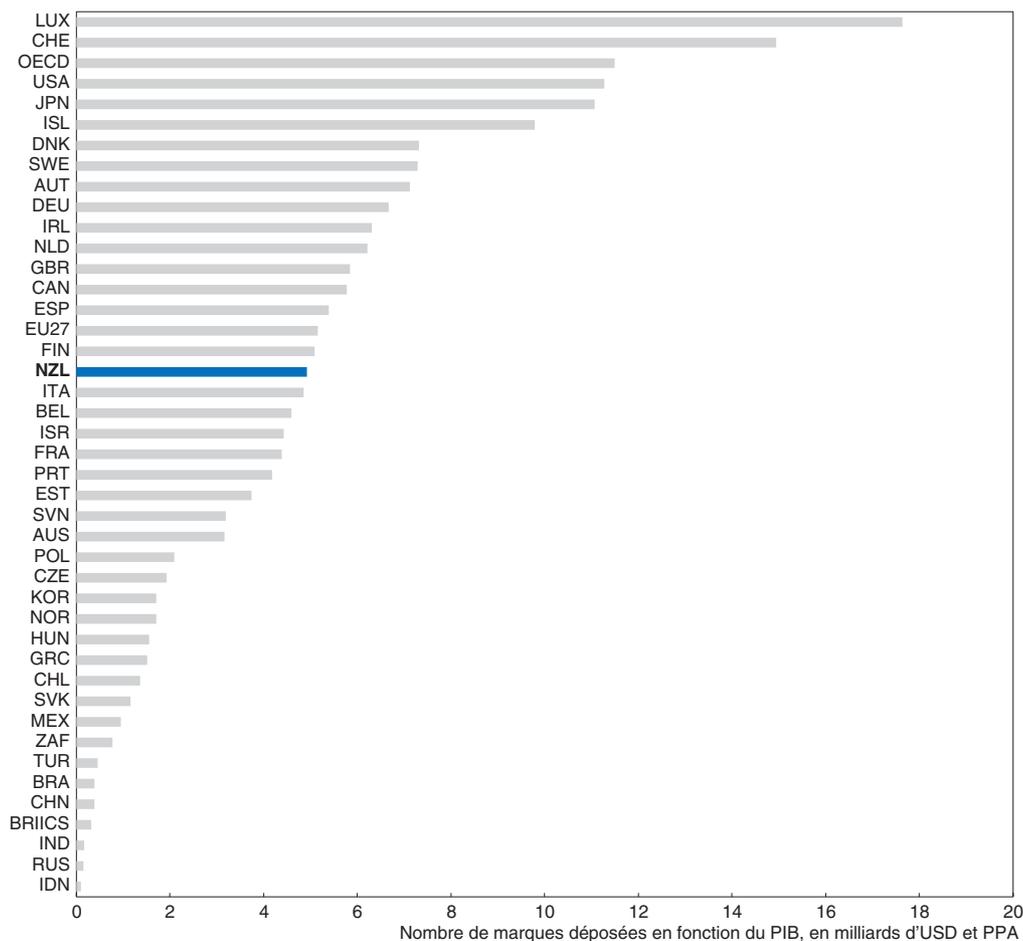
raisonnablement bons, par rapport aux niveaux de l'OCDE, en matière de valorisation des marques commerciales, signalant des points forts potentiels dans les activités de marquage et de conception (graphique 1.5).

Facteurs déterminant l'avantage comparatif de la Nouvelle-Zélande

L'évolution des coûts de transport a une incidence significative sur l'importance de la distance pour les échanges, dans la mesure où elle influe sur les prix relatifs entre exportateurs. Entre les années 50 et le milieu des années 2000, le coût réel par kilogramme du fret aérien a fortement baissé par rapport à celui du fret maritime, ce qui a contribué à relever la part du fret transporté sur de longues distances par voie aérienne plutôt que maritime (Hummels, 2009). De plus, certains éléments indiquent que les prix ont plus baissé sur les vols long-courriers que sur les vols intracontinentaux pendant cette période (OMC, 2008). Les pays qui ont le plus profité de ces réductions de coûts sont, semble-t-il, les pays éloignés produisant des biens à haute valeur et de faible poids, pour lesquels une livraison rapide est essentielle. En particulier, les chaînes d'approvisionnement verticales dans les industries manufacturières dépendent fortement du transport aérien, ce que confirment des études concluant que les flux commerciaux les plus sensibles au facteur temps concernent les pièces détachées et les composants (Hummels et Schaur, 2012). En Nouvelle-Zélande, la part, en valeur, des marchandises transportées par avion tourne autour de 20 % depuis 1989, alors que la proportion internationale varie entre 35 et 40 %

Graphique 1.5. **Dépôts conjoints de marques auprès du JPO, de l'OHMI et de l'USPTO, moyenne 2007-09**

Nombre de marques déposées par rapport au PIB



Source : OCDE, Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833675>

(Skilling et Boven, 2007). Les exportations du pays, largement agricoles, sont essentiellement des marchandises lourdes, d'une valeur à la tonne relativement faible et peu sensibles au facteur temps, ce qui rend leur transport par voie maritime beaucoup plus économique. À l'avenir, cependant, de nouvelles hausses du prix des carburants pourraient entamer les gains relatifs qu'offre le transport aérien par rapport au transport maritime. De fait, les données américaines et européennes montrent que le coût réel du fret aérien augmente depuis le début des années 2000, et que le recours au transport aérien a diminué, reflétant probablement la hausse des prix de l'énergie et le renforcement de la réglementation en matière de sécurité.

Si la distance semble avoir perdu de son importance pour les échanges de biens et services standardisés, à faible valeur ajoutée, elle reste un obstacle aux activités qui nécessitent des interactions humaines, de la diversité, une adaptation aux besoins des clients et des connaissances locales (McCann, 2009). La faible densité de population de la Nouvelle-Zélande représente un inconvénient supplémentaire pour ce qui est de réaliser des économies d'agglomération, qui sont de plus en plus importantes pour de nombreuses

activités à haute valeur ajoutée et à forte intensité de connaissances. Par exemple, les entreprises opérant dans le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) cherchent souvent à se rassembler soit dans de grandes villes soit sur des sites où il existe déjà un vivier important de main-d'œuvre spécialisée. Sur de tels sites, les occasions sont plus nombreuses de rencontrer par hasard des investisseurs, des clients ou des partenaires potentiels, et d'organiser des séances de brassage d'idées en présence des participants, souvent plus productives que des échanges d'appels téléphoniques ou de messages électroniques. D'après une enquête auprès des entreprises exportatrices néo-zélandaises, l'absence de masse critique ayant des compétences technologiques spécifiques est l'une des raisons majeures de la délocalisation à l'étranger, où de telles compétences se trouvent plus facilement sur des marchés du travail plus vastes (Sweet et Nash, 2007).

Dans le secteur des services, l'importance de la distance pour les échanges varie fortement en fonction du type de service. Une étude de Nordäs (2008b) présente une analyse empirique indiquant que la distance est un facteur déterminant pour l'ouverture d'échanges de services commerciaux entre deux pays donnés. Cette étude constate en outre que l'inconvénient de l'éloignement est plus gênant pour les petits pays. La raison en est que le coût des échanges de services commerciaux dépend des coûts de transaction qu'impliquent la recherche d'un fournisseur convenable ainsi que la rédaction et le suivi des contrats. Du fait que la qualité des services est plus difficile à mesurer et à évaluer que celle des biens manufacturés, il se peut que le biais en faveur des prestataires nationaux soit plus marqué lorsqu'il s'agit de conclure des contrats de services commerciaux.

En raison de ces divers coûts de transaction, Nordäs (2008a) avance que les services commerciaux les plus échangeables sont ceux que l'on peut codifier et transmettre par voie électronique, qui ont un contenu informatif important et qui ne nécessitent pas de présence physique. Comme pour les biens manufacturés, plus le produit est générique, plus il est facile de vérifier et de faire appliquer un contrat, et par conséquent de procéder à un échange. Par contraste, les services moins facilement échangeables (mais néanmoins échangeables) sont ceux qui mettent l'accent sur la personnalisation, la connaissance locale, la confiance et les interactions face-à-face, comme les activités de conseil, de conception et de R-D. Ces types de services ont généralement une plus grande valeur ajoutée, et leur livraison peut nécessiter une présence commerciale dans le pays destinataire et le déplacement physique de personnes. Du fait que ces services non standardisés s'accompagnent d'un risque plus élevé de non-respect des contrats, les pays dotés d'institutions solides comme la Nouvelle-Zélande disposent d'un avantage comparatif en la matière (OMC, 2008), ce qui pourrait donner lieu à un accroissement des exportations ou de l'investissement direct étranger (IDE).

D'après certains auteurs, on peut prévoir que l'importance persistante d'une livraison dans les délais et les améliorations des technologies de la communication vont déplacer l'avantage comparatif de pays éloignés comme la Nouvelle-Zélande vers l'exportation de biens et services légers, à haute valeur ajoutée et relativement insensibles à la distance (Harrigan, 2010 ; Skilling et Boven, 2007). La valeur par tonne des exportations néo-zélandaises n'a d'ailleurs que peu augmenté au fil du temps – seulement 10 % environ entre 1989 et 2012. Par ailleurs, d'autres chercheurs prévoient que l'importance croissante de la Chine et de l'Inde dans l'économie mondiale va renforcer l'avantage comparatif de la Nouvelle-Zélande dans l'agriculture, la foresterie et le charbon (Dimaranan et al., 2007).

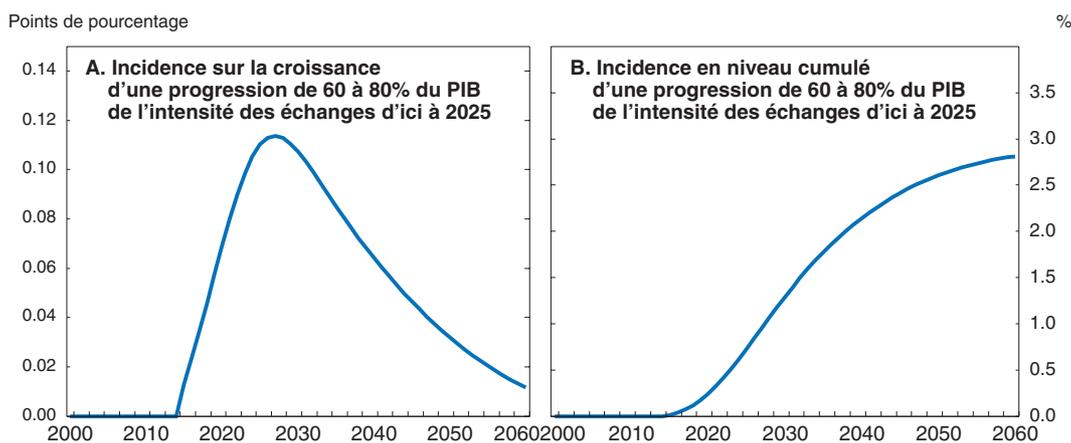
Des réformes pour améliorer les connexions internationales et la valeur ajoutée

L'amélioration des connexions internationales de la Nouvelle-Zélande au travers des échanges, de l'IDE et de diverses formes d'interactions humaines est une nécessité cruciale pour atténuer le handicap que représente la distance pour la croissance et pour l'expansion des possibilités de transferts de connaissances. L'adoption d'idées et de technologies venant de l'étranger est particulièrement vitale pour susciter l'innovation dans une petite économie ouverte qui n'est pas à l'avant-garde de la technologie. Les pouvoirs publics s'emploient à stimuler l'intensité des échanges et ont fixé, dans leur programme pour le développement des entreprises (*Business Growth Agenda*), un objectif ambitieux qui vise à amener la part des exportations à 40 % du PIB d'ici à 2025, contre environ 30 % actuellement. Des infrastructures de transport et de TIC à haute performance sont essentielles, mais la Nouvelle-Zélande doit abaisser ses coûts de transaction géographiques encore *plus* que les autres pays pour réduire sa distance effective par rapport au marché (Boulhol et de Serres, 2008).

Le transfert de ressources vers des activités à haute valeur ajoutée tirant parti du solide socle que constitue le secteur primaire pourrait constituer la stratégie la plus prometteuse pour le renforcement de la productivité et de la compétitivité. Il faudra pour cela mettre davantage l'accent sur les activités qui font appel aux connaissances, à la technologie et aux actifs incorporels. La Nouvelle-Zélande a déjà accompli des progrès notables dans cette direction, en particulier dans les biotechnologies, et elle commence à consacrer des ressources à la mise en place d'un secteur manufacturier et de services à haute valeur ajoutée.

Des simulations fondées sur le modèle OCDE de croissance à long terme indiquent qu'un renforcement constant de l'intensité des échanges à partir de 2015 – afin que la part des exportations (et des importations) dans le PIB atteigne 40 % d'ici à 2025, comme le prévoit le *Business Growth Agenda* – augmenterait la croissance réelle de la production d'une fraction allant jusqu'à 0.1 point de pourcentage par an (graphique 1.6, partie A). Cet impact positif

Graphique 1.6. **Simulation de l'incidence sur le PIB réel d'un accroissement de l'intensité des échanges**



Source : Calculs de l'OCDE.

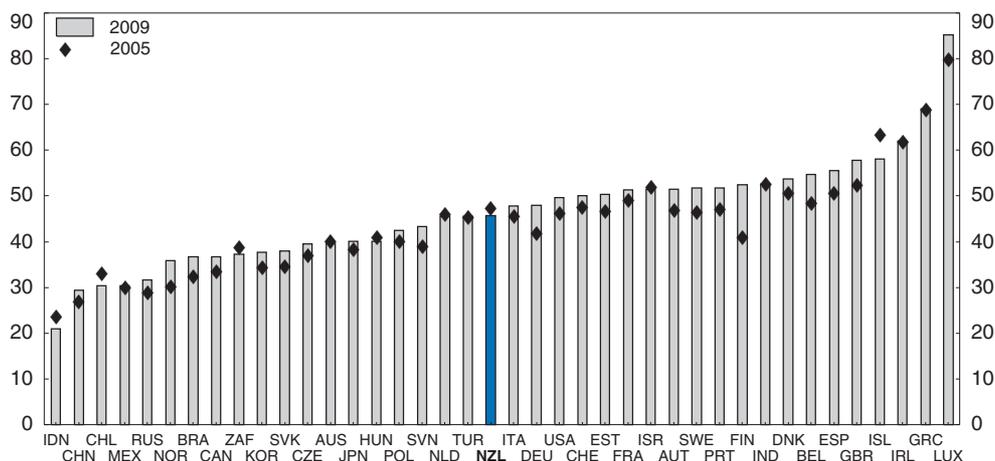
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833694>

résulte d'une progression plus rapide de la PMF vers son niveau d'équilibre, grâce à une diffusion plus rapide des technologies et connaissances venant de l'étranger. À supposer que l'intensité des échanges reste constante par la suite, l'effet sur la croissance diminuerait alors lentement, mais le niveau réel du PIB gagnerait 3 % à long terme (partie B).

Faciliter les échanges de services grâce à des infrastructures de TIC à haute performance

L'expansion du rôle des échanges de services recèle un potentiel considérable pour stimuler la croissance future de la Nouvelle-Zélande et ce, pour plusieurs raisons. La première en est la baisse du coût des TIC et la généralisation de l'adoption d'Internet dans le monde, qui permettent aux petites entreprises d'accéder aux marchés étrangers à moindre coût. Deuxièmement, les services représentent plus de 70 % du PIB de la Nouvelle-Zélande, mais seulement un quart environ de ses exportations, mesurées en valeur brute dans les comptes nationaux. Les données OCDE-OMC sur les échanges en valeur ajoutée indiquent toutefois qu'en valeur ajoutée, les services représentent une part des exportations près de deux fois supérieure : en 2009, elle s'élevait à 46 % du total des exportations (graphique 1.7). Troisièmement, contrairement à l'agriculture, base d'exportations traditionnelle, les services sont soumis à moins de contraintes sur le plan des ressources naturelles, telles que la disponibilité de terres et les objectifs écologiques. Enfin, les services commerciaux échangeables emploient des travailleurs à qualification élevée et intermédiaire de façon plus intensive, leur offrant généralement des salaires plus élevés que dans les secteurs manufacturiers ou des services non échangeables (Gonzales et al., 2012).

Graphique 1.7. **Part des services, en valeur ajoutée, dans les exportations brutes**



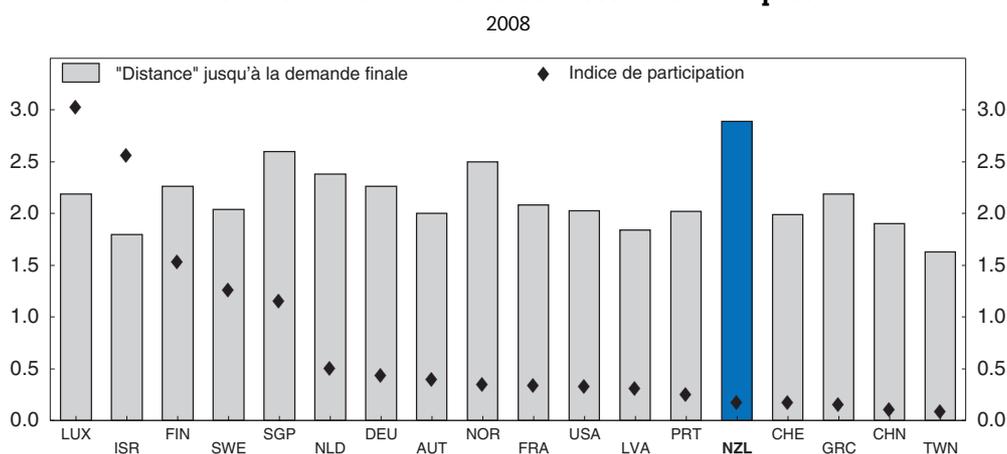
Source : OCDE, Base de données OCDE-OMC sur les échanges en valeur ajoutée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833713>

En Nouvelle-Zélande, le montant brut des échanges de services a vu sa part se rétrécir, ces dix dernières années, tant dans le total des échanges que dans le PIB, revenant à environ 24 % de ce total en 2012, contre 27 % au début des années 2000. La majeure partie des importations et exportations de services concernent le tourisme et les services de transport. Les voyages en représentent une part prépondérante, avec plus de la moitié du total des exportations de services ; ils consistent à transporter physiquement les voyageurs et dépendent donc fortement des transports aériens. Les exportations de services

« immatériels » (par exemple, services de communication, services financiers et d'assurance, services informatiques et en rapport avec l'information) ne représentent que 20 % environ du total des exportations de services, contre 50 % en moyenne pour les pays de l'OCDE. Dans l'ensemble, la Nouvelle-Zélande a toujours été un importateur net de services commerciaux mais, depuis 2000, ses exportations dans ce domaine progressent deux fois plus vite que ses importations. Sur cette période, c'est dans les services financiers, informatiques et d'information que la croissance des exportations a été la plus rapide. En outre, même si les exportateurs néo-zélandais de services informatiques ne participent pas intensivement aux CVM, ils occupent généralement une position favorable, en amont de la chaîne, sur la base de la « distance » jusqu'à la demande finale (graphique 1.8), ce qui témoigne d'une spécialisation dans la RD et la conception à haute valeur ajoutée.

Graphique 1.8. **Participation et positionnement dans les chaînes de valeur mondiales de services informatiques**

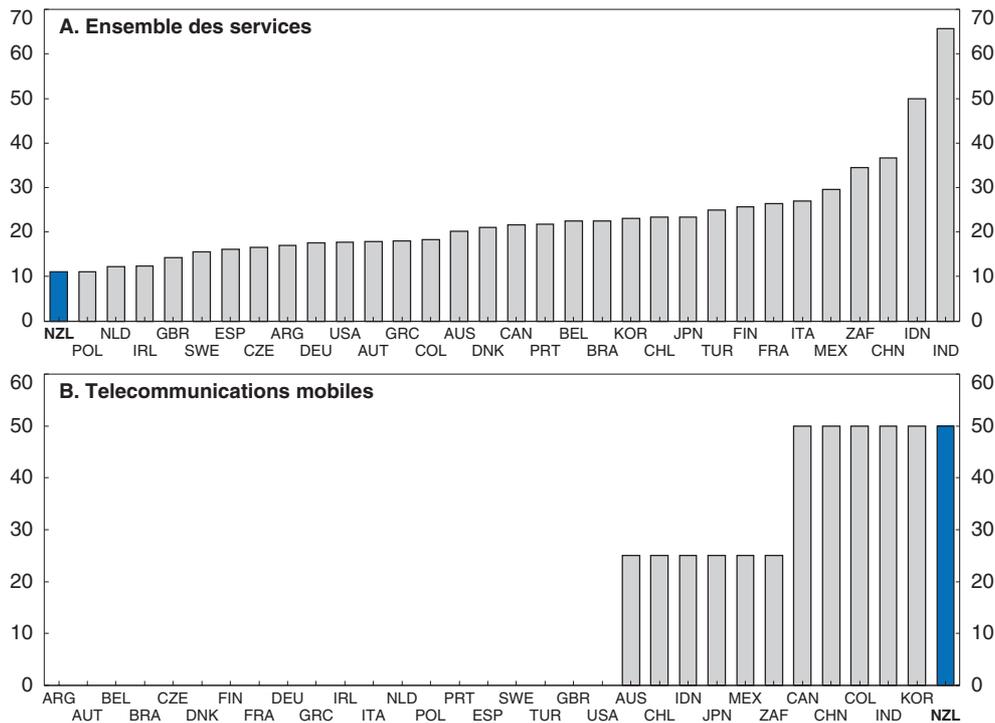


Source : OCDE (2012), *Policy Dialogue on Aid for Trade, Mapping Global Value Chains*.

Comment lire ce graphique : L'indice de participation est obtenu par la somme de : *i*) la part des intrants extérieurs dans les exportations totales et *ii*) la part des exportations brutes qui sont utilisées comme intrants dans les exportations de pays tiers. La distance jusqu'à la demande finale mesure à quel point une position est en amont dans une chaîne de valeur mondiale. Plus la distance est longue, plus elle indique une spécialisation dans la production d'intrants qui sont proches de l'origine de la chaîne de valeur, et notamment dans des activités telles que la R-D et la conception de produit.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833732>

Le commerce des services peut rencontrer de nombreux obstacles : des barrières naturelles telles que la langue et la culture, mais aussi les obstacles résultant de différences dans les technologies, la mobilité de la main-d'œuvre et la réglementation intérieure (Trésor de Nouvelle-Zélande, 2009b). Les obstacles directs peuvent prendre la forme de restrictions à la propriété étrangère et autres limitations de l'accès au marché, tandis que des règles internes, comme les procédures d'octroi de licences, peuvent constituer des obstacles implicites (Nordäs, 2008a). D'après l'Indice de restrictivité pour les échanges de services établi par la Banque mondiale, le secteur des services néo-zélandais se classe dans l'ensemble comme l'un des plus ouverts aux échanges parmi les pays de l'OCDE, et la plupart de ses sous-secteurs occupent également une position très favorable (graphique 1.9, partie A). La principale exception concerne les télécommunications (partie B), et elle est due en grande partie au plafond de 49.9 % limitant les participations étrangères dans Chorus, le principal fournisseur d'infrastructures de télécommunications.

Graphique 1.9. **Indice de restrictivité des échanges de services**

Source : Banque mondiale.

Comment lire ce graphique : Cet indice résume la restrictivité des politiques appliquées aux échanges de services, sur une échelle de 0 (ouverture totale) à 100 (fermeture totale). On attribue des scores aux différents secteurs des services, et l'indice global est construit sur la base d'une pondération de chaque secteur en fonction de sa part dans la valeur ajoutée du pays.

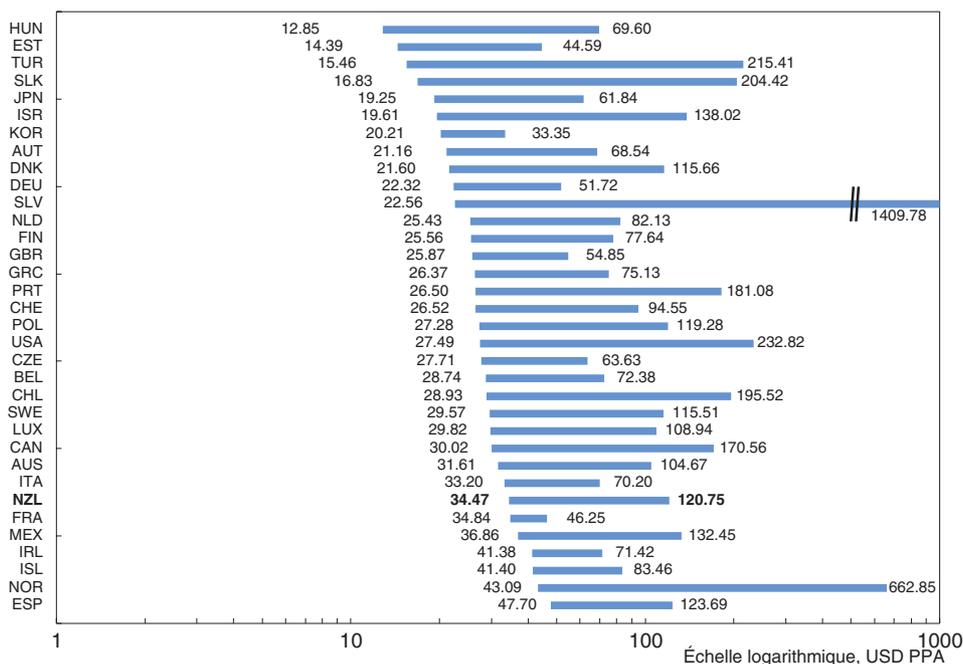
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833751>

Rares sont les autres pays de l'OCDE qui appliquent encore des restrictions à la participation étrangère dans les télécommunications. Comme le soutient l'*Étude économique 2011* (OCDE, 2011c), la règle de la *Telecommunications Service Obligation* (TSO) (qui prévoit notamment la gratuité des communications locales) fausse la concurrence, crée des inefficiences et devrait être éliminée. De fait, les usagers néo-zélandais doivent acquitter des prix relativement élevés pour les communications fixes et mobiles sur la plupart des paniers de consommation résidentiels et commerciaux (OCDE, 2013b), bien que cela puisse aussi refléter une concurrence insuffisante dans les services de détail. Ce sont là des questions qu'il conviendrait d'envisager dans le cadre de la révision actuelle de la réglementation des télécommunications.

Des infrastructures TIC à haute performance sont essentielles pour surmonter le handicap géographique du pays et développer les échanges de services. En pourcentage du PIB, les dépenses de TIC en Nouvelle-Zélande sont largement inférieures à la moyenne de l'OCDE (gouvernement de Nouvelle-Zélande, 2011). Le taux de pénétration de l'Internet à haut débit est néanmoins relativement élevé, puisque plus des deux tiers des habitants disposaient à fin 2011 d'un abonnement sans fil et plus d'un quart d'un abonnement filaire. Près de 95 % des entreprises indiquent disposer d'un accès à haut débit. Cependant, l'accès à l'Internet reste relativement lent et onéreux, et les prix d'entrée figurent parmi les plus élevés de l'OCDE (graphique 1.10), bien que les prix aient diminué de plus de 20 %

Graphique 1.10. Fourchette des tarifs du haut débit pour un abonnement mensuel, prix de la ligne inclus

Septembre 2012, USD PPA



Source : OCDE (2013), *Perspectives des communications 2013* (à paraître).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833770>

depuis 2008. La Nouvelle-Zélande est l'un des rares pays à plafonner le volume des données sur tous les forfaits à haut débit proposés. Les prix relativement élevés reflètent sans doute en partie les coûts encourus pour assurer un réseau couvrant largement un pays peu densément peuplé.

Le gouvernement procède actuellement à de lourds investissements dans l'installation d'un réseau à très haut débit, afin que 75 % de la population ait un accès ultra-rapide à Internet d'ici à 2020. Cette initiative prévoit la construction d'un réseau de fibre optique sur la base de plusieurs partenariats public-privé, avec 1.5 milliard NZD de subventions directes. Il semble que le secteur soit largement d'avis que la fibre optique deviendra la technologie prédominante à l'avenir (Stanislawski et Krauze, 2013), étant donné sa grande vitesse de transmission et ses coûts inférieurs, sur l'ensemble du cycle, par rapport au cuivre. Si les prix réglementés facturés pour le haut débit incorporent normalement le coût futur du renouvellement des infrastructures, la nature monopolistique du secteur s'est traduite jusqu'à maintenant par un faible volume d'investissement dans la fibre optique. En conséquence, les États jouent généralement un rôle majeur dans la migration vers la fibre optique, en particulier au Japon, en Corée et en Australie. Bien qu'une connectivité à Internet plus développée et plus rapide soit susceptible d'entraîner des gains de productivité, la qualité des liaisons entre la Nouvelle-Zélande et le reste du monde continue à dépendre du seul câble Southern Cross, entre Auckland et Sydney. La capacité s'accroît peu à peu au fil du temps et semble actuellement suffisante pour les besoins nationaux. On peut supposer que, si l'accès rapide à Internet se développe dans un premier temps à l'échelle nationale, la demande et les pressions

concurrentielles s'en trouveront stimulées, ce qui mènerait, à terme, à investir dans un deuxième câble.

L'initiative très haut débit introduit une grande incertitude réglementaire dans le cadre concurrentiel du secteur. Tandis que le réseau de fibre optique est en cours d'installation, le gouvernement continue d'imposer une tarification de gros concurrentielle sur le réseau de fils de cuivre existant. Les réformes mises en œuvre ces dernières années pour renforcer la concurrence et limiter le pouvoir de marché sur le réseau cuivre ont notamment entraîné le dégroupage de la boucle locale, en 2006, suivi par la séparation structurelle de Telecom NZ en deux sociétés indépendantes, en 2010 : Chorus (pour le réseau à large bande et les grands comptes) et Telecom (pour les réseaux de téléphone mobile et les particuliers). Dans le même temps, le passage à une tarification prospective fondée sur les coûts a obligé la Commission du commerce à fixer des prix de gros pour l'accès de Chorus aux infrastructures à fils de cuivre par référence aux prix facturés dans des pays comparables utilisant ce type d'approche. Le rapport de 2012 de la Commission du commerce, actuellement soumis à consultation, propose une forte réduction du prix que Chorus peut facturer pour ses services sur le réseau cuivre. Le gouvernement n'a pas suivi ces recommandations et a reporté d'un an tout changement des tarifs du très haut débit, tout en lançant une analyse complète de l'ensemble du cadre réglementaire des télécommunications. Chorus étant l'un des principaux partenaires à qui a été confié la mise en œuvre de l'initiative très haut débit (et possédant donc les infrastructures fibre optique et fils de cuivre), l'État craint que : i) de telles remises sur les prix réduisent considérablement les revenus de Chorus et son aptitude à investir dans l'initiative très haut débit et ii) un accès moins onéreux au réseau cuivre n'affaiblisse le taux d'adoption de la fibre optique.

Le problème réside en partie dans le flou qui entoure la question de savoir comment le déploiement de la fibre optique va influencer sur l'avenir du réseau cuivre. En Australie, au contraire, le réseau cuivre est mis hors service au fur et à mesure que la fibre optique est déployée (Howell, 2012) : cette approche peut, grâce à sa transparence, faciliter la planification des investissements à long terme et accélérer l'adoption du haut débit, mais elle pénalise ceux qui possèdent et exploitent le réseau cuivre. Afin d'améliorer la prévisibilité réglementaire pour les investisseurs et les consommateurs, le gouvernement devrait ajuster le cadre de sa politique de concurrence en fonction du marché du haut débit, de façon que la réglementation et les pratiques de tarification soient cohérentes entre les réseaux cuivre et fibre optique. Par exemple, les prix de gros pour l'accès au réseau de fibre optique pourraient être fixés sur la base d'une méthode prospective fondée sur les coûts comme cela a été fait pour le cuivre.

Allègement des restrictions réglementaires aux échanges internationaux, aux investissements et aux services de transport

Compte tenu de l'importance des coûts de transport pour les flux d'échanges, il est nécessaire que le système de transport soit efficace afin de minimiser les coûts et de surmonter le handicap géographique. La qualité des infrastructures et le pouvoir de marché des compagnies de transport comptent parmi les premiers facteurs expliquant les différences de coût de transport entre les pays (Hummels, 2009). En 2012, la Commission de la productivité a achevé un examen approfondi de l'efficacité du système de transport international de marchandises de la Nouvelle-Zélande, concluant que ce secteur concourait de façon très efficace, dans l'ensemble, à la facilitation des échanges, même si

certains domaines peuvent être améliorés (Commission néo-zélandaise de la productivité, 2012). Cette enquête a constaté que les ports et les aéroports néo-zélandais obtenaient généralement de bonnes performances, par comparaison avec ceux de l'Australie, mais avec des variations considérables d'un port à l'autre. Du fait de l'éloignement géographique du pays, ses ports ne sont pas situés sur les routes maritimes les plus fréquentées, et la vitesse de mise sur le marché reste lente (Skilling et Boven, 2007). De plus, la consolidation du secteur maritime et la tendance à l'agrandissement des porte-conteneurs impliquent que les ports néo-zélandais pourraient être, à l'avenir, de moins en moins fréquentés par les navires. Une grande partie des douze ports principaux du pays sont de petite dimension et ont un faible rendement financier en raison d'un surinvestissement dans l'équipement (Skilling et Boven, 2007), ce qui laisse penser qu'un certain degré de consolidation pourrait apporter des gains d'efficacité. Comme le recommandait l'*Étude économique* 2009, la privatisation des actifs portuaires pourrait contribuer à améliorer l'efficacité dans ce domaine.

La Commission de la productivité a également recensé les obstacles réglementaires à la concurrence dans le secteur des transports maritimes. En particulier, les accords internationaux entre transporteurs échappent au droit national de la concurrence ; ils sont notamment autorisés à fixer les prix et à limiter les capacités, au motif que la collaboration entre transporteurs est nécessaire pour assurer des services fiables. Pourtant, l'expérience internationale ne permet guère de conclure que les pratiques de fixation des tarifs offrent des avantages nets, et de nombreux États (y compris tous les pays de l'UE) ont supprimé l'exemption dont bénéficiaient de tels accords à l'égard du droit de la concurrence. De fait, de telles exemptions peuvent encourager un comportement anticoncurrentiel inefficace, qui peut accroître les coûts de façon injustifiée. Le gouvernement se propose de faire adopter un amendement à la loi sur le commerce (*Commerce [Cartels and Other Matters] Amendment Bill*) qui remédierait à ce problème. Ce projet de loi érigerait en infraction les ententes, tout en autorisant les « activités collaboratives » qui créent un avantage net sans influencer sur les prix. Il soumettrait tous les accords de fixation des tarifs à une évaluation, au cas par cas, de la Commission du commerce.

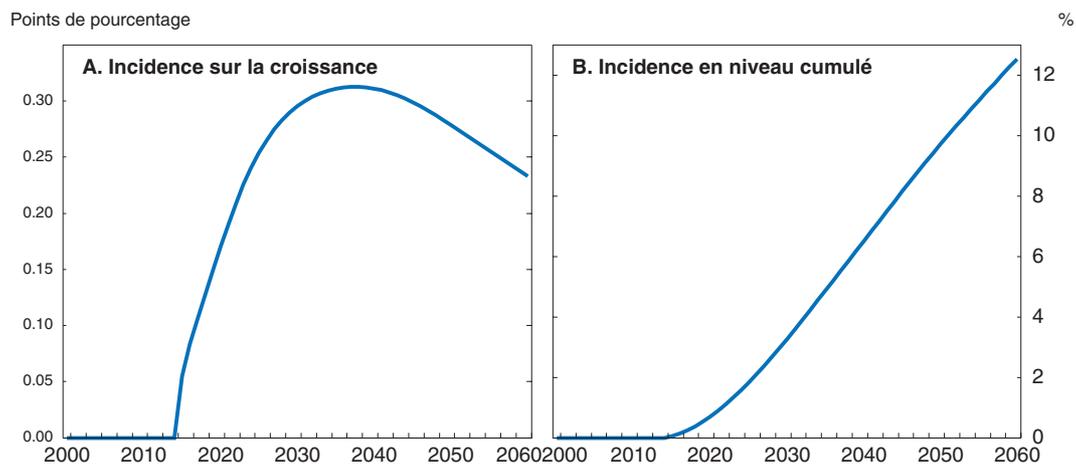
La réglementation du secteur du transport aérien, pourrait, elle aussi, nécessiter une révision. La majeure partie du fret aérien est transporté vers le reste du monde dans les routes d'aéronefs de passagers, dont les routes dépendent d'Accords sur les services aériens (ASA) faisant l'objet d'une négociation internationale. Bien que l'incidence des contraintes réglementaires sur les volumes de fret ne soit pas clairement déterminée, il semble que, dans le cadre des ASA conclus avec la Chine, Hong Kong, l'Inde, l'Indonésie et la France, les limites de capacité en termes de passagers aient été atteintes et puissent restreindre à la fois le tourisme et les flux de fret aérien (Commission néo-zélandaise de la productivité, 2012). Ces ASA devraient donc faire l'objet d'une révision urgente, afin que les limites de capacité ne freinent pas les échanges.

Les obstacles officiels au commerce sont faibles en Nouvelle-Zélande, puisque 95 % des biens sont importés sans droits de douane (Trésor de Nouvelle-Zélande, 2009b). La réduction la plus récente des droits de douane a été mise en œuvre en 2009, et certains secteurs nationalement sensibles restent soumis à des mesures tarifaires ; le taux pondéré moyen des droits de douane est d'environ 2.2 %. Les services de contrôle aux frontières sont relativement efficaces, et le gouvernement met actuellement au point un guichet unique visant à simplifier les obligations de documentation nécessaire aux exportations et aux importations, par le biais d'un formulaire électronique unique.

L'IDE peut constituer une source importante de diffusion des connaissances qui améliore la productivité. La Nouvelle-Zélande bénéficie d'un encours relativement élevé d'IDE (environ 50 % du PIB), qui reflète en partie le faible niveau de son épargne intérieure et de son intensité de capital, ainsi que sa dépendance à l'égard des capitaux étrangers. Malgré les données internationales montrant que l'IDE suscite un accroissement de la productivité et un renforcement de l'intensité capitalistique, l'analyse des données au niveau des entreprises ne met en évidence aucun signe indiquant que le niveau élevé de l'IDE en Nouvelle-Zélande aurait eu de tels effets (Fabling et Sanderson, 2011). L'investissement direct étranger dans le pays se concentre généralement dans le secteur bancaire, qui reçoit près de 40 % du total des flux, plutôt que dans les secteurs des biens échangeables. L'évaluation, menée par le gouvernement, des programmes publics visant à encourager l'IDE s'est conclue par des résultats décevants : l'IDE n'a que de faibles retombées, en termes de connaissances, sur l'économie dans son ensemble. Cette situation peut être due en partie à une capacité insuffisante d'absorption des connaissances et technologies étrangères, peut-être liée à des facteurs tels que des marchés financiers sous-développés, un manque de capital humain dans l'ingénierie et les capacités de gestion, une faible intensité de R-D et des connexions internationales insuffisantes (MED, 2011). Il se peut que ces facteurs restreignent la capacité du pays à attirer les IDE de haute qualité, propres à stimuler l'innovation et à générer des retombées bénéfiques pour la productivité.

Les simulations fondées sur les modèles de l'OCDE semblent indiquer que si la réglementation des marchés de produits (RMP) de la Nouvelle-Zélande se rapprochait des niveaux de restrictivité correspondant aux pratiques optimales, la croissance annuelle du PIB pourrait augmenter de 0.2 à 0.3 point de pourcentage et le niveau à long terme pourrait augmenter de 12 % (graphique 1.11). Cependant, ces estimations sont peut-être optimistes, compte tenu des performances historiquement médiocres de la Nouvelle-Zélande en matière de productivité par rapport à ce que ses paramètres de RMP pourraient laisser prévoir (Barnes et al., 2011). D'ici à 2060, l'écart entre la RMP de la Nouvelle-Zélande et celle du pays appliquant les meilleures pratiques en la matière se réduirait de 78 %.

Graphique 1.11. Incidence prévisible sur le PIB réel d'un rapprochement de la réglementation des marchés de produits avec les meilleures pratiques



Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833789>

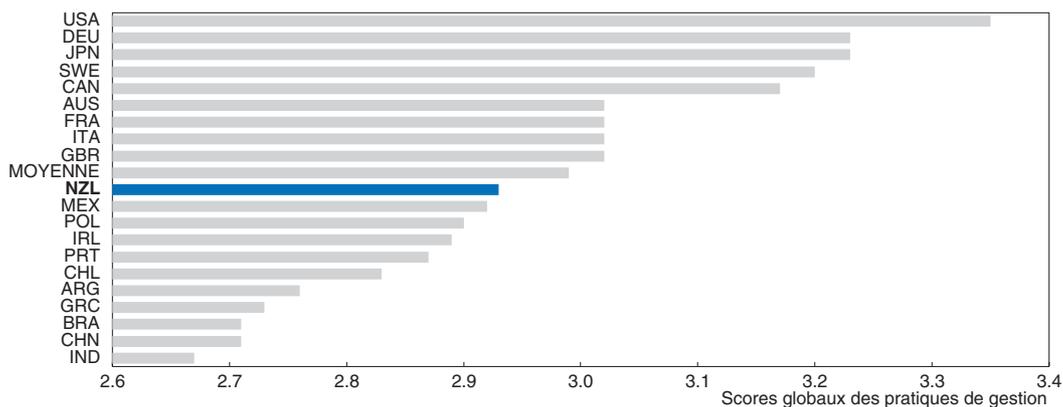
réformes qui pourraient stimuler la croissance consisterait à améliorer la transparence du régime de sélection des IDE. Ainsi, il existe des restrictions aux investissements étrangers qui concernent des actifs stratégiques, des zones sensibles et les quotas de pêche. La majorité des demandes d'investissement étranger concernent des zones sensibles, et 3.5 % d'entre elles ont été refusées sur la période 2002-2008, alors que les demandes de type commercial ont rarement été refusées depuis 1984. Si ces statistiques indiquent que le régime est, en pratique, raisonnablement ouvert, quelque 33 % des demandes déposées sur cette période n'ont fait l'objet d'aucune décision et ce, pour différentes raisons. En outre, il se peut que ce régime de sélection donne lieu à des incertitudes et dissuade les investisseurs étrangers en raison de la marge discrétionnaire appliquée dans la pondération des critères, comme indiqué dans l'*Étude économique de 2011*.

Ajuster les dispositifs réglementaires pour stimuler l'innovation

La stimulation de l'innovation joue un rôle décisif dans le relèvement de la productivité et du niveau de vie. Compte tenu des handicaps géographiques de la Nouvelle-Zélande, il est particulièrement essentiel d'encourager l'innovation dans les secteurs d'exportation ainsi que dans l'investissement direct à l'étranger, sous forme de capitaux reposant sur les savoirs. En 2007, l'OCDE a publié une analyse du système d'innovation de la Nouvelle-Zélande (OCDE, 2007b), qui recensait les différents atouts et faiblesses de ses performances et de son contexte structurel, nombre desquels existent encore aujourd'hui. Le pays semble pouvoir se prévaloir d'un socle relativement robuste en matière d'innovation scientifique : il est en bonne position parmi les pays de l'OCDE en ce qui concerne les articles scientifiques paraissant dans des publications importantes, les résultats en mathématiques et en sciences de l'enquête PISA auprès des élèves âgés de 15 ans (voir chapitre 2), le nombre de diplômés scientifiques par million d'habitants, et le nombre de chercheurs en R-D (OCDE, 2012a ; OCDE, 2011b). En revanche, les ingénieurs diplômés sont peu nombreux et les capacités de gestion paraissent faibles (graphique 1.12) : les entreprises néo-zélandaises sont souvent considérées comme

Graphique 1.12. **Scores attribués aux pratiques de gestion dans les industries manufacturières¹**

Juin 2011



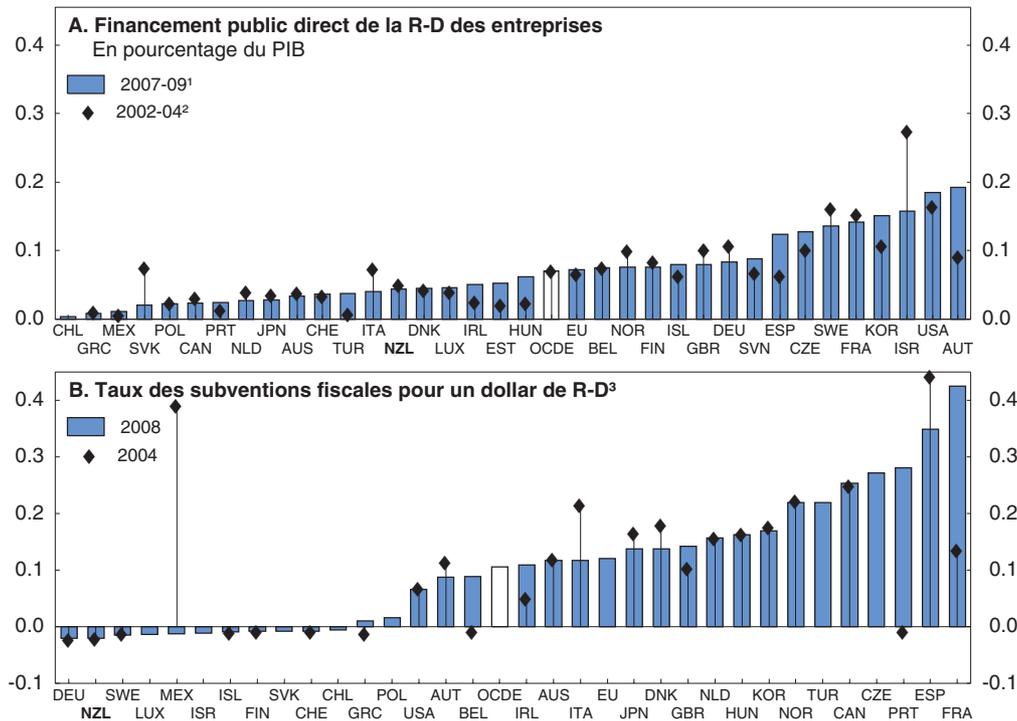
1. Le score global des pratiques de gestion représente la moyenne sur les 18 questions. Toutes les questions sont notées de la même façon dans tous les pays et pour tous les secteurs.

Source : Bloom, N. et al. (2011), « Management practices across firms and countries », *Harvard Business School Working Paper*, n° 12-052, décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833808>

manquant de sens des affaires par leurs homologues étrangères (Procter, 2011). Les dépenses de R-D des entreprises et de l'État sont relativement faibles (graphique 1.13) : en pourcentage du PIB, les dépenses totales de R-D n'atteignent que la moitié de la moyenne OCDE, et les dépenses de R-D des entreprises le tiers seulement.

Graphique 1.13. **Aides financières aux investissements de R-D privés**



1. 2007 pour la Grèce, le Mexique et la Nouvelle-Zélande ; 2008 pour la Suisse.
2. 2003 pour la Nouvelle-Zélande ; 2004 pour la Suisse.
3. Mesure la générosité des incitations fiscales à investir dans la R-D, sur la base du revenu brut nécessaire pour couvrir le coût initial d'un dollar de dépenses de R-D et payer l'impôt sur un dollar de bénéfices (indice B). Une valeur de zéro sur ce graphique signifierait que l'avantage fiscal applicable aux dépenses de R-D est tout juste suffisant pour compenser le taux d'impôt sur les bénéfices. Moyenne des petites, moyennes et grandes entreprises.

Source : OCDE, *Réformes économiques 2012 : Objectif croissance*, graphique 3.30.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833827>

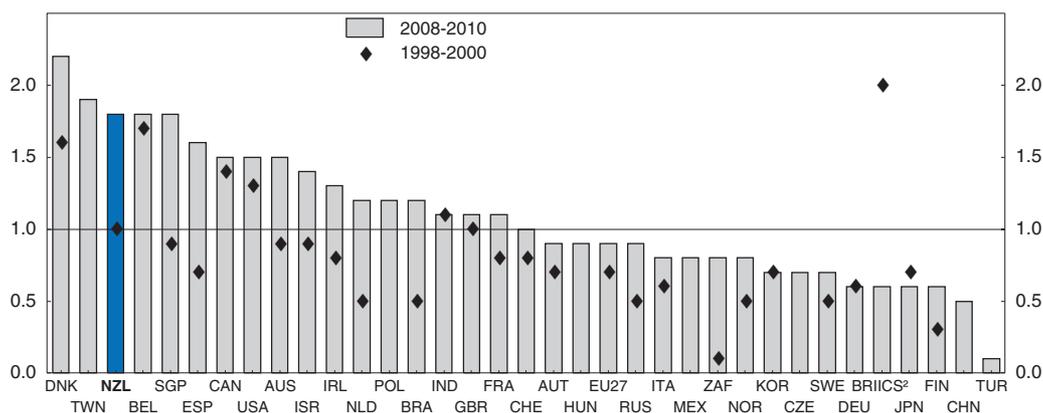
Ces dernières années, le gouvernement néo-zélandais a pris des mesures pour mettre en œuvre un grand nombre des recommandations formulées dans l'étude OCDE de 2007, *Review of Innovation Policy* (OCDE, 2007b). Son programme *Business Growth Agenda* présente un cadre clair visant à atteindre les objectifs fixés dans plusieurs domaines prioritaires, dont l'innovation, en coordonnant les initiatives des différents ministères et en améliorant la cohérence d'un système fragmenté de programmes de soutien. Un nouveau ministère des Entreprises, de l'Innovation et de l'Emploi a été créé en 2012 par la fusion du ministère du Travail, du Développement économique et du Logement, et du ministère des Sciences et de l'Innovation, afin de susciter une meilleure coopération entre ces différents domaines de l'action publique. Des ressources de base sont désormais fournies aux instituts de recherche de la Couronne (*Crown Research Institutes – CRI*), dont le financement était auparavant entièrement contestable, ce qui offre un environnement plus stable pour

construire des capacités à long terme. Pour renforcer les passerelles entre les milieux scientifique et les entreprises, et améliorer la commercialisation, le gouvernement a mis en place un système de coupons de transfert de technologie, ainsi que des fonds destinés à créer deux à quatre réseaux nationaux de centres de commercialisation, reliant les organismes de recherche, les incubateurs, les chefs d'entreprise et des agences régionales de développement. Il a également créé *Callaghan Innovation*, une agence de la Couronne dont la mission est d'améliorer l'orientation des activités de recherche au sein des universités et des CRI en fonction des besoins des entreprises.

L'étude OCDE de 2007 sur l'innovation préconisait de concentrer les ressources sur une meilleure exploitation du potentiel des marchés de niche et sur l'exploitation commerciale des créneaux porteurs de la recherche scientifique dans lesquels la Nouvelle-Zélande a des capacités de niveau mondial (OCDE, 2007b). Le gouvernement progresse dans cette direction : il procède à des investissements considérables en partenariat avec l'industrie afin de promouvoir la recherche et l'innovation dans le secteur primaire (*Primary Growth Partnership*), ainsi que dans des secteurs manufacturiers et des services à haute valeur ajoutée. Le secteur des biotechnologies, qui reçoit un solide soutien de l'État depuis le début des années 2000, se développe rapidement et devient un moteur important de l'innovation, comme en témoignent le nombre de demandes de brevet (graphique 1.14). Ce secteur a déjà largement contribué à relever la productivité dans l'agriculture (Kaye Blake et al., 2006), et il promet de devenir une source majeure de gains de productivité, de croissance des marchés d'exportation et de création d'emplois.

Graphique 1.14. **Avantage technologique révélé en biotechnologie, 1998-2000 et 2008-2010¹**

Indice calculé sur la base des demandes de brevets déposées en vertu du Traité de coopération en matière de brevets



1. L'indicateur d'avantage technologique révélé est la part de chaque pays dans les brevets de biotechnologie déposés rapportée à la part du pays considéré dans le total des brevets. Ne sont pris en compte que les pays ayant déposé plus de 500 demandes pendant la période 2007-09.
2. BRIICS regroupe l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, la Fédération de Russie, l'Inde et l'Indonésie.

Source : OCDE, Base de données de brevets, décembre 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833846>

Un accès difficile aux capitaux peut être un facteur qui limite la croissance des entreprises innovantes et qui s'est probablement aggravé sous l'effet de l'aversion au risque accrue résultant de la crise financière mondiale. En outre, très peu d'entreprises néo-zélandaises s'introduisent en bourse pour lever des capitaux, compte tenu du manque

de profondeur du marché boursier en Nouvelle-Zélande et du faible degré de liquidité qui le caractérise. Le gouvernement a créé « un fonds de fonds », le *New Zealand Venture Investment Fund* (NZVIF), afin de catalyser le développement des marchés de capitaux pour les entreprises en phase initiale. Le NZVIF opère au travers de deux structures de co-investissement : i) le *Venture Capital Fund*, fonds de capital-risque instauré en 2002, destiné à investir NZD 160 millions dans des entreprises locales en phase d'amorçage, de démarrage et de première expansion ; et ii) le *Seed Co-investment Fund* (SCIF), fonds d'amorçage créé en 2005, doté de NZD 40 millions de financements couplés avec ceux d'investisseurs informels et destiné à soutenir des entreprises en phase d'amorçage et de démarrage. Si les investissements informels sont restés solides pendant la crise financière, le marché du capital-risque s'est considérablement contracté, mais il montre maintenant des signes de reprise. Étant donné que les phases d'amorçage et de démarrage bénéficient d'une offre significative de participations en fonds propres, une réorientation des allocations du NZVIF vers la phase de première expansion pourrait contribuer à combler le manque de financement actuel.

Une modification des paramètres applicables aux gestionnaires par défaut des ressources KiwiSaver pourrait aussi contribuer à stimuler le développement du marché national des capitaux. Le cahier des charges des six fonds gérant actuellement par défaut les ressources KiwiSaver leur impose d'adopter une stratégie prudente, consistant à détenir essentiellement des actifs liquides et des obligations ; les ressources investies en fonds propres sont donc très faibles. La raison en est que ces fonds par défaut étaient initialement conçus comme une sorte de « stationnement » temporaire pour les nouveaux affiliés en attendant qu'ils prennent activement des décisions d'investissement. Cependant, la majorité des affiliés à KiwiSaver ayant choisi un fonds par défaut depuis 2008 y étaient encore à la mi-2012 (MBIE, 2012). Si la stratégie d'investissement par défaut était transformée en une approche « cycle de vie », qui maximiserait les revenus pendant la retraite grâce à un alignement du profil de risque sur l'âge de l'affilié, les fonds gestionnaires orienteraient davantage de ressources vers les marchés de capitaux nationaux ; cette option est actuellement envisagée par le gouvernement et devrait être adoptée.

Certaines caractéristiques de la fiscalité actuelle peuvent susciter des incertitudes pour les investisseurs potentiels en capital-risque et freiner l'innovation. Par exemple, l'absence d'imposition des plus-values peut donner lieu à un traitement fiscal ambigu des futures ventes d'actifs (Lerner et al., 2005) : les revenus tirés de la vente d'actifs ne sont pas imposables si les actifs sont acquis dans l'intention de les investir à long terme, mais pleinement imposables si le but de l'acquisition est de tirer un bénéfice de la revente. L'incertitude quant au traitement fiscal des investissements en capital-risque peut être fortement dissuasive pour les investisseurs. En l'absence d'imposition des plus-values, le régime fiscal devrait être clarifié et faire l'objet d'une communication claire auprès des investisseurs potentiels.

Par rapport à d'autres pays de l'OCDE, le traitement fiscal que la Nouvelle-Zélande applique aux actifs incorporels n'est pas particulièrement propice aux apports de capitaux dans les sociétés innovantes. Par exemple, comme dans d'autres pays de l'OCDE, les brevets sont traités comme des actifs amortissables et non comme des dépenses pouvant être déduites pendant l'année où elles sont encourues. Cependant, alors que la plupart des pays de l'OCDE offrent des avantages fiscaux en faveur des dépôts de brevet en autorisant un amortissement accéléré, la Nouvelle-Zélande est l'un des rares pays qui n'offre pas

cette possibilité (Warda, 2006). De plus, de nombreux pays proposent des crédits d'impôt pour les dépenses de R-D qui ont contribué à une invention, mais la Nouvelle-Zélande a supprimé, en 2009, son crédit d'impôt en faveur de la R-D. Enfin, contrairement au traitement appliqué à d'autres actifs en Nouvelle-Zélande, le code des impôts traite la totalité du produit de la vente d'un brevet, et non la seule plus-value, comme un revenu imposable. Ce traitement fiscal incohérent peut créer des distorsions dans les comportements d'investissement. Le coût du capital non amorti devrait être, à des fins fiscales, soustrait du produit de la vente. Ces dispositions sont actuellement réexaminées par le gouvernement.

Du fait que les capitaux à investir dans des activités intellectuelles sont fortement mobiles, des politiques telles qu'un régime fiscal incitatif (« *patent box* », imposition des revenus d'exploitation de brevets à un taux plus faible) et les crédits d'impôt en faveur de la R-D peuvent influencer largement sur les choix des multinationales quant à l'implantation de leurs activités d'investissement. À cet égard, le handicap géographique de la Nouvelle-Zélande est aggravé par l'absence de fiscalité favorable à la R-D et aux brevets. Force est de reconnaître, cependant, que si la Nouvelle-Zélande livrait une féroce bataille fiscale pour attirer des capitaux, il n'est pas certain que les montants qui viendraient s'investir dans ce petit pays excentré seraient suffisamment importants pour justifier les recettes fiscales perdues. La faible densité de R-D de la Nouvelle-Zélande peut s'expliquer, en grande partie, par sa structure industrielle et son éloignement des grands marchés (Crawford et al., 2007). Néanmoins, un certain degré d'allégement fiscal en faveur de la R-D pourrait empêcher les activités existantes de se délocaliser à l'étranger. Autoriser, à des fins fiscales, un amortissement plus rapide du coût des brevets pourrait contribuer à encourager activement un plus grand nombre d'entreprises multinationales à mener leurs activités de recherche en Nouvelle-Zélande, comme le prévoit le programme *Business Growth Agenda* du gouvernement.

Les doutes quant au volume de R-D supplémentaire que pourrait générer un crédit d'impôt, associés aux préoccupations concernant les coûts budgétaires et de mise en conformité à supporter pendant une récession économique, ont conduit la nouvelle administration à abolir cette disposition après une année seulement d'application. Il n'en reste pas moins que le soutien public à la R-D des entreprises est faible par rapport aux niveaux OCDE et devra augmenter si le gouvernement veut atteindre son objectif ambitieux, consistant à doubler le montant des dépenses de R-D des entreprises pour qu'il dépasse 1 % du PIB. En remplacement du crédit d'impôt à la R-D, le gouvernement a mis en place les *Technology Development Grants* (TDG) (encadré 1.2), des subventions au développement technologique destinées aux entreprises à forte intensité de technologie. Ce dispositif prévoit un financement à hauteur de NZD 60 millions par an à l'appui de la R-D des entreprises, ce qui représente environ 16 % du coût fiscal annuel estimé pour le maintien du crédit d'impôt à la R-D. Pendant la première année d'application, un tiers des demandes ont été approuvées, et le programme avait, jusqu'à l'année la plus récente, reçu plus de demandes qu'il ne pouvait en accepter. De plus, l'allocation de ces ressources exige une certaine marge d'appréciation discrétionnaire, ce qui réduit la transparence et accroît la charge administrative ainsi que les coûts de mise en conformité. Par rapport à un crédit d'impôt à assiette large, cette subvention limite la dépense publique grâce à un soutien plus ciblé, ce qui peut faciliter la réalisation de l'objectif immédiat d'assainissement budgétaire. Cependant, du fait que les TDG ne sont accessibles qu'aux entreprises ayant un historique de R-D, les jeunes entreprises de technologie potentiellement innovantes sont

désavantagées. Le gouvernement examine actuellement le système de subventions et devrait le reconfigurer pour améliorer le processus d'approbation et faire en sorte qu'il soit accessible aux nouvelles entreprises innovantes. Lorsqu'une marge de manœuvre budgétaire sera retrouvée à l'avenir, il pourrait être utile d'envisager de restaurer un système de crédit d'impôt remboursable, plus transparent, à assiette large et administrativement efficace, encore qu'il faille veiller à maintenir une certaine stabilité de la politique dans ce domaine.

**Encadré 1.2. Les subventions de la Nouvelle-Zélande
au développement technologique (Technology Development Grants – TDG)**

Mises en place en 2010, les TDG financent, sur trois ans, 20 % des dépenses admissibles du programme de R-D d'une entreprise, dans la limite de NZD 2.4 millions par entreprise et par an. Pour être admise à bénéficier de cette subvention, une entreprise doit avoir son siège en Nouvelle-Zélande, une intensité de R-D représentant au moins 5 % de ses recettes, et un chiffre d'affaires annuel d'au moins NZD 3 millions sur les trois dernières années.

Outre les critères d'admissibilité ci-dessus, les propositions sont évaluées à l'aune de quatre critères subjectifs, assortis de différentes pondérations (entre parenthèses) :

- l'entreprise doit présenter un historique satisfaisant dans la production et l'exploitation d'activités de R-D, et répondre à un niveau élevé d'exigences, concernant notamment la viabilité financière et les capacités de gestion (40 %) ;
- l'entreprise doit avoir pour ambition de se développer grâce aux investissements dans la R-D (15 %) ;
- le programme de R-D doit répondre aux aspirations de l'entreprise en matière de croissance (15 %) ;
- le programme de R-D doit apporter des avantages plus généraux à la Nouvelle-Zélande (30 %).

Améliorer le capital humain

Pour accroître la contribution des activités fondées sur les savoirs et promouvoir une croissance durable et inclusive, il est nécessaire de développer l'offre de main-d'œuvre qualifiée. Le régime de la scolarité obligatoire donne, en moyenne, de très bons résultats, comme en témoignent les scores relativement élevés de l'enquête PISA, et le taux d'accès à l'enseignement supérieur est l'un des plus élevés de l'OCDE. Cependant, ces statistiques recouvrent une grande diversité de résultats en matière d'éducation parmi la jeunesse (voir chapitre 2) ainsi qu'un faible taux d'achèvement du 2^e cycle de l'enseignement secondaire (OCDE, 2012b). Tandis que la participation à l'enseignement professionnel se situe à un niveau exceptionnellement élevé, le taux de fréquentation de l'enseignement supérieur est proche de la moyenne OCDE, mais les taux d'achèvement de ces études sont largement inférieurs à la moyenne (Zuccollo et al., 2013).

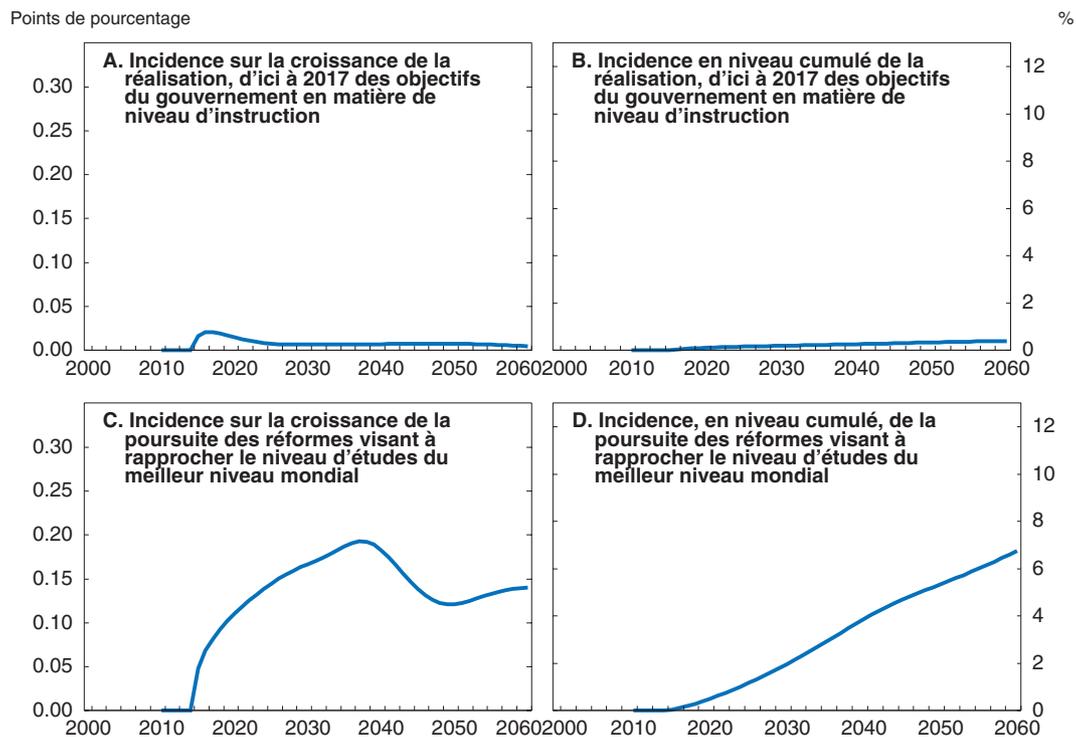
Dans le *Business Growth Agenda*, le gouvernement donne un signal plus clair quant à l'importance des passerelles grâce auxquelles les étudiants peuvent obtenir les qualifications nécessaires à l'emploi et à l'acquisition de compétences de plus haut niveau. Il a fixé deux grands objectifs à atteindre d'ici à 2017 en matière d'éducation : i) relever de 72 % à 85 % la proportion des jeunes de 18 ans obtenant le certificat national de fin d'études secondaires (*National Certificate of Educational Achievement* – NCEA, de niveau 2) ; et

ii) faire passer de 52 % à 55 % la proportion des 25-34 ans obtenant un NCEA de niveau 4 ou plus (brevet d'études commerciales avancées, d'une durée d'un an) (voir chapitre 2).

Le modèle de projection à long terme de l'OCDE permet d'estimer l'incidence potentielle qu'aurait, sur la croissance à long terme, la réalisation de ces deux objectifs. Ce modèle définit le capital humain à partir du nombre moyen d'années d'études de la population en âge de travailler, associé à une hypothèse simple de rendements décroissants de l'éducation. À des fins de modélisation, on part de l'hypothèse simple que l'obtention d'un NCEA de niveau 2 représente 12 années d'études, et 14 années pour le niveau 4. On construit ensuite le capital humain de la Nouvelle-Zélande en agrégeant les années d'études sur tous les groupes d'âge, pondérés en fonction de leur proportion dans la population. Le recensement de 2006 (dernières données disponibles) indique que la population en âge de travailler en Nouvelle-Zélande a suivi en moyenne 12.8 années d'études soit, approximativement, le temps nécessaire pour obtenir un NCEA de niveau 2 ou 3. D'après ces données, la cohorte ayant suivi les études les plus longues est le groupe des 25-34 ans, avec 13.8 années d'études. Le scénario de référence suppose que les politiques demeurent inchangées, et que chaque cohorte conserve, pendant le reste de sa vie, le niveau d'études obtenu entre 25 et 29 ans ; le vieillissement naturel se traduit par un accroissement du nombre moyen d'années d'instruction, qui passe de 12.8 à 13.5 en moyenne pour la population active d'ici à 2060. Mais dans un scénario qui suppose que le gouvernement met en œuvre des politiques pour réaliser ses objectifs en matière d'éducation (sans autre changement au-delà de 2017), la différence du nombre d'années d'instruction par rapport au scénario de référence est minime, à environ 0.07 année supplémentaire en moyenne d'ici à 2060. En conséquence, l'incidence sur la croissance potentielle de la production est elle aussi, selon les projections, très faible, atteignant au maximum 0.02 point de pourcentage en 2017 et diminuant par la suite (graphique 1.15, partie A). Par ailleurs, si l'on suppose au contraire que les réformes continuent d'élever le niveau d'instruction des 25-29 ans au-delà de 2017 vers le meilleur niveau mondial (Corée), les gains estimés seraient alors plus substantiels. Si le nombre moyen d'années d'instruction de la population en âge de travailler augmentait d'un an (par rapport au scénario de référence) d'ici à 2060, la croissance réelle de la production pourrait augmenter de 0.15 point de pourcentage et le PIB pourrait gagner près de 7 % à long terme (partie D).

L'effet d'un relèvement du niveau d'instruction sur la croissance dépendra de la question de savoir si ces qualifications sont demandées et suffisamment valorisées sur le marché du travail national. Il se peut que les bénéfices des investissements dans l'enseignement supérieur soient relativement minimes en Nouvelle-Zélande ; les raisons potentielles de cette situation sont examinées au chapitre 2. Le niveau relativement faible du rendement privé des études supérieures est probablement lié à la médiocre performance du pays sur le plan de la productivité et explique peut-être l'exode de travailleurs qualifiés, partant à la recherche de meilleures perspectives de rémunération à l'étranger. Les flux migratoires façonnent considérablement le capital humain de la Nouvelle-Zélande, où les immigrants sont généralement plus qualifiés, en moyenne, que la population locale (Dumont et Lemaître, 2005). De plus, la probabilité de l'émigration semble augmenter parallèlement au niveau d'études (Papadopoulos, 2012). En proportion de la population, la diaspora néo-zélandaise qualifiée est l'une des plus nombreuses de l'OCDE : près d'un quart des Néo-Zélandais ayant suivi des études supérieures vivent à l'étranger, dont près de 80 % en Australie. En 2008, les Néo-Zélandais travaillant en

Graphique 1.15. Incidence des réformes éducatives sur le PIB réel (projections)



Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833865>

Australie gagnaient en moyenne 19 % de plus, en termes réels, que leurs compatriotes occupant un emploi similaire en Nouvelle-Zélande (Stillman et Velamuri, 2010).

L'émigration des travailleurs hautement qualifiés amoindrit les avantages socio-économiques des investissements publics dans l'éducation. De plus, les diplômés de l'enseignement supérieur qui quittent le pays ne sont pas tenus de rembourser leur prêt étudiant tant qu'ils restent à l'étranger, mais les intérêts continuent à courir sur cette dette pendant leur absence. En revanche, les diplômés qui restent en Nouvelle-Zélande ne versent pas d'intérêts sur leur prêt étudiant mais doivent le rembourser en fonction de leurs revenus. La dette croissante qui s'accumule pour les diplômés partis à l'étranger peut, à la marge, les dissuader de rentrer au pays. Le gouvernement explore actuellement les moyens de retrouver les étudiants débiteurs partis à l'étranger. Étant donné que la majorité des émigrants diplômés de l'enseignement supérieur vivent de l'autre côté de la mer de Tasmanie, il serait utile que la Nouvelle-Zélande collabore avec les autorités fiscales australiennes afin que les étudiants néo-zélandais débiteurs qui travaillent en Australie soient soumis aux mêmes obligations de remboursement que ceux qui restent en Nouvelle-Zélande.

La perte de capital humain qu'implique l'émigration est compensée dans une large mesure par l'afflux de migrants hautement qualifiés : on peut ainsi parler d'un « échange de compétences » plutôt que d'un « exode des compétences ». Les immigrants représentent près d'un quart de la population du pays, plaçant la Nouvelle-Zélande au cinquième rang des pays de l'OCDE à cet égard. La politique migratoire de la Nouvelle-Zélande cible les migrants hautement qualifiés à l'aide d'un système à points semblable à celui de l'Australie et du Canada (encadré 1.3), en liaison étroite avec le marché du travail. Cependant, Stillman et

Maré (2009) constate que, pour les immigrants récemment arrivés, le taux d'emploi est, en moyenne, de 20 points inférieur à celui de Néo-Zélandais comparables et, lorsqu'ils sont employés, leur salaire horaire est généralement inférieur de 10 à 15 %. Cette situation reflète peut-être un niveau d'anglais inférieur et une moindre aptitude au calcul parmi les immigrants diplômés (Smyth et Lane, 2009). Cependant, ce décalage a tendance à disparaître au bout de 10 à 15 ans, tandis que l'écart de salaire se réduit considérablement, voire disparaît complètement pour les immigrants diplômés de l'enseignement supérieur. Ce degré de convergence place la Nouvelle-Zélande dans une situation favorable par rapport aux autres pays de l'OCDE ; de manière plus générale, la Nouvelle-Zélande obtient de meilleurs résultats que la plupart des pays au regard de l'intégration de ses immigrants (OCDE, 2012d). Par ailleurs, les migrants qui arrivent avant l'âge de 18 ans obtiennent sur le marché du travail des résultats en tous points comparables à ceux des Néo-Zélandais (Stillman et Maré, 2009).

Encadré 1.3. La politique migratoire de la Nouvelle-Zélande

C'est par une loi de 1991 (*Immigration Amendment Act*) que la Nouvelle-Zélande a adopté un système à points, aux termes duquel les candidats étaient sélectionnés s'ils obtenaient un nombre de points minimal, préalablement fixé, qui était attribué en fonction de l'employabilité, de l'âge, du niveau d'instruction et des moyens économiques. À partir de 2002, un niveau minimal d'anglais a été fixé pour les étudiants souhaitant s'inscrire à l'université. En 2003, le système attribuant l'admission en fonction du nombre de points a été remplacé par un processus consistant à placer les candidats ayant un certain nombre de points dans une réserve en vue de leur sélection ultérieure. Une catégorie d'immigrants qualifiés a été créée, dans laquelle les candidats se voient attribuer des points en fonction des déficits de qualifications recensés dans l'économie. Les candidats remplissant les critères pour occuper un emploi figurant sur la liste des pénuries immédiates de qualifications peuvent obtenir un visa de travail temporaire, tandis que ceux qui peuvent exercer un métier figurant sur la liste des pénuries à long terme peuvent demander un titre de séjour temporaire ou permanent (au bout de 2 ans). Environ 60 % des permis de séjour sont accordés à des migrants qualifiés ou professionnels, le reste étant attribué à la catégorie humanitaire et au titre du regroupement familial (Trésor de Nouvelle-Zélande, 2009b).

Les liens entre migration temporaire et permanente sont exceptionnellement forts en Nouvelle-Zélande (Hodgson et Poot, 2010) – la catégorie des migrants qualifiés sélectionne en priorité des travailleurs étrangers temporaires, soit déjà employés dans le pays, avec une expérience de travail en Nouvelle-Zélande, soit disposant d'une offre d'emploi, afin de maximiser les résultats en termes d'emploi (processus de migration en deux étapes). Ce type de migration qualifiée « de l'intérieur » représentait 83 % des demandeurs primaires d'immigration en 2008-2009. Par contraste, ce taux n'est que de 35 % en Australie, où la majorité des demandeurs intérieurs sont d'anciens étudiants internationaux. À cet égard, le système à points de la Nouvelle-Zélande a toujours mis davantage l'accent sur l'intégration potentielle au marché du travail (en particulier dans les secteurs en déficit de qualifications) et exigé un niveau minimal d'anglais plus élevé qu'en Australie. Par ailleurs, la Nouvelle-Zélande accorde moins d'importance à l'âge de ses immigrants : des points supplémentaires sont attribués aux candidats âgés de 20 à 55 ans (avec davantage de points pour les plus jeunes), alors qu'en Australie, la tranche d'âge est 18-44 ans (récemment étendue jusqu'à 49 ans).

Si l'immigration peut contribuer à compenser l'incidence économique du vieillissement de la population en ciblant les jeunes, sa contribution à la croissance pourrait ne pas s'accroître autant à l'avenir. Il pourrait devenir de plus en plus difficile d'attirer des talents étrangers du fait de la part croissante des activités reposant sur les connaissances dans un nombre de plus en plus grand de pays, notamment en Asie. De plus, les immigrants sont souvent accompagnés de membres plus âgés de leur famille. Néanmoins, compte tenu du vieillissement de la main-d'œuvre et du taux élevé d'émigration, il semblerait justifié que la Nouvelle-Zélande poursuive ses efforts pour attirer des migrants hautement qualifiés afin que son économie reste compétitive et dynamique.

Des qualifications pour l'innovation

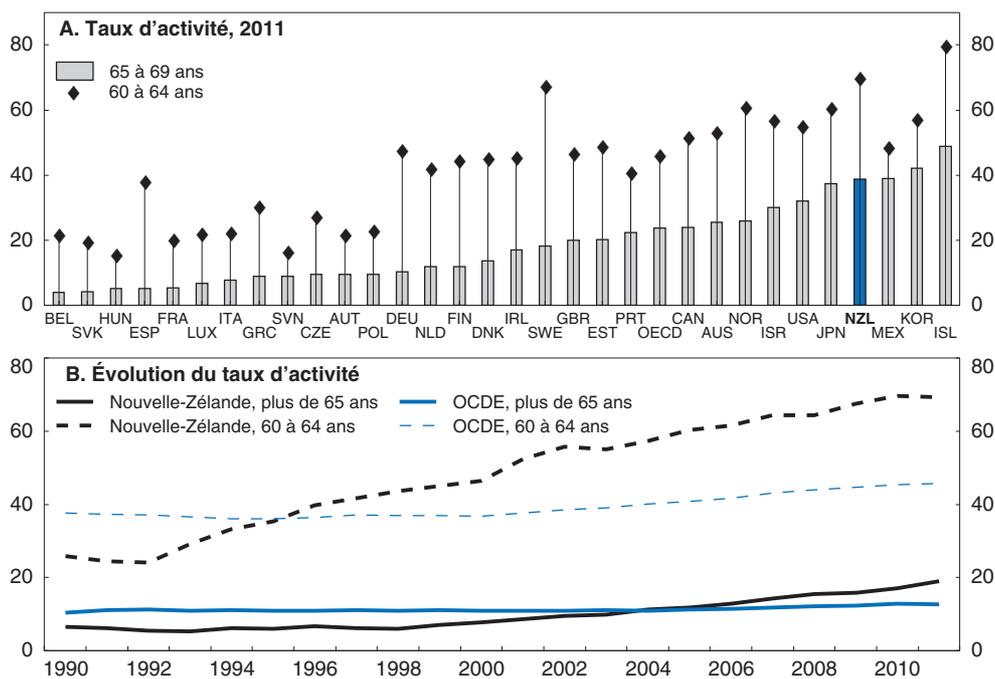
Les qualifications jouent un rôle essentiel dans l'innovation, en particulier dans les domaines des sciences, des technologies, de l'ingénierie et des mathématiques. En Nouvelle-Zélande, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur en ingénierie est relativement faible par rapport à d'autres matières, mais la proportion est relativement élevée dans les sciences. De même, au niveau de l'enseignement secondaire, le pourcentage des élèves de 15 ans aspirant à devenir ingénieurs est environ la moitié de la moyenne OCDE (OCDE, 2012b). Soucieux de prévenir une pénurie à long terme de qualifications d'ingénieurs dans le pays (IPENZ, 2010), le gouvernement a annoncé qu'il allait fournir NZD 42 millions sur quatre ans pour accroître le taux de prise en charge des droits d'inscription des élèves ingénieurs, en vue d'accroître le nombre d'ingénieurs diplômés de 500 par an d'ici à 2017. L'ampleur de la pénurie actuelle de qualifications en ingénierie n'est toutefois pas totalement claire. Une analyse du gouvernement révèle que, entre 2001 et 2007, les inscriptions dans l'enseignement supérieur et l'achèvement des études d'ingénierie ont augmenté à un rythme en moyenne plus rapide que dans tous les autres domaines (Ministère du Travail, 2008). En outre, sur la période 2005-2007, les salaires des ingénieurs ont progressé au même rythme que sur le reste du marché du travail, ce qui indique peu de pressions au niveau de la demande. Cependant, il se peut aussi que les entreprises n'aient pas été disposées à verser des salaires plus élevés pour combler leur déficit de qualifications (voir chapitre 2). Bien que la hausse prévue des aides financières puisse encourager l'inscription des étudiants en ingénierie, elle ne garantit pas que les diplômés répondront aux besoins de l'industrie, ni même qu'ils resteront dans le pays. En Nouvelle-Zélande, les salaires des ingénieurs sont très faibles par rapport aux autres pays, se situant à un niveau comparable à ceux des économies émergentes (ministère du Travail, 2008).

En outre, les employeurs se disent insatisfaits de l'expérience pratique que possèdent les ingénieurs diplômés dans le pays (Ministère du Travail, 2008). Pour encourager le développement des qualifications en ingénierie, le gouvernement devrait envisager de favoriser les interactions entre l'université et l'industrie ainsi que le renforcement de la formation pratique. Pour ce faire, un appui pourrait être fourni pour que des possibilités de stages soient offertes aux étudiants et que les services d'orientation au sein des établissements supérieurs enseignant l'ingénierie soient améliorés. De telles initiatives pourraient avoir davantage de retombées positives, surtout si elles se concentrent dans les pôles d'ingénierie, comme à Dunedin et Taranaki.

Contre les effets du vieillissement sur la croissance

Dans la plupart des pays de l'OCDE, on prévoit que le vieillissement de la population va avoir une incidence considérable sur la croissance à long terme, la viabilité budgétaire et le rapport épargne/investissement. L'expansion plus lente de la population en âge de travailler pèsera probablement sur la croissance future, mais pourrait être compensée par des mesures visant à relever le taux d'activité des travailleurs plus âgés. Une analyse de l'OCDE donne à penser que l'activité des travailleurs âgés dépend fortement de l'âge légal d'ouverture des droits à pension à taux plein, de l'impôt implicite sur la poursuite de l'activité et de l'état de santé de ces travailleurs (Johansson et al., 2013). En Nouvelle-Zélande, le taux d'emploi des seniors est plus élevé que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 1.16, partie A). De plus, leur taux d'activité progresse à un rythme beaucoup plus rapide que la moyenne OCDE depuis le début des années 90 (partie B). L'amélioration de la santé publique peut expliquer une partie de cette progression : l'espérance de vie a ainsi augmenté de quatre à cinq ans sur cette période. Le taux d'activité des retraités a également tendance à augmenter parallèlement au niveau d'études atteint (Khwaja et Boddington, 2009). Mais les incitations financières résultant de changements dans les politiques relatives aux revenus des retraités ont probablement joué un rôle beaucoup plus important (Gorman et al., 2012). L'abolition de l'âge obligatoire du départ à la retraite est l'un de ces changements, apporté en 1999, tandis qu'un autre est le relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits aux pensions publiques, qui est passé de 60 à 65 ans sur la période 1992-2001. Pendant cette période, le taux d'activité des 60-64 ans a plus que doublé (et il continue d'augmenter), et on constate une tendance à la hausse notable, depuis 1998, pour le groupe des 65 ans et plus (partie B).

Graphique 1.16. Taux d'activité des travailleurs âgés



Source : OECD, Base de données des statistiques de la population active.

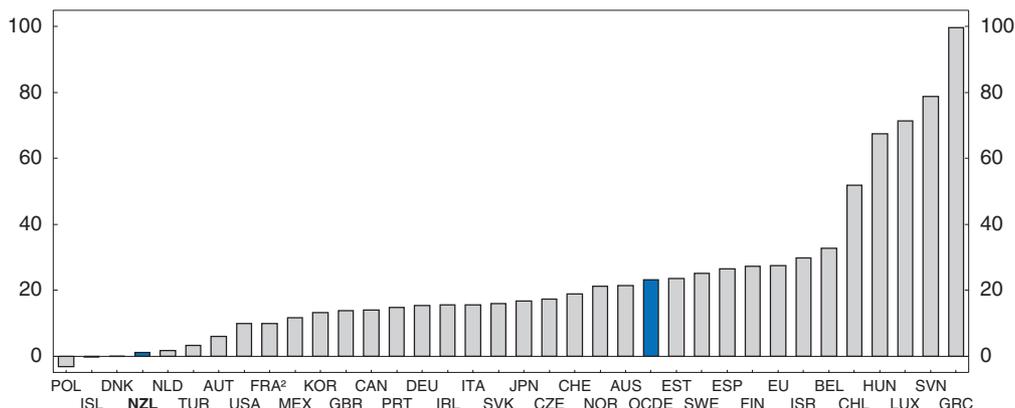
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833884>

Le taux élevé d'activité des Néo-Zélandais âgés reflète probablement aussi les caractéristiques du *New Zealand Superannuation* (NZS), le régime universel de retraite public, qui tend à décourager le départ à la retraite anticipé en n'offrant qu'un accès très limité à la pension avant l'âge de 65 ans (Trésor de Nouvelle-Zélande, 2009a). Le NZS est la première source de revenus pour de nombreux retraités, car l'épargne privée est traditionnellement faible et les ménages préfèrent détenir des actifs réels plutôt que financiers (Hurnard, 2005), bien que cela puisse changer avec l'introduction récente d'autres régimes, tel que KiwiSaver. Les travailleurs qui partent à la retraite avant l'âge de 65 ans peuvent bénéficier d'un soutien public à leur revenu, sous la forme de prestations de chômage et d'invalidité, mais ce soutien est soumis à des critères d'admissibilité et son taux est plus faible que celui du NZS. L'absence de possibilité de retraite anticipée établit un lien fort entre l'âge officiel d'ouverture des droits à pension et l'âge auquel la plupart des habitants décident de prendre leur retraite.

Du fait que le NZS verse une pension à un taux forfaitaire à toutes les personnes atteignant l'âge de 65 ans, quelle qu'ait été leur durée d'activité, l'impôt implicite frappant la poursuite de l'activité au-delà de cet âge est l'un des plus faibles de l'OCDE (graphique 1.17). Cette caractéristique implique aussi que l'incitation à partir à la retraite à l'âge légal dépend fortement des revenus antérieurs à la retraite : un départ à 65 ans est financièrement intéressant pour les salariés aux revenus modestes, pour lesquels la cessation d'activité n'entraîne donc qu'un coût d'opportunité mineur. Une analyse empirique indique que l'admissibilité à la pension NZS abaisse le taux d'activité masculin de 21 points de pourcentage ; le taux d'activité féminin baisse de sept points à l'âge d'ouverture des droits, et de 11 points dans les quelques années qui précèdent (Hurnard, 2005). Parallèlement, les salariés aux revenus plus élevés sont moins incités à partir à la retraite à l'âge légal, mais le travail à temps partiel peut devenir plus intéressant. De fait, le dernier recensement (2006) indiquait que 52 % des Néo-Zélandais de plus de 65 ans encore en activité travaillaient à temps partiel.

Graphique 1.17. **Impôt implicite sur la poursuite de l'activité : pensions de retraite¹**

2009, en pourcentage du salaire moyen



1. Impôt implicite sur la poursuite de l'activité dans le régime de retraite standard pour les personnes de 60 ans.

2. Pour la France, année 2010.

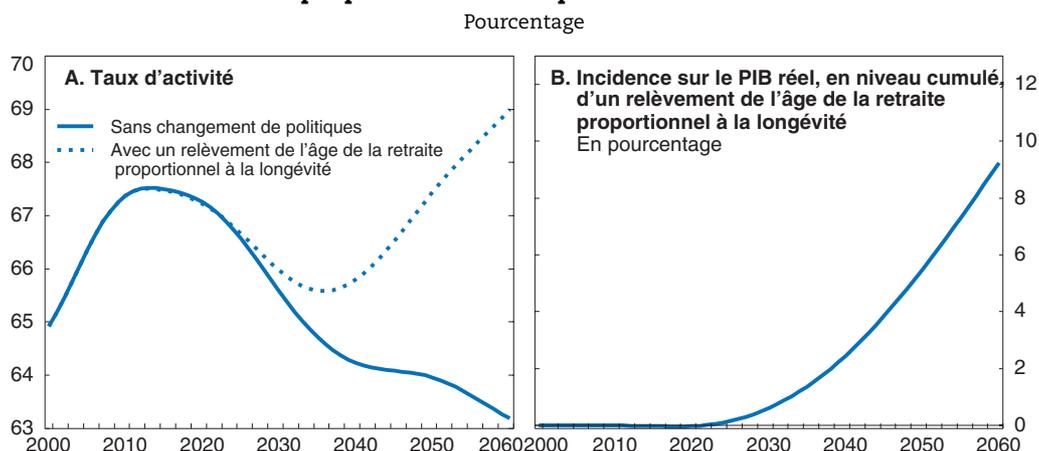
Source : OCDE, *Réformes économiques 2012 : Objectif croissance*, graphique 3.5B.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833903>

Incidence du relèvement de l'âge du départ à la retraite

Ces considérations laissent penser que le relèvement de l'âge d'ouverture des droits à pension pourrait augmenter sensiblement le taux d'activité des travailleurs âgés. La manière idéale de procéder consisterait à établir un lien entre l'âge de la retraite et l'espérance de vie. En l'absence de changement des politiques, les modélisations de l'OCDE indiquent que le vieillissement démographique abaisserait le taux global d'activité à environ 63 % en 2060, contre 68 % en 2012, à supposer que les travailleurs âgés demeurent actifs conformément à leur comportement passé. Par contraste, si l'âge de la retraite devait augmenter proportionnellement à l'espérance de vie, de sorte que le nombre d'années passées à travailler (la durée de vie active) s'accroisse proportionnellement à la durée de vie espérée, le taux total d'activité atteindrait, selon les projections, près de 70 % en 2060 (graphique 1.18). Dans ce scénario, le taux d'activité des personnes de plus de 65 ans serait plus que doublé : de 17 % en 2012, il dépasserait 40 % en 2060. L'espérance de vie moyenne devrait passer de 80 ans en 2012 à 86 ans en 2060, et la durée moyenne de la vie active s'allongerait de deux à trois ans. Une telle évolution relèverait la croissance annuelle moyenne de la production à long terme de 0.4 point de pourcentage et le niveau du PIB de près de 10 %.

Graphique 1.18. **Incidence prévue d'un relèvement de l'âge de la retraite proportionnel à l'espérance de vie**



Source : Calculs de OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833922>

Il est probable que ces prévisions concernant les effets d'un relèvement de l'âge de la retraite soient trop optimistes, notamment parce qu'elles supposent un vieillissement « en bonne santé », c'est-à-dire que les gains de longévité sont tous traités comme des années de bonne santé. En outre, du fait que les personnes qui continuent déjà à travailler au-delà de 65 ans sont souvent les travailleurs les mieux qualifiés et les plus productifs, un relèvement de l'âge de la retraite pourrait avoir pour effet de maintenir des travailleurs moins productifs en activité plus longtemps, et orienter les autres vers le chômage ou des prestations d'invalidité.

Corriger les grands déséquilibres macroéconomiques qui peuvent peser sur la croissance à long terme

Depuis longtemps, la Nouvelle-Zélande est confrontée à la persistance de larges déficits extérieurs, associés à un faible taux d'épargne intérieure, au coût élevé du capital et à un taux de change surévalué. Les engagements extérieurs nets suivent une tendance à la hausse depuis plusieurs décennies ; au point haut du boum immobilier de 2006, on estimait qu'ils atteignaient 95 % du PIB. Depuis, ils sont revenus à environ 70 % du PIB, mais il se peut qu'une large part de ce recul reflète des facteurs cycliques et les effets transitoires des indemnités de réassurance consécutives au séisme de Canterbury. De grands déséquilibres peuvent peser de façon prolongée et marquée sur l'activité économique s'ils émoussent la confiance dans les perspectives financières et étouffent l'investissement des entreprises (André, 2011). Ils peuvent aussi déformer la structure globale de l'économie, avec des conséquences néfastes possibles pour la croissance à long terme (Lane, 2011). Ainsi, les gros volumes d'entrées nettes de capitaux liés à de fortes pressions de la demande intérieure ont probablement contribué à une appréciation du taux de change réel et étranglé le secteur intérieur des biens échangeables. La contraction du secteur des échanges commerciaux peut avoir des effets à long terme sur la croissance si, en raison de contraintes financières, il est difficile d'inverser les pertes de capacités dans les secteurs d'exportation (Blanchard, 2007). De plus, en raison des effets d'apprentissage « sur le tas », une période de plus faible activité à l'exportation peut endommager de façon permanente les niveaux de productivité dans le secteur des biens échangeables (Lane, 2011).

L'analyse de Cecchetti et al. (2011), sur la base d'un panel de 18 pays de l'OCDE, semble indiquer qu'un niveau très élevé (supérieur à 85 % du PIB) de dette publique et privée non financière est dommageable pour la croissance, les effets les plus marqués provenant de la dette publique. De plus, un niveau élevé de dette privée crée des risques pour la dette du secteur public et *vice versa*. Lorsque les emprunts privés sont assortis de garanties publiques, les défauts ont pour effet d'accroître la dette publique – tandis que la capacité de l'État à supporter un niveau donné de dette dépend de son aptitude à engranger des recettes, laquelle diminue si le secteur privé est lourdement endetté. Ces résultats militent en faveur d'une stratégie prudente, consistant à viser un niveau d'endettement bien inférieur à ces seuils estimés, afin de disposer d'une marge de sécurité en cas de chocs propulsant la dette à des niveaux préjudiciables.

Dans le cas de la Nouvelle-Zélande, la faiblesse de l'épargne intérieure par rapport à l'investissement requis a contribué à maintenir les taux d'intérêt réels à long terme à un niveau plus élevé que dans la plupart des autres pays de l'OCDE depuis les années 90, ce qui a fait grimper le coût du capital et pesé sur l'investissement des entreprises. La pénurie d'épargne intérieure a renforcé la dépendance à l'égard du capital extérieur et des emprunts à l'étranger. Certains observateurs extérieurs estiment, pour leur part, que les taux d'intérêts réels relativement élevés s'expliquent sans doute par une prime de risque associée à l'important encours de la dette extérieure nette du pays ainsi que par l'anticipation d'une dépréciation future de ces taux (Lane, 2011 ; Burnside, 2011). De fait, on constate que la position extérieure nette d'un pays a une incidence significative sur les différentiels de taux d'intérêt réels (encadré 1.4), bien que ceux-ci ne reflètent pas nécessairement le fait que les investisseurs étrangers exigent une prime pour compenser un risque plus élevé résultant d'un endettement extérieur plus lourd. Une proportion importante des emprunts extérieurs de la Nouvelle-Zélande ont été contractés entre les banques mères et leurs filiales, ce qui comporte peut-être moins de risques. De plus,

Encadré 1.4. Estimations de la relation entre les actifs extérieurs nets et les taux d'intérêt réels

Pour estimer la relation existant entre l'endettement extérieur net et les taux d'intérêt, on a utilisé un cadre d'analyse de co-intégration fondé sur les approches de Lane et Milesi-Ferretti (2002), et de Rose (2010) :

$$\Delta IRLR_{it} = \beta' \Delta Z_{it} + \eta \Delta IRLR_{it-1} - \lambda (IRLR_{it-1} - \gamma' Z_{it-1}) + \varepsilon_{i,t}, \quad Z_{it} = [NFA_{it}, PDEBT_{it}, REER_{it}]$$

Pour chaque pays i , la variable dépendante $IRLR$ est le taux d'intérêt sur les obligations d'État à 10 ans (ajusté des variations retardées du déflateur du PIB). On a également procédé à des estimations en remplaçant la variable dépendante par le différentiel de taux d'intérêt réels à long terme vis-à-vis des États-Unis ($IRLRDIFF$). Les relations de co-intégration ont été testées entre r et les différentes variables du vecteur Z : le niveau des avoirs extérieurs nets (NFA) en proportion du PIB (NFA tiré de l'ensemble de données de *External Wealth of Nations II*, de Lane et Milesi-Ferretti (2007) ; la dette publique brute en proportion du PIB ($PDEBT$) ; et des valeurs du taux de change réel, tant en termes effectifs ($REER$) que par rapport au dollar (RER). La variation du taux de change réel sur une période future est utilisée comme valeur approchée des anticipations futures. Des variables représentant les taux d'intérêt réels à court terme ($IRSR$) et leur différentiel par rapport aux États-Unis ($IRSRDIFF$) ont également été incluses. Les régressions sont estimées sur des panels de données annuelles pour un échantillon de 25 pays de l'OCDE sur la période 1970-2007, afin d'exclure les effets exceptionnels de la crise financière. Les effets fixes sur la période sont inclus pour rendre compte de l'influence des variations dans le temps des taux d'intérêts réels mondiaux.

Tableau 1.3. Résultats des régressions sur les taux d'intérêt réels à long terme (données de panel)¹

Variable dépendante	[1]	[2]
	$\Delta IRLR$	$\Delta IRLRDIFF$
Constante	1.00*** (0.18)	-0.111** (0.05)
Long terme : NFA_{t-1}	-0.013*** (0.00)	-0.014*** (0.00)
Paramètre ajustement ECM ²	-0.30*** (0.05)	-0.257*** (0.04)
$\Delta REER_{t+1}$	-0.001 (0.01)	
ΔRER_{t+1}		0.009 (0.01)
$\Delta PDEBT_t$	0.029** (0.01)	0.010 (0.01)
$\Delta IRLR_{t-1}$	0.175*** (0.03)	
$\Delta IRSR_t$	0.256*** (0.02)	
$\Delta IRLRDIFF_{t-1}$		0.163** (0.07)
$\Delta IRSRDIFF_{t-1}$		0.181*** (0.02)
R ² ajusté	0.438	0.245
S.E.E.	1.102	1.301
Nombre d'obs.	616	613
Effets-temps fixes	Oui	Non

1. Erreurs type robustes entre parenthèses. *, **, et *** désignent un seuil de signification statistique de respectivement 10 %, 5 % et 1 %.

2. Ericsson and Mackinnon (2002) critical values.

Source : Calculs OCDE.

Encadré 1.4. **Estimations de la relation entre les actifs extérieurs nets et les taux d'intérêt réels** (suite)

Les résultats (tableau 1.3) mettent en évidence une relation à long terme significative et négative entre NFA et le niveau des taux d'intérêt. L'incidence estimée est relativement faible : un accroissement de 10 points de la dette extérieure nette en proportion du PIB serait associé à une hausse de 13 points de base des taux d'intérêt réels à long terme, et l'utilisation de *IRLRDIFF* donne des résultats similaires. Ces estimations sont du même ordre de grandeur que celles résultant d'autres études, telles que Rose (2010). Les effets non linéaires sur les taux d'intérêt ont été testés pour des niveaux élevés de dette publique, en particulier pour des valeurs de *PDEBT* supérieures à 75 % et supérieures à 125 %, sur la base des résultats de Égert (2010), ainsi que pour des niveaux élevés, en valeur absolue, de NFA. Cependant, il s'avère que ces effets ne sont pas statistiquement significatifs. On trouvera de plus amples précisions techniques dans Cheung (2013).

comme l'affirment Labuschagne et Vowles (2010), une telle prime de risque devrait conduire, au fil du temps, à élever le taux de l'épargne intérieure et à abaisser le taux de change, ce qui n'est pas le cas en Nouvelle-Zélande.

Incidence à long terme d'une hausse du taux d'épargne publique

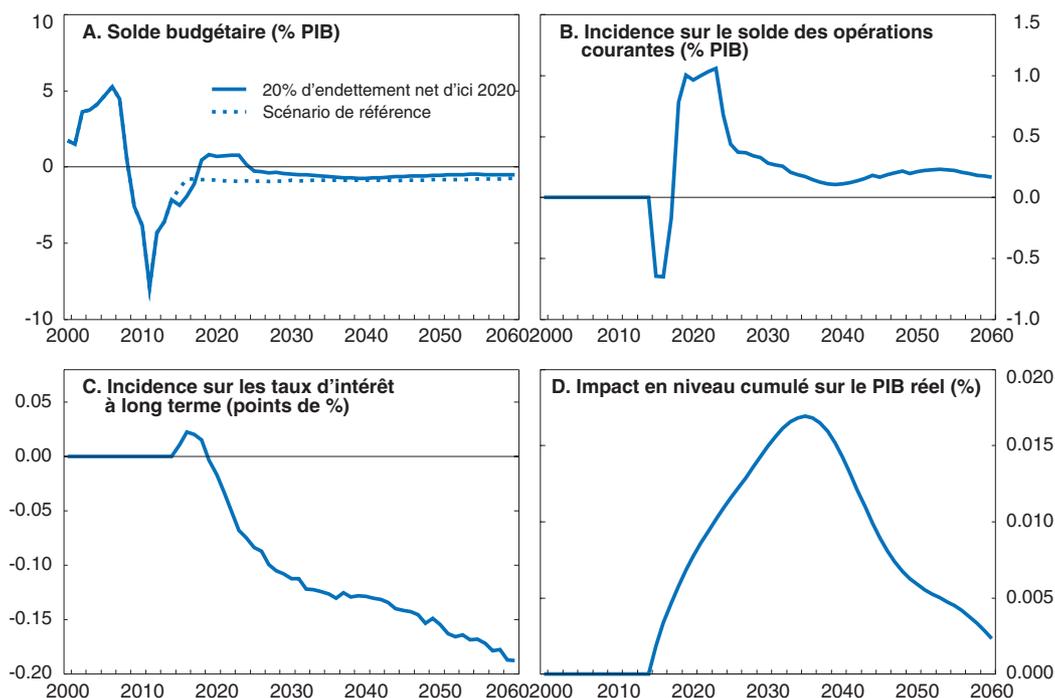
Comme recommandé dans l'*Étude* de 2011, la réduction des vulnérabilités extérieures exigera non seulement des réformes structurelles visant à encourager l'épargne privée, mais également des politiques budgétaires destinées à relever le niveau de l'épargne publique à long terme et fournir ainsi une protection contre les chocs macroéconomiques. Dans le cadre de la préparation de la prochaine déclaration sur les objectifs budgétaires à long terme, qui sera publiée à la mi-2013, le Trésor de Nouvelle-Zélande examine actuellement différentes stratégies possibles pour amener la dette sur une trajectoire soutenable. L'un des « scénarios de dette soutenable », étudié dans Bell (2012), stabiliserait la « dette nette sous-jacente de la Couronne » (qui n'inclut que les engagements de l'administration centrale et non les actifs du Fonds NZS) à 20 % du PIB à partir de 2025. Ce scénario suppose que le déficit des administrations publiques serait limité à une moyenne de 0.4 % sur la période 2015-2060. À supposer que les dépenses d'investissement nettes évoluent dans la lignée de leur moyenne historique et que les collectivités locales maintiennent leur budget en équilibre, cela se traduirait par un excédent de fonctionnement de l'administration centrale à hauteur de 1.9 % du PIB en moyenne sur la décennie commençant en 2014-2015, suivi par des excédents s'élevant en moyenne à 1.3 % du PIB jusqu'en 2060.

Dans le modèle de l'OCDE, les modifications de la politique budgétaire ont une incidence sur la croissance à long terme par le biais de la prime de risque sur les taux d'intérêt qui est exigée lorsque la dette publique dépasse 75 % du PIB (Encadré 1.1). Heureusement, la dette publique de la Nouvelle-Zélande n'atteint pas un niveau de nature à menacer les perspectives de croissance future. Afin d'étudier l'incidence potentielle que le scénario susmentionné de « dette soutenable » peut avoir sur la croissance à long terme, on a posé, aux fins de la modélisation, l'hypothèse simplifiée selon laquelle la politique budgétaire peut aussi influencer sur la croissance par le biais de son incidence sur les déséquilibres extérieurs, qui sont pénalisés par les marchés sous la forme d'une prime de risque supplémentaire sur les taux d'intérêt. L'équation du modèle de l'OCDE pour les taux

d'intérêt à long terme en Nouvelle-Zélande est ainsi ajustée pour intégrer une prime de risque qui varie en fonction de l'évolution de la position extérieure nette, selon la relation estimée décrite dans l'encadré 1.4.

Le cadre de référence (tableau 1.1) repose déjà sur un scénario modéré dans lequel, d'une part, la politique budgétaire est ajustée pour stabiliser le ratio d'endettement brut à long terme à environ 56 % du PIB et, d'autre part, les pressions exercées par le vieillissement sur les dépenses de santé sont compensées par des réformes budgétaires (Encadré 1.1). Le « scénario de dette soutenable » de Bell (2012) suppose que le solde budgétaire à long terme n'est que légèrement supérieur à celui du scénario de référence (graphique 1.19, partie A), ce qui se traduit par un ratio d'endettement brut de 49 % du PIB d'ici à 2060. Il suppose également qu'environ 40 % de la hausse de l'épargne publique est compensée par une décrue de l'épargne privée, par le biais d'effets Ricardo. C'est sur la première décennie que l'effet positif sur le taux d'épargne nationale est le plus grand, réduisant le déficit des opérations courantes d'environ 1 point du PIB en 2020 par rapport au scénario de référence, mais de seulement 0.2 point du PIB d'ici à 2060 (partie B). On calcule l'incidence sur les taux d'intérêt à long terme en supposant que le montant des avoirs extérieurs nets varie chaque année du même montant que les opérations courantes (sans variation des effets de valorisation), et que la prime de risque évolue en conséquence. Les simulations du modèle laissent penser que ce « scénario de dette soutenable » ne modifierait guère la production potentielle par rapport au scénario de référence : d'ici à 2060, les taux d'intérêt réels à long terme seraient inférieurs d'environ 0.2 point (partie C), et l'incidence sur la production réelle serait très faible (partie D). La réduction des

Graphique 1.19. **Incidence prévue des politiques visant à réduire la dette nette sous-jacente de la Couronne pour la ramener à 20 % du PIB d'ici à 2020**



Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833941>

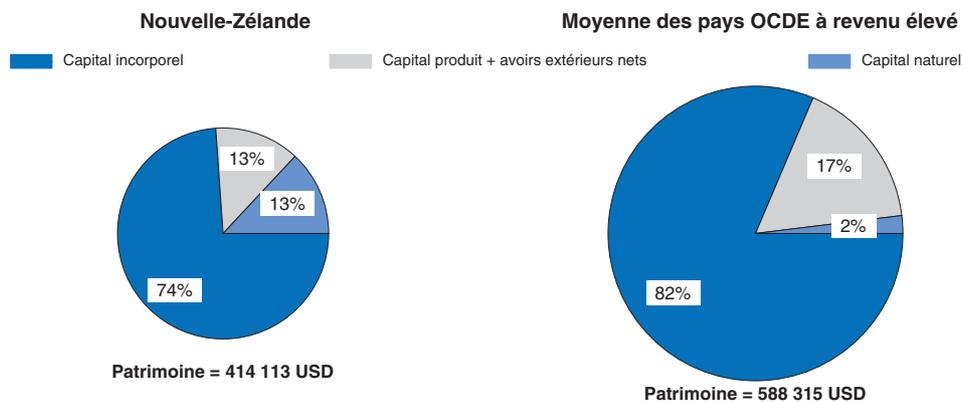
vulnérabilités extérieures mérite cependant d'être notée : la dette extérieure nette serait inférieure de près de 12 points de PIB (près d'un écart-type) d'ici à 2060.

Gérer le capital naturel et le changement climatique

La viabilité de la croissance économique dépend de l'importance de l'extraction de ressources naturelles non renouvelables pour la génération globale de revenus et du rythme auquel le capital naturel s'en trouve dégradé de façon permanente. Parallèlement au travail ainsi qu'au capital physique et humain, le processus de production utilise et épuise des actifs naturels tels que des minéraux, des combustibles fossiles, des terres et de l'eau. Le capital naturel joue un rôle particulièrement important dans l'économie de la Nouvelle-Zélande par rapport à des pays comparables (graphique 1.20), et la protection de cette base a fait l'objet d'un examen approfondi dans le chapitre de l'Étude 2011 sur la croissance verte. L'activité économique produit en outre des effets négatifs externes, sous forme de pollution et de changement climatique, qui peuvent nuire à la productivité, à la biodiversité, aux rendements agricoles, à la santé humaine et au bien-être global de la population. L'affectation de ressources à la réduction de ces externalités peut améliorer les possibilités de production et le niveau de vie à long terme, aux dépens toutefois de la production marchande à court terme. Il se peut donc que les mesures classiques de la croissance de la productivité, qui ne tiennent pas compte des dommages pour l'environnement, surestiment le potentiel de croissance à long terme d'un pays.

Graphique 1.20. **Patrimoine total par habitant**

2005



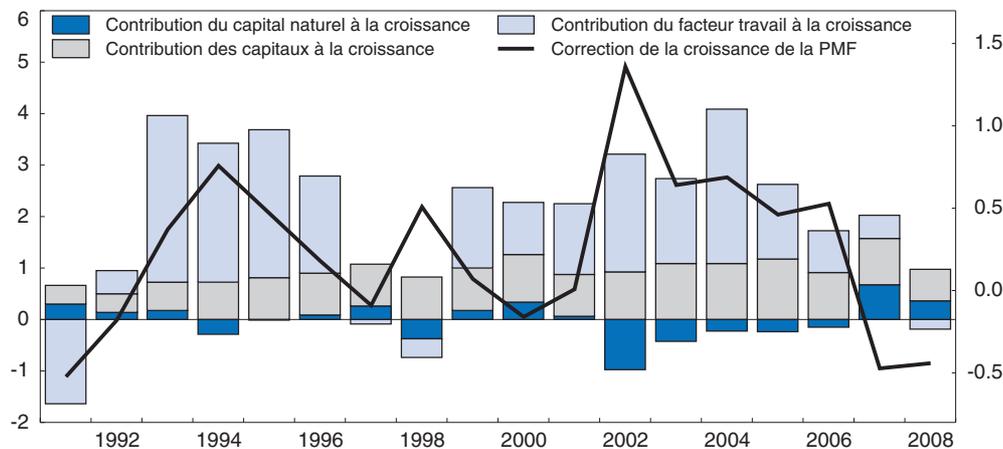
Source : Banque mondiale (2011), Base de données de *The Changing Wealth of Nations*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833960>

De récents travaux de l'OCDE étudient cette question en construisant des indicateurs de la productivité « verte » qui ajustent le cadre de mesure de la productivité tant au regard de l'utilisation des ressources naturelles dans la production que de ses effets indésirables (Brandt et al., 2013). Ces derniers comprennent les émissions de gaz à effet de serre (GES), la pollution atmosphérique et le bilan azoté (qui indique la quantité d'azote émise dans l'environnement par suite d'une utilisation excessive des engrais dans l'agriculture). Cette analyse montre que lorsqu'on incorpore, dans la fonction de production, des intrants tels que les terres, l'exploitation de la forêt et les actifs des sous-sols (pétrole, gaz, charbon et minéraux), la croissance estimée annuelle de la PMF est supérieure d'environ 0.2 point de

pourcentage en moyenne sur la période 1985-2008. Cet ajustement positif semble refléter une utilisation de plus en plus efficace des sols, puisque la production agricole a augmenté rapidement tandis que l'utilisation des terres en tant que facteur de production n'a pratiquement pas augmenté sur cette période. Cependant, on observe une correction fortement négative de la croissance de la PMF en 2007-08, l'extraction de pétrole et de gaz ayant enregistré une croissance plus rapide ces années-là (graphique 1.21) en réaction à la hausse des prix de l'énergie.

Graphique 1.21. **Croissance de la productivité ajustée en fonction des apports de capital naturel et des produits indésirables**



Source : Brandt et al. (2013), « A green productivity measure », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932833979>

Sur la période 1990-2008, les émissions de GES ont augmenté à un rythme légèrement inférieur à celui de la production, entraînant un ajustement supplémentaire très faible de la croissance effective de la PMF. Ces résultats laissent penser que l'efficacité de l'utilisation du capital naturel dans la production néo-zélandaise est stable, voire augmente avec le temps. Mais cela n'implique pas que la création de revenus s'est faite sans dommage pour l'environnement. Au contraire, des progrès supplémentaires sont nécessaires. Sur l'échantillon de 22 pays de l'OCDE, l'augmentation des émissions de GES de la Nouvelle-Zélande arrive en troisième position, la moitié environ de ces pays ayant vu diminuer leurs émissions pendant cette période. En outre, le bilan azoté de la Nouvelle-Zélande est celui qui a le plus augmenté des pays de l'OCDE entre 1990 et 2008, indiquant des pressions croissantes sur la qualité de l'eau.

Partager les bénéfices de l'extraction des ressources

Diverses études ont révélé qu'il existait en Nouvelle-Zélande de vastes réserves potentielles de minéraux inexploitées : charbon, lignite, minerai de fer, sable, or, phosphate et pétrole principalement (Barker, 2008 ; Christie et Braithwaite, 1999). L'extraction d'actifs publics non renouvelables tels que le pétrole, le gaz et le charbon représente un gain économique temporaire, qui devrait être partagé avec les générations futures par le biais d'un régime approprié de redevances. Le gouvernement néo-zélandais perçoit des redevances pour le pétrole et les minéraux en vertu de la loi de 1991 instaurant ce régime, le *Crown Minerals Act Regime* (encadré 1.5), qui fait actuellement l'objet d'une

révision visant à ce que les taux de redevance rapportent un rendement équitable, reflétant un juste équilibre entre les objectifs économiques, écologiques et de sécurité. Avec l'impôt général sur le revenu des sociétés, dont le taux est de 28 %, le gouvernement reçoit environ 42 % des bénéfices tirés de la production pétrolière (ministère du Développement économique, 2012). Ce prélèvement public paraît faible au regard des niveaux internationaux. Ainsi, une étude menée pour l'État d'Israël a estimé que le prélèvement moyen, parmi les pays de l'OCDE abritant des activités pétrolières et gazières, était compris entre 61 et 65 % (Hemmings, 2011). Ces paramètres plaçaient en 2011 le régime fiscal néo-zélandais au septième rang des juridictions les plus favorables pour la prospection et la production de pétrole et de gaz, d'après l'enquête *Global Petroleum Survey* du Fraser Institute (MED, 2012).

Encadré 1.5. **Le régime des redevances et des prélèvements fiscaux applicable aux combustibles fossiles**

Le régime des redevances applicable aux minéraux et au pétrole appartenant à la Couronne est exposé dans le *Crown Minerals Act Regime* de 1991. Le *Minerals Programme for Petroleum* de 2005 stipule quant à lui le taux des redevances à verser par les détenteurs de permis de prospection et d'extraction minières :

- une redevance *ad valorem* de 5 % (*ad valorem royalty* – AVR) sur le produit net des ventes de pétrole (net des coûts de transport et de stockage), ou
- une redevance de 20 % sur les bénéfices comptables (*accounting profits royalty* – APR) au titre des recettes de production pétrolière, nettes de certains coûts, tels que coûts de production, coûts d'investissement, coûts indirects et frais de démantèlement.

Les entreprises titulaires de permis de prospection ne sont soumises qu'à l'AVR, alors que celles qui disposent d'un permis d'extraction et d'un chiffre d'affaires net supérieur à NZD 1 million doivent s'acquitter de l'AVR, ou de l'APR si son montant est plus élevé au cours d'une période donnée. En 2005, une exonération fiscale a été mise en place pour les sociétés non résidentes menant des activités de prospection ou d'exploitation sur des gisements offshore. Cette exonération, qui est en vigueur jusqu'en 2014, est destinée à compenser les distorsions résultant de la règle des 183 jours selon laquelle, en vertu de certains accords relatifs à la double imposition, les opérateurs non résidents exploitant des plates-formes ou des navires de forage étaient soumis à l'impôt seulement s'ils demeuraient en Nouvelle-Zélande plus de 183 jours par an. Cette règle incitait les exploitants non résidents à quitter le pays prématurément pour échapper à l'impôt.

Par ailleurs, des taux de redevance spécifiques s'appliquent à 19 minéraux ayant une faible valeur par rapport à leur poids, comme le charbon, l'argile, la tourbe et la ponce. De plus, les réserves de gaz découvertes avant 1986 sont soumises à la taxe ERL (*Energy and Resources Levy*), de NZD 0.45 par GJ produit. L'ERL est également perçue sur les découvertes de charbon postérieures à 1977 au taux de NZD 1.50 par tonne pour le lignite de l'île du Sud et de NZD 2 par tonne pour les autres sources.

Le gouvernement a mené une étude sur le régime des redevances pétrolières, dont la conclusion est que le système actuel demeure approprié, compte tenu des faibles dimensions du secteur, des risques de prospection élevés et de la situation géographique excentrée (MED, 2012). Les recettes tirées des redevances sont maigres : elles ne comptaient que pour 0.7 % du total des recettes de l'État au point le plus élevé des prix de

l'énergie, en 2008. Néanmoins, l'efficacité du système pourrait être améliorée par l'élimination de l'AVR, calculée en fonction des recettes (encadré 1.5), ou par l'abandon total de ce système au profit d'un régime fondé sur la rente. Les redevances calculées en fonction des recettes sont moins efficaces, et régressives, parce qu'elles ne tiennent pas compte des coûts de prospection, et peuvent donc décourager les investissements dans des gisements nouveaux ou de petite taille. La méthode adoptée par des pays tels que l'Australie et Israël consiste à imposer la rente (40 % dans le cas de l'Australie) seulement au-dessus d'un certain seuil de rendement, ce qui permet de mieux isoler la « rente pure », c'est-à-dire la marge dégagée en sus des bénéfices générés avec des niveaux de risques standard, lesquels sont imposés au taux de l'impôt sur les sociétés, plus faible (OCDE, 2011d). L'étude du gouvernement a cependant établi que, sauf augmentation significative des prix et des découvertes, l'adoption d'une taxe sur les rentes réduirait probablement les montants reçus par l'État et pourrait se traduire par des coûts administratifs résultant de la complexité du système. Quoi qu'il en soit, l'abandon de l'AVR au profit d'un régime de redevances entièrement fondé sur les bénéfices apporterait des gains d'efficacité. Le gouvernement ne devrait pas craindre d'éliminer une source de revenus « garantis », puisque ces recettes, dépendant principalement des prix volatils de l'énergie, n'ont jamais été stables. De plus, toute expansion future de l'extraction de ressources non renouvelables devrait s'accompagner d'une communication claire quant à la gestion et à l'utilisation des revenus des redevances. Afin qu'ils procurent des avantages à long terme à la société, ils devraient être utilisés pour rembourser la dette ou être mis en réserve dans un fonds souverain, dont seule une petite fraction serait retirée chaque année pour financer les dépenses courantes.

En publiant, en 2009, son plan d'action pour le pétrole (*Petroleum Action Plan*), le gouvernement néo-zélandais s'est explicitement positionné comme un partenaire actif dans l'expansion de la valorisation des ressources pétrolières. Pour encourager la prospection pétrolière et gazière, ce plan offre différents avantages fiscaux relatifs aux dépenses de prospection et d'exploration en autorisant leur déduction l'année où elles sont encourues, plutôt que sur la durée de vie économique des puits. Une fois établie la viabilité commerciale, ces postes font l'objet d'une reprise et sont déduits sur toute la durée de vie du puits. Depuis 2005, le gouvernement accorde une exonération fiscale pour les revenus tirés du forage de puits offshore à des fins de prospection et d'exploitation par les entreprises non résidentes (encadré 1.5). Cette exonération peut être justifiée dans la mesure où les activités de prospection entraînent une diffusion de connaissances (comparable à la R-D) que les entreprises ne peuvent pas pleinement s'approprier, ce qui conduit à un sous-investissement en l'absence de soutien public (Mintz et Chen, 2012). Étant donné que la majeure partie du pétrole néo-zélandais est exporté, de telles dispositions fiscales pourraient stimuler la croissance des exportations. Cependant, les avantages fiscaux orientent, de façon injustifiée, les investissements vers la production de combustibles fossiles aux dépens de sources de croissance plus durables. Ils œuvrent donc à l'encontre des efforts déployés par la Nouvelle-Zélande pour lutter contre le changement climatique, et devraient être éliminés.

Gérer les ressources en eau

Ces dernières années, les pouvoirs publics se sont montrés de plus en plus préoccupés par la dégradation de la qualité des eaux et par des pénuries régionales liées à l'intensification de l'élevage et à une allocation inefficace entre différents usages

concurrents. Comme le décrit Bibbee (2011), un problème clé est l'absence, à l'échelle nationale, d'un système de mesure et de normes applicables à l'utilisation et à la qualité de l'eau. En 2009, le *Land and Water Forum*, qui regroupe un large éventail de parties prenantes, a rédigé une série de recommandations et de rapports sur la gestion des ressources néo-zélandaises en eau douce. Le gouvernement a alors lancé un ensemble d'initiatives, dénommé *Fresh Start for Fresh Water*, pour donner suite aux conclusions de ce forum. Ainsi, la déclaration sur la politique nationale de l'eau (*National Policy Statement*) publiée en 2011 impose aux collectivités locales de fixer des objectifs et des limites pour la qualité de l'eau et sa consommation et d'établir des plans visant à optimiser l'allocation de l'eau douce. Ce nouveau régime réglementaire aura d'importantes conséquences pour tous les gros utilisateurs d'eau, notamment le secteur laitier. Une assistance financière est en outre fournie pour décontaminer les masses d'eau douce et pour développer les infrastructures d'irrigation. Afin qu'ils puissent surveiller les effets de leur activité sur les cours d'eau, les agriculteurs ont accès librement à un outil informatique de gestion des nutriments largement utilisé, qui a été mis au point et financé en partie par l'État. En mars 2013, un document (MfE, 2013) a proposé des réformes de la gestion des eaux à partir des recommandations du *Land and Water Forum*. Parmi les initiatives d'application immédiate figure l'établissement d'un cadre national d'objectifs fixant des objectifs pour la qualité des écosystèmes et la santé humaine, et imposant aux collectivités locales de mieux rendre compte de la façon dont les eaux locales sont utilisées et les sources décontaminées.

De nombreuses recherches sont en cours pour élaborer des technologies telles que les inhibiteurs de nitrification, qui ralentissent l'émission d'hémioxyde d'azote – un puissant gaz à effet de serre dégagé par les engrais et l'urine animale – dans les sols. Cependant, étant donné que moins de 5 % des exploitations de production laitière utilisent ces inhibiteurs, des traces de dicyandiamide (DCD) ont été détectées dans les produits laitiers néo-zélandais. Bien que cette contamination ne soit pas dangereuse pour l'alimentation humaine, l'intérêt médiatique qu'elle a suscité met en évidence un obstacle majeur auxquels le secteur agricole se heurte pour assurer une croissance plus écologique. Les préoccupations quant à la présence de DCD dans le lait résultent de l'absence de normes internationales sur les niveaux acceptables dans l'alimentation.

Le système très efficace d'échange de quotas d'émissions d'azote qui a été mis en place dans la région du lac Taupo peut servir de modèle à d'autres régions pour concevoir des mécanismes efficaces permettant d'atteindre des objectifs de qualité de l'eau, lorsque les conditions s'y prêtent. De tels mécanismes comportent toutefois des coûts initiaux élevés, et ils renforcent les incitations à long terme qu'offre le système néo-zélandais d'échange de quotas d'émissions (*Emissions Trading System – ETS*) (Bibbee, 2011), ce qui accroît d'autant l'importance pour le gouvernement de s'en tenir fermement à son engagement de maintenir ce système en place.

Renforcer la protection du climat

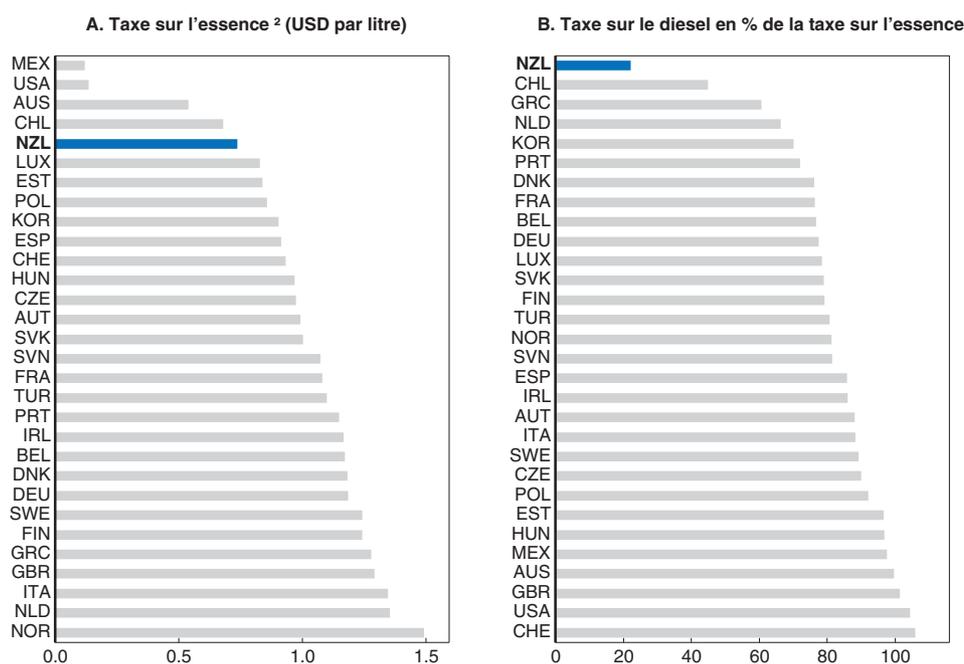
Depuis son adoption, en 2008, l'ETS néo-zélandais est le principal instrument par lequel les émetteurs de GES assument le coût environnemental de leurs activités. S'il constitue une avancée louable, ce système donne des signaux de prix qui restent faibles en raison de ses dispositions temporaires, notamment un plafonnement du prix des unités d'émission et une allocation gratuite de permis aux secteurs vulnérables. En vertu d'une législation récente, les pouvoirs publics peuvent commencer à recourir à un système de plafonnement et de vente aux enchères des allocations nationales, qui devrait contribuer

à renforcer les signaux de prix. La marge de manœuvre dont dispose la Nouvelle-Zélande pour réduire son intensité d'émission est toutefois limitée par sa proportion relativement élevée d'émissions de méthane et d'hémioxyde d'azote d'origine agricole (Bibbee, 2011). Le secteur agricole demeure hors du périmètre d'application de l'ETS en attendant la mise au point de technologies viables de réduction de ces émissions. La forte hausse des prix mondiaux des produits laitiers, l'expansion rapide du secteur laitier pendant les années 2000 et l'utilisation croissante des engrais ont contribué à l'augmentation des émissions d'hémioxyde d'azote qui, en 2010, dépassaient de 25 % leur niveau de 1990. Parallèlement, les émissions totales de méthane ont enregistré une hausse de 4 % seulement entre 1990 et 2010, ce qui fait de la Nouvelle-Zélande l'un des leaders mondiaux de la réduction des émissions de méthane par vache laitière. Le pays dispose ainsi d'un solide avantage comparatif pour mettre au point des technologies rentables de réduction des émissions d'origine agricole. Le gouvernement investit substantiellement dans la R-D dans ce domaine, au travers de l'initiative *Primary Growth Partnership*, des subventions à la recherche pour le changement et de son rôle actif au sein de l'Alliance mondiale de recherche sur les gaz à effet de serre en agriculture.

Mais la principale source d'accroissement des émissions de GES depuis 1990 est le secteur de l'énergie, reflétant dans une large mesure la hausse du taux de motorisation, ainsi qu'un parc automobile ancien (Bibbee, 2011). Les pouvoirs publics ont mis en œuvre une réglementation encourageant le renouvellement du parc, mais le prix des carburants de même que la fiscalité de l'essence et du diesel sont très faibles par comparaison internationale (graphique 1.22). Les pouvoirs publics procèdent, depuis juillet 2012, à un

Graphique 1.22. **Taxes sur le pétrole**

2012 T4¹



1. Ou dernière année disponible.

2. Super sans plomb (RON 95) ; les taxes comprennent les droits d'accise et la TVA.

Source : OCDE, Base de données de l'OCDE sur l'énergie, et OCDE, Base de données EEE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932833998>

relèvement progressif du prix de l'essence, qui totalisera NZD 0.15 par litre (USD 0.125) sur trois ans, essentiellement pour financer l'infrastructure, mais la fiscalité restera l'une des plus légères de tous les pays de l'OCDE. De manière plus générale, les recettes des taxes environnementales sont elles aussi relativement minimales, en pourcentage tant du PIB que des recettes totales de l'État. Cependant, des signes préliminaires indiquent que l'ETS néo-zélandais influe quelque peu sur les prix de l'essence et du diesel, et a entraîné une réduction du déboisement (Covec, 2011).

Encadré 1.6. **Recommandations pour encourager une croissance viable à long terme**

Stimuler les interactions internationales

- Afin de promouvoir des infrastructures de TIC très performantes, clarifier le cadre de la politique de concurrence pour le marché du haut débit, et ajuster la réglementation de façon à instaurer des stratégies de tarification cohérentes entre les réseaux cuivre et fibre optique.
- Revoir les accords sur les services aériens afin que les limites de capacité ne restreignent pas la croissance des échanges, en particulier avec les pays asiatiques, pour lesquels ces limites sont atteintes.
- Adopter la loi *Commerce (Cartels and Other Matters) Amendment Bill* pour renforcer la concurrence dans le secteur du transport maritime en soumettant les accords de fixation des tarifs à la loi sur le commerce.
- Améliorer la transparence du régime de sélection des IDE.

Renforcer l'innovation et la contribution du capital humain

- Pour remédier à la pénurie de financements en fonds propres, modifier la stratégie du *New Zealand Venture Investment Fund* afin de mieux soutenir les entreprises en phase de première expansion. Clarifier la fiscalité des investissements en capital-risque. Pour encourager le développement du marché des fonds propres, transformer en une approche « cycle de vie » la stratégie d'investissement de KiwiSaver et abandonner la méthode des fonds par défaut.
- Afin d'améliorer les conditions régissant les investissements dans les actifs incorporels, ajuster la fiscalité des ventes de brevets pour l'aligner sur celle des autres actifs. Étudier la possibilité d'autoriser un amortissement accéléré des acquisitions de brevets. Reconfigurer le programme de subventions au développement technologique afin de simplifier les critères d'approbation et de faire en sorte que ces subventions soient accessibles aux petites nouvelles entreprises innovantes, tout en continuant de suivre leur efficacité.
- Envisager de développer la formation pratique au sein des cursus d'ingénierie en apportant un soutien pour que des possibilités de stages soient offertes aux étudiants, en particulier dans les établissements d'enseignement supérieur situés près des pôles d'ingénierie.
- Collaborer avec les autorités fiscales d'Australie pour imposer aux étudiants bénéficiaires d'un prêt les mêmes obligations de remboursement qu'aux étudiants restés en Nouvelle-Zélande.

Réduire les déséquilibres macroéconomiques et les effets du vieillissement

- Aligner l'âge d'ouverture des droits à pension de retraite sur l'espérance de vie pour encourager l'activité des travailleurs âgés.
- Afin d'atténuer les vulnérabilités externes et les pressions exercées sur les coûts par le vieillissement, accroître l'épargne publique en adoptant pour objectif permanent un faible ratio d'endettement public net.

Encadré 1.6. **Recommandations pour encourager une croissance viable à long terme** (suite)

Gérer le capital naturel et le changement climatique

- Éliminer le traitement fiscal privilégié dont bénéficient les dépenses de prospection pétrolières ainsi que l'exonération d'impôt sur le revenu pour les entreprises non résidentes menant des activités pétrolières et gazières offshore. Dans le secteur du pétrole, supprimer les redevances calculées en fonction des recettes et adopter un régime fondé uniquement sur les bénéficiaires ; en cas de découvertes importantes, passer à un système d'imposition des rentes. Afin que le produit de ces taxes soit partagé avec les générations futures, l'affecter clairement au remboursement de la dette ou, si des découvertes importantes sont faites, à un fonds souverain.
- Renforcer les signaux de prix donnés par l'ETS en supprimant progressivement les dispositions transitoires. En attendant, instaurer le plafonnement et la vente aux enchères des allocations de quotas nationales.
- Continuer à encourager la multiplication des mécanismes de marché, lorsque c'est possible, pour gérer la disponibilité et la qualité de l'eau douce.

Bibliographie

- Anderson, K. (2008), « Fifty Years of Distortions in World Agricultural Markets » Joint MFAT/MAF/Treasury Guest Lecture, Wellington, 27 mars 2008, www.treasury.govt.nz/publications/media-speeches/guestlectures/pdfs/pgls-anderson-slides.pdf.
- André, J-P. (2011), « Economic Imbalances: New Zealand's Structural Challenge », *Document de travail du Trésor de Nouvelle-Zélande*, 11/03.
- Barker, R. (2008), « The Natural Resource Potential of New Zealand », www.minerals.co.nz/pdf/Natural_Resource_NZ_web.pdf.
- Barnes, S., R. Bouis, P. Briard, S. Dougherty et M. Eris (2011), « The GDP Impact of Reform: A Simple Simulation Framework », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 834, Éditions de l'OCDE.
- Battersby, B. et R. Ewing (2005), « International Trade Performance: the Gravity of Australia's Remoteness », *Australian Treasury Working Paper*, 2005-03.
- Bell, M. (2012), « Fiscal Sustainability Under an Ageing Population Structure », *Draft Paper for the Long-Term Fiscal External Panel*, août.
- Bibbee, A. (2011), « Green Growth and Climate Change Policies in New Zealand », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 893, Éditions de l'OCDE.
- Blanchard, O. (2007), « Current Account Deficits in Rich Countries », *IMF Staff Papers*, 54(2), 191-219.
- Bloom, N., C. Genakos, R. Sadun et J. van Reenen (2011), « Management practices across firms and countries », *Harvard Business School Working Paper*, n° 12-052, décembre.
- Bouis, R., R. Duval et F. Murtin (2011), « The Policy and Institutional Drivers of Economic Growth Across OCDE and Non-OCDE Economies: New Evidence from Growth Regressions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 843, Éditions de l'OCDE.
- Boulhol, H. et A. de Serres (2008), « Have Developed Countries Escaped the Curse of Distance? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 602, Éditions de l'OCDE.
- Bourlès, R., G. Cette, J. Lopez, J. Mairesse et G. Nicoletti (2010), « Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth?: Panel Data Evidence for OCDE Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 791, Éditions de l'OCDE.
- Brandt, N., P. Schreyer et V. Zipperer (2013), « A Green Productivity Measure: With special results for New Zealand », *Technical Background Paper*, ECO/EDR(2013)/ANN4.

- Burnside, C. (2011), « New Zealand's Risk Premium and its role in Macroeconomic Imbalances », Paper prepared for Policy Forum: *New Zealand's Macroeconomic Imbalances – Causes and Remedies*, Wellington.
- Cecchetti, S.G., M.S. Mohanty et F. Zampolli (2011), « The Real Effects of Debt », *Document de travail de la BRI*, n° 352.
- Cheung, C. (2013), « The relationship between net foreign assets and interest rates », *Technical Background Paper*, ECO/EDR(2013)8/ANN1.
- Christie, A. et R. Braithwaite (1999), « The Mineral Potential of NZ », Wellington: Institute of Geological and Nuclear Sciences.
- Commission du commerce (2012), « Unbundled Bitstream Access Service Price Review », 3 décembre.
- Commission néo-zélandaise de la productivité (2012), « International Freight Transport Services Inquiry: Final Report », avril.
- Comin, D., M. Dmitriev, E. Rossi-Hansberg (2012), « The Spatial Diffusion of Technology », *CEPR Discussion Papers*, n° 9208.
- Covec (2011), « Impacts of the NZ ETS: Actual vs. Expected Effects », *Rapport final établi pour le ministère de l'Environnement*, avril.
- Crawford, R., R. Fabling, A. Grimes et N. Bonner (2007), « National R&D and Patenting: Is New Zealand an Outlier? » *New Zealand Economic Papers*, vol. 41, n° 1.
- Dimaranan, B., E. Ianchochina, et W.J. Martin (2007), « China, India, and the future of the world economy: fierce competition or shared growth? », *Policy Research Working Paper Series 4304*, Banque mondiale.
- Dolman, B., D. Parham et S. Zheng (2007), « Can Australia Match US Productivity Performance? », *Australian Government Productivity Commission, Staff Working Paper*, mars.
- Dumont, J-C. et G. Lemaître (2005), « Counting Immigrants and Expatriates in OECD Countries: A New Perspective », *Documents de travail de la Direction des affaires sociales, de l'emploi et des migrations*, n° 25, Éditions de l'OCDE.
- Égert, B. (2010), « Fiscal Policy Reaction to the Cycle in the OCDE: Pro- or Counter-Cyclical? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 763, Éditions de l'OCDE.
- Ernst and Young (2012), *Looking Beyond the Obvious: Globalisation and New Opportunities for Growth*.
- Fabling, R. et L. Sanderson (2011), « Foreign acquisition and the performance of New Zealand firms », *Reserve Bank of New Zealand Discussion Paper Series*, DP2011/08, Banque de réserve de Nouvelle-Zélande.
- Gallup, J.L. et J. Sachs (1999), « Geography and Economic Development », in B. Pleskovic et J.E. Stiglitz (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1998, Banque mondiale, Washington, DC.
- Gonzales, F., J.B. Jensen, Y. Kim et H. Nordäs (2012), « Globalisation of Services and Jobs », *Policy Priorities for International Trade and Jobs*, chapitre 5, Éditions de l'OCDE.
- Gorman, E., G.M. Scobie et A. Towers (2012), « Health and Retirement of Older New Zealanders », *Document de travail du Trésor de Nouvelle-Zélande*, n° 12/02.
- Gouvernement de Nouvelle-Zélande (2011), *Economic Development Indicators 2011*.
- Guillemette, Y. (2009), « Structural Policies to Overcome Geographic Barriers and Create Prosperity in New Zealand », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 696, Éditions de l'OCDE.
- Harrigan, J. (2010), « Airplanes and comparative advantage », *Journal of International Economics*, vol. 82, 181-194.
- Heatley, D. et B. Howell (2010), « Submission on: Regulatory Implications of Structural Separation », Prepared in response to the Ministry of Economic Development discussion document *Regulatory Implications of Structural Separation*, octobre.
- Hodgson, R. et J. Poot (2010), « New Zealand Research on the Economic Impacts of Immigration 2005-2010: Synthesis and Research Agenda », *Economic Impacts of Immigration Working Paper Series*, IMSED Research, Ministère du Travail.

- Howell, B. (2012), « Competition and regulation policy in Antipodean Government-funded UltraFast Fibre Broadband Markets », New Zealand Institute for the Study of Competition and Regulation, août.
- Hurnard, R. (2005), « The effect of New Zealand Superannuation eligibility age on the labour force participation of older people », *Document de travail du Trésor de Nouvelle-Zélande*, n° 05/09.
- Hummels, D. (2009), « Globalisation and Freight Transport Costs in Maritime Shipping and Aviation », International Transport Forum, *Forum Papers*, n° 2009-03.
- Hummels, D. et G. Schaur (2012), « Time as a Trade Barrier », *NBER Working Paper*, n° 17758.
- IPENZ (2010), « The demand for and supply of engineers », Report for the National Engineering Education Plan, Institution of Professional Engineers New Zealand.
- Johansson, A., Y. Guillemette, F. Murtin, D. Turner, G. Nicoletti, C. de la Maisonnette, G. Bousquet, et F. Spinelli (2013), « Long-term growth scenarios », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1000, Éditions de l'OCDE.
- Kandilov, I.T. et T. Grennes (2012), « The determinants of service offshoring: Does distance matter? », *Japan and the World Economy*, vol. 24, 36-43.
- Kaye Blake, W., C.M. Saunders et M. Emanuelsson (2006), « Current Contribution of Four Biotechnologies to New Zealand's Primary Sector », 2006 Annual Meeting, 12-18 août, Queensland, Australie, International Association of Agricultural Economists.
- Khwaja, M. et B. Boddington (2009), « Too early to retire? Growing participation of older New Zealanders in the Labour Force », *New Zealand Population Review*, vol. 35, 75-93.
- Labuschagne, N. et P. Vowles (2010), « Why are Real Interest Rates in New Zealand so High? Evidence and Drivers », *Document de travail du Trésor de Nouvelle-Zélande*, n° 10/09.
- Lane, P. (2011), « External Imbalances and Macroeconomic Policy in New Zealand », Paper prepared for Policy Forum: *New Zealand's Macroeconomic Imbalances – Causes and Remedies*, Wellington.
- Lane, P. et G. Milesi-Ferretti (2002), « Long-Term Capital Movements », *NBER Macroeconomics Annual 2002*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Lane, P. et G. Milesi-Ferretti (2007), « The external wealth of nations mark II: Revised and extended estimates of foreign assets and liabilities, 1970-2004 », *Journal of International Economics*, vol. 73, novembre, 223-250.
- Law, D., M. Genc et J. Bryant (2009), « Trade, Diaspora and Migration to New Zealand », *NZIER Working Paper*, 2009/4, New Zealand Institute for Economic Research.
- Lerner, J., D. Moore et S. Shepherd (2005), « A Study of New Zealand's Venture Capital Market and Implications for Public Policy », Report submitted to the Ministry of Research, Science & Technology, Septembre.
- McCann, P. (2009), « Economic geography, globalisation and New Zealand's productivity paradox », *New Zealand Economic Papers*, vol. 43, n° 3.
- MBIE (2012), « Review of KiwiSaver Default Provider Arrangements », *Ministry of Business, Innovation & Employment Discussion Document*, novembre.
- MED (2011), « Evaluation of NZTE Investment Support Activities », Ministère du Développement économique, août.
- MED (2012), « Review of the Royalty Regime for Petroleum », Ministère du Développement économique, mars.
- MfE (2013), « Freshwater Reform 2013 and Beyond », Ministère de l'environnement, Wellington, mars.
- Ministère du travail (2008), « Engineers in the New Zealand Labour Market », *Rapport du ministère du Travail*, Wellington.
- Mintz, J. et D. Chen (2012), « Capturing Economic Rents from Resources Through Royalties and Taxes », *University of Calgary School of Public Policy Research Papers*, vol. 5, n° 30, octobre.
- Miroudot, S. et K. de Backer (2012), « Mapping Global Value Chains », *Policy Dialogue on Aid for Trade*, Éditions de l'OCDE.
- Nordäs, H. (2008a), « The Impact of Services Trade Liberalisation on Trade in Non-Agricultural Products », *Document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale*, n° 81, Éditions de l'OCDE.
- Nordäs, H. (2008b), « Trade and Regulation: Computer Services and other Business Services », Paper prepared for Services Experts Meeting in Business Services, Paris, 24 juin.

- NZBio (2010), *2010 Bioscience Industry Report*.
- NZIER (2011), « Industry Productivity and the Australia-New Zealand Income Gap », NZIER public discussion document, septembre.
- OCDE (2007a), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande 2007*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2007b), *OCDE Reviews of Innovation Policy: New Zealand*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2009), *Science, technologie et industrie : tableau de bord de l'OCDE 2009*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2011a), *Perspectives des communications de l'OCDE 2011*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2011b), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2011*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2011c), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande 2011*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2011d), *Études économiques de l'OCDE : Israël 2011*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2012a), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2012*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2012b), *Regards sur l'éducation 2012*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2012c), *Réformes économiques 2012 : Objectif croissance*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2012d), *Trouver sa place : Les indicateurs de l'OCDE sur l'intégration des immigrants 2012*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2013a), *Interconnected Economies : Benefiting from Global Value Chains*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2013b), *Perspectives des communications*, à paraître.
- OCDE (2013c), *Étude économique de la Suisse 2013*, à paraître, Éditions de l'OCDE.
- OMC (2008), *Rapport sur le commerce mondial 2008*.
- Papadopoulos, T. (2012), « Who Left, Who Returned and Who was Still Away?: Migration patterns of 2003 graduates, 2004-2010 », Labour and Immigration Research Centre, ministère des Entreprises, de l'Innovation et de l'Emploi, septembre 2012.
- Palazzi, P. (2011), « Taxation and Innovation », OCDE, *Documents de travail sur la fiscalité*, n° 9.
- Procter, R. (2011), « Enhancing Productivity: Towards an Updated Action Agenda », ministère du Développement économique, *Occasional Paper*, n° 11/01.
- Rauch, J. (1999), « Networks versus Markets in International Trade », *Journal of International Economics*, vol. 48, 7-35.
- Rauch, J. et V. Trindade (2002), « Ethnic Chinese Networks in International Trade », *Review of Economics and Statistics*, vol. 84, 116-130.
- Reddell, M. (2013), « The long-term level "misalignment" of the exchange rate: Some perspectives on causes and consequences », *Document établi pour le Reserve Bank/Treasury Exchange Rate Forum*, Wellington, 26 mars.
- RBNZ (2007), « Productivity, Investment, Exports and Monetary Policy », *Document d'information pour la Finance and Expenditure Select Committee Inquiry into the Future Monetary Policy Framework*.
- Rodrik, D. (2000), « Saving Transitions », *World Bank Economic Review*, vol. 14, n° 3, 481-507.
- Rose, D. (2010), « The influence of Foreign Assets and Liabilities on Real Interest Rates », *Institute of Policy Studies Working Paper*, n° 10/09, juin.
- Skilling, D. et D. Boven (2007), « So Far Yet So Close: Connecting New Zealand to the global economy », *New Zealand Institute Discussion Paper*, 2007/1.
- Smith, K. (2006), « Public Policy Framework for the New Zealand Innovation System », *Ministry of Economic Development Occasional Paper*, 06/06.
- Smyth, R. et C. Lane (2009), *Skills and Education: How Well Do Educational Qualifications Measure Skills?*, Ministère de l'Éducation, Wellington, août.
- Stillman, S. et M. Velamuri (2010), « Immigrant Selection and the Returns to Human Capital in New Zealand and Australia », *IMSED Research*, ministère du Travail.
- Stillman, S. et D.C. Maré (2009), « The Labour Market Adjustment of Immigrants in New Zealand », *Working Paper Commissioned by the Economic Impacts of Immigration research programme of the Department of Labour*.

- Sweet, A. et M. Nash (2007), « Firms' Decisions on the Location of Economic Activity – A Survey », *Rapport établi pour le Trésor de Nouvelle-Zélande*.
- Trésor de Nouvelle-Zélande (2009a), « Challenges and Choices: New Zealand's Long-Term Fiscal Statement », octobre 2009.
- Trésor de Nouvelle-Zélande (2009b), « International Connections and Productivity: Making Globalisation Work for New Zealand », *New Zealand Treasury Productivity Paper*, n° 09/01.
- Trésor de Nouvelle-Zélande (2010), « Will Higher National Saving lead to higher GDP growth or income levels in New Zealand? », *Background paper* submitted to Savings Working Group.
- Warda, J. (2006), « Tax Treatment of Business Investments in Intellectual Assets: An International Comparison », *Document de travail de l'OCDE sur la science, la technologie et l'industrie*, n° 2006/4, Éditions de l'OCDE.
- Woodward Partners (2011), « Valuation of the Crown's Royalty Streams from the Petroleum Estate », *Document établi pour le ministère du Développement économique*, mars.
- Zuccollo, J., S. Maani, B. Kaye-Blake, et L. Zheng (2013), « Private Returns to Tertiary Education: How Does New Zealand Compare? », *Document de travail du Trésor de Nouvelle-Zélande*, à paraître.

Chapitre 2

Améliorer la transition de l'école vers l'emploi

Le marché du travail néo-zélandais est l'un des plus flexibles de la zone OCDE, et l'un de ceux qui affiche les meilleurs résultats pour l'emploi des jeunes. Néanmoins, les débouchés professionnels sont largement déterminés par la formation initiale, autre domaine dans lequel la Nouvelle-Zélande se montre performante et novatrice à de nombreux égards. Les résultats moyens obtenus à l'enquête PISA font partie des plus élevés de la zone OCDE, mais la dispersion des scores est également importante, ce qui donne à penser qu'une proportion non négligeable d'élèves est en situation d'échec. De manière générale, les personnes issues d'un milieu défavorisé n'ont pas de bons résultats scolaires. Ces handicaps rencontrés au stade de la formation initiale se manifestent par des taux élevés d'abandon scolaire et de chômage chez les jeunes, qui limitent grandement leurs chances dans la vie. De fait, la persistance intergénérationnelle des résultats en matière d'éducation et d'emploi ressort comme étant très élevée. D'un point de vue économique et social, il sera essentiel de développer davantage le capital humain du groupe démographique constitué par les minorités ethniques, en croissance rapide. Il convient d'améliorer la qualité de l'enseignement, et notamment d'accorder davantage d'attention à la diversité des besoins et méthodes d'apprentissage des élèves pour les maintenir à l'école. Autre problème connexe, il semble y avoir un décalage important entre la nature des compétences acquises dans le système éducatif et de celles demandées par les employeurs. Le développement de l'apprentissage pourrait permettre d'élever les niveaux de compétences des jeunes et de les aligner plus étroitement sur les besoins de l'économie. Tout ceci aura une incidence importante sur l'ambition que s'est donnée le gouvernement d'assurer une croissance solide et durable, porteuse d'une élévation des niveaux de vie et de chances égales pour tous.

Les médiocres performances de la Nouvelle-Zélande en termes de croissance de la productivité sont en partie à mettre au compte du manque de compétences, qui empêche les entreprises d'innover et de se développer. La technologie et la mondialisation confèrent une valeur élevée aux compétences, que le secteur éducatif n'est pas toujours capable de fournir en quantité suffisante en période de changement rapide, ainsi qu'à l'expérience en tant que moyen d'acquérir ces compétences, raison pour laquelle les jeunes sont pénalisés. La crise mondiale a accentué les désavantages structurels des jeunes, les compétences et l'expérience étant encore plus valorisées lorsque la situation macroéconomique se dégrade.

L'établissement de liens plus étroits entre le secteur éducatif et le monde du travail serait un moyen d'assurer une meilleure adéquation entre les compétences acquises par les diplômés et les besoins des entreprises. Le système éducatif doit également consacrer de plus amples efforts au développement du capital humain des jeunes peu qualifiés, en particulier ceux qui sont exposés aux chocs. Pour leur part, les entreprises ont besoin de débouchés commerciaux plus rentables, dont la création sera subordonnée à des réformes, pour avoir les moyens de payer les compétences dont elles ont besoin. Faute de progrès dans ce sens, la pénurie de compétences risque de freiner la croissance à mesure que la population occupée vieillira et que la part des jeunes continuera de s'amenuiser, limitant les possibilités d'expansion de la population active. S'ils disposent de compétences adéquates et sont en mesure de les utiliser, les jeunes pourront passer plus aisément de l'école à l'emploi.

Les analyses présentées dans ce chapitre i) examinent les forces et les faiblesses relatives du processus de transition des jeunes vers l'emploi en Nouvelle-Zélande ; ii) passent en revue les performances des jeunes au regard du marché du travail, les institutions et les politiques destinées à améliorer la demande de main-d'œuvre jeune ; iii) examinent les performances du système éducatif et les mesures visant à réduire le taux d'abandon scolaire ; et iv) jettent un éclairage sur des questions diverses liées à l'enseignement et la formation professionnels (EFP), l'apprentissage en milieu professionnel, l'orientation professionnelle et les liens école-entreprise touchant au développement des compétences et à l'amélioration des transitions vers l'emploi.

Des transitions parfois difficiles de l'école vers l'emploi

S'agissant de la formation initiale et de la situation des jeunes au regard de l'emploi, la Nouvelle-Zélande est très bien classée vis-à-vis des autres pays (tableau 2.1). Néanmoins, comme ailleurs, le processus de transition des jeunes vers la vie active est plus complexe et moins linéaire qu'il ne l'était auparavant (Rea et Callister, 2009). Les premières expériences professionnelles se caractérisent par un taux de rotation élevé, beaucoup d'incertitude et un faible développement des compétences en milieu de travail. En outre, un tiers des 20 à 24 ans ont abandonné leurs études avant d'obtenir un diplôme, ce qui est beaucoup trop pour les besoins d'une économie productive à fort capital social. Beaucoup

Tableau 2.1. **Quelques indicateurs relatifs aux jeunes âgés de 15 à 24 ans¹, 2001 et 2011**

	2001			2011		
	Nouvelle-Zélande	UE ²	OCDE ²	Nouvelle-Zélande	UE ²	OCDE ²
Taux d'emploi (en % de la tranche d'âge)	55.4	40.2	43.3	49.9	33.4	37.8
Taux de chômage (TC) (en % de la tranche d'âge)	12.1	16.5	14.5	17.3	22.8	19.0
TC relatif jeunes/adultes (15-24 ans)/(25-54 ans)	2.9	2.5	2.6	3.5	2.7	2.7
Ratio chômage/population (en % de la tranche d'âge)	7.6	7.3	6.7	10.4	9.0	8.1
Incidence du chômage de longue durée (en % du chômage)	8.7	25.4	18.7	3.9	28.0	22.1
Incidence du travail à temps partiel (en % de l'emploi)	37.3	16.8	20.6	39.6	25.4	27.9
Taux NEET ³ (en % de la tranche d'âge)	11.1	12.0	12.3	12.7	11.7	12.3
Taux d'abandon scolaire ⁴ (en % de la tranche d'âge)	36.6	19.9	22.7	33.7	15.1	19.6
TC relatif niveau de compétences faible/élevé ⁵ (CITE < 3/CITE > 3)	2.0	2.6	2.5	1.8	2.3	2.2

Note : TC : taux de chômage ; NEET : ni en emploi, ni scolarisés ni en formation ; CITE 3 : enseignement secondaire du 2e cycle dans la classification internationale type de l'éducation.

1. Sauf les 16-24 ans pour l'Espagne, les États-Unis, l'Islande, le Royaume-Uni et la Suède.

2. Moyenne non pondérée des 21 pays de l'UE et des 34 pays de l'OCDE.

3. La première année diffère pour les pays suivants : Autriche et Irlande (2002), Estonie, Finlande et Slovénie (2003), Nouvelle-Zélande (2004). Les données annuelles sont représentées par T1 pour tous les pays de l'OCDE à l'exception de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, pays pour lesquels on a utilisé, respectivement, mai et T2.

4. Part des jeunes âgés de 20-24 ans qui ne sont pas scolarisés et qui n'ont pas atteint le niveau 3 de la CITE ; 2004 et 2009.

5. 1999 et 2009.

Source : Projet de l'OCDE, Des emplois pour les jeunes (www.oecd.org/employment/youth), OCDE (2012), Regards sur l'éducation et estimations de l'OCDE établies sur la base des Enquêtes nationales auprès de la population active.

d'entre eux risquent d'être pris au piège d'une inactivité chronique et d'un cycle de pauvreté qui pourrait se perpétuer sur plusieurs générations. Le vieillissement démographique, l'ajustement macroéconomique et le ralentissement de la croissance tendancielle exigent que le pays donne une place beaucoup plus large à l'éducation dans sa culture à l'égard des jeunes.

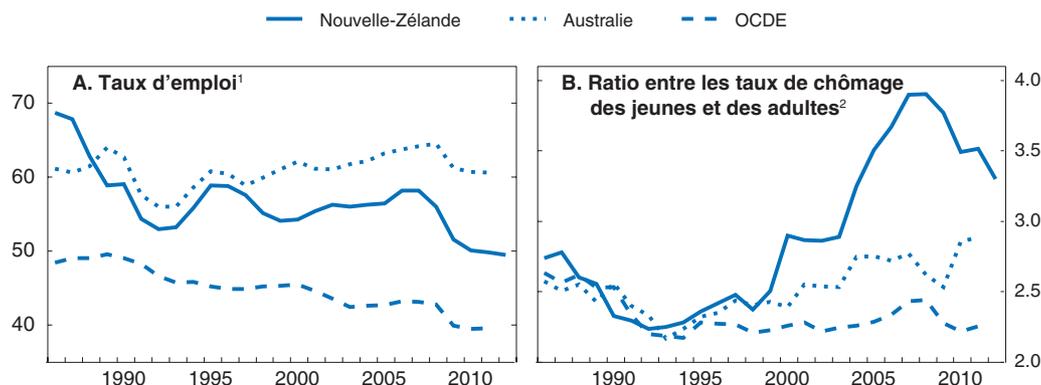
Chômage

Le chômage des 15-24 ans a diminué de moitié, tombant de près de 20 % au début des années 90 à 10 % juste avant l'éclatement de la crise, un résultat digne d'éloge. Ce recul est toutefois beaucoup moins marqué que celui observé pour les adultes (y compris pour de nombreux immigrés) et qui plus est, la tendance s'est brutalement inversée depuis, avec un taux de chômage des jeunes qui atteignait 19 % à la fin de 2012. Le ratio entre le chômage des jeunes et celui des adultes a aussi augmenté beaucoup plus vite en Nouvelle-Zélande qu'en Australie et dans la zone OCDE en moyenne depuis le tournant du millénaire (graphique 2.1, partie B). Inversement, les taux d'emploi des jeunes sont élevés en comparaison de la moyenne de l'OCDE, même s'ils sont plus bas qu'en Australie (graphique 2.1, partie A). Ce résultat reflète la hausse rapide du taux d'activité des jeunes ainsi que le fait que davantage de jeunes conjuguent emploi et études que dans n'importe quel autre pays. Autre point positif, l'incidence du chômage de longue durée chez les jeunes est beaucoup plus faible en Nouvelle-Zélande que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (et elle décroît).

En Nouvelle-Zélande comme ailleurs, l'éducation semble être la meilleure protection contre le chômage, aussi bien pour les jeunes que pour les adultes. Cependant, la pénalité associée à un niveau de qualification faible, en termes de risque de chômage, a fortement

Graphique 2.1. Indicateurs de l'emploi et du chômage des jeunes

15-24 ans, pourcentages



1. L'emploi en pourcentage de la population totale dans la tranche d'âge.

2. Taux de chômage des jeunes (15-24 ans) divisé par le taux de chômage des adultes appartenant à des classes d'âge de forte activité (25-54 ans).

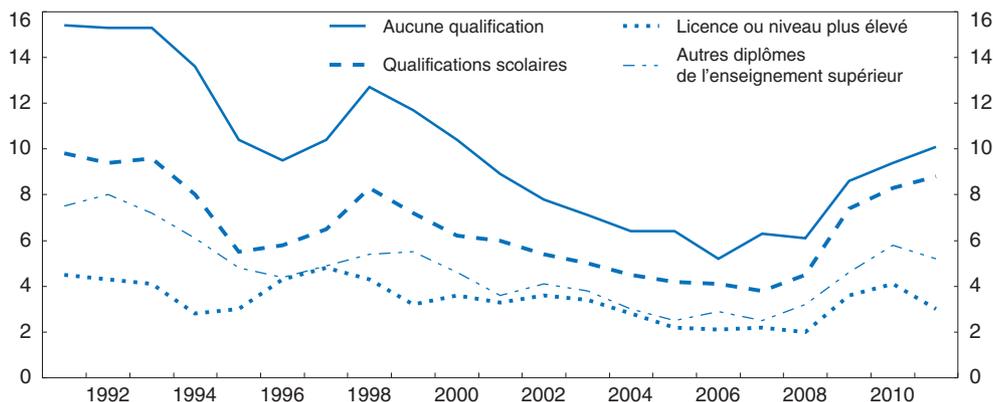
Source : Base de données des Statistiques de la population active de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932834017>

diminué depuis la récession précédente de 1998 même si elle a légèrement rebondi depuis la crise (graphique 2.2), et elle est maintenant plus faible que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE (tableau 2.2). Cette évolution pourrait être à mettre au compte d'une diminution des gains marginaux d'emploi résultant de l'élévation des niveaux d'études, ainsi que de la pénurie de compétences, qui a permis aux personnes même peu qualifiées de trouver du travail. Il est néanmoins permis de penser que les facteurs conjoncturels ont beaucoup joué, dans la mesure où la phase d'expansion économique de 1999-2006 a eu pour effet de resserrer un marché du travail déjà très tendu, y faisant entrer de nombreux travailleurs marginaux. Le taux de rendement monétaire relativement bas de l'enseignement supérieur pourrait s'expliquer en partie par les mêmes phénomènes, ainsi que nous le verrons plus loin.

Graphique 2.2. Taux de chômage de la population âgée de 15 ans et plus selon le niveau de qualification le plus élevé obtenu

En pourcentage



Source : Education COUNTS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932834036>

Les gains d'employabilité moyens diminuent à mesure que le niveau de qualification augmente (les salaires augmentant également). La Nouvelle-Zélande présente à cet égard

une anomalie, puisque le chômage y est en moyenne *plus élevé* parmi les jeunes titulaires d'un diplôme d'études supérieures ou avancées que parmi ceux qui n'ont qu'un diplôme d'études secondaires (tableau 2.2). Même si, en Nouvelle-Zélande, cette première catégorie comprend un nombre relativement élevé de jeunes issus de l'enseignement post-secondaire non supérieur (CITE 4), ce facteur devrait réduire les retombées positives en termes d'emploi mais pas les annuler. Les jeunes femmes sont moins touchées par le chômage que les jeunes hommes, comme dans les autres pays montrés dans le tableau sauf la France. En Nouvelle-Zélande, le chômage des jeunes se concentre parmi 15-19 ans, qui affichent un différentiel de chômage vis-à-vis des 20-24 ans plus élevé que partout ailleurs. Toutefois, cela pourrait être dû en grande partie au taux d'activité élevé des étudiants.

Tableau 2.2. **Taux de chômage des jeunes (15-24 ans), selon le niveau d'études et le sexe**

2011

	Ensemble		Niveau d'études ¹			Sexe		Âge	
	2007	2011	< 2 ^e cycle du secondaire	2 ^e cycle du secondaire	Enseignement supérieur et avancé	Hommes	Femmes	15-19	20-24
Nouvelle-Zélande	10.1	17.3	17.2	9.1	11.8	18.2	16.1	25.7	12.2
Australie	9.4	11.3	14.7	7.1	4.1	11.9	10.8	16.1	8.3
Canada	11.2	14.2	22.3	11.7	8.4	15.9	12.4	19.5	10.9
France	19.1	22.1	38.1	19.0	13.7	21.2	23.2	29.5	20.4
Allemagne	11.7	8.5	16.3	7.2	6.6	9.1	7.8	10.0	8.0
Norvège	7.3	8.6	13.6	5.4	4.3	9.3	7.9	11.2	7.2
États-Unis	10.5	17.3	32.7	16.8	7.8	18.7	15.7	24.4	14.6

1. 2010, taux de chômage des 20-24 ans.

Source : Calculs effectués à partir de la base de données de la direction de l'Éducation et de la base de données de l'OCDE sur la population active.

Rotation de l'emploi

L'une des caractéristiques importantes de la transition des jeunes vers la vie active est la dynamique de la recherche initiale d'emploi. En Nouvelle-Zélande, le processus de transition est relativement aisé car la probabilité de perdre son emploi est traditionnellement faible et les épisodes de chômage de courte durée. Selon l'étude *Des emplois pour les jeunes* réalisée par l'OCDE en 2008 (OCDE, 2008a), la durée moyenne estimée entre la fin des études et l'entrée dans le premier emploi est d'environ cinq mois en Nouvelle-Zélande, contre 1½ à 2 ans dans les autres pays de l'OCDE examinés. Il est cependant probable que cette durée se soit allongée depuis la récession. Le processus de transition des jeunes est également marqué par un taux élevé de mobilité professionnelle durant les premières années d'activité (tableau 2.3). La part des jeunes peu qualifiés (environ un tiers à l'époque où a été réalisée l'étude intitulée *Jobs for Youth*) qui ont commencé par exercer un emploi à temps partiel ou temporaire, souvent de nature occasionnelle, a augmenté avec le temps, quoique dans la majorité des cas, le changement d'emploi était volontaire (OCDE, 2008a) et résultait de stratégies décisionnelles délibérées et non de dysfonctionnements (Vaughan et Boyd, 2005). En outre, il est fréquent que le premier emploi relève d'un domaine sans rapport avec la discipline dans laquelle le jeune a acquis son diplôme, même si beaucoup finissent à la longue par trouver un emploi qui correspond à leur profil.

Tableau 2.3. **Durée moyenne d'occupation d'un premier emploi**
 Nombre d'emplois occupés par année d'expérience, par tranche d'âge

		2000-05	2006-11
France	15-19	1.07	1.01
	20-24	0.59	0.55
Allemagne	15-19	0.64	0.66
	20-24	0.38	0.40
Norvège	15-19	0.68	0.75
	20-24	0.48	0.49
Royaume-Uni	15-19	0.87	0.80
	20-24	0.43	0.40
Nouvelle-Zélande	15-19	1.47	1.45
	20-24	1.36	1.36

Note : La durée moyenne d'occupation d'un emploi est une approximation du taux de rotation, c'est-à-dire le nombre de travailleurs qui a du être remplacé par rapport au nombre total de travailleurs à une période donnée.

Source : Statistiques Nouvelle-Zélande, *Base de données de l'OCDE sur l'emploi* et calculs de l'OCDE.

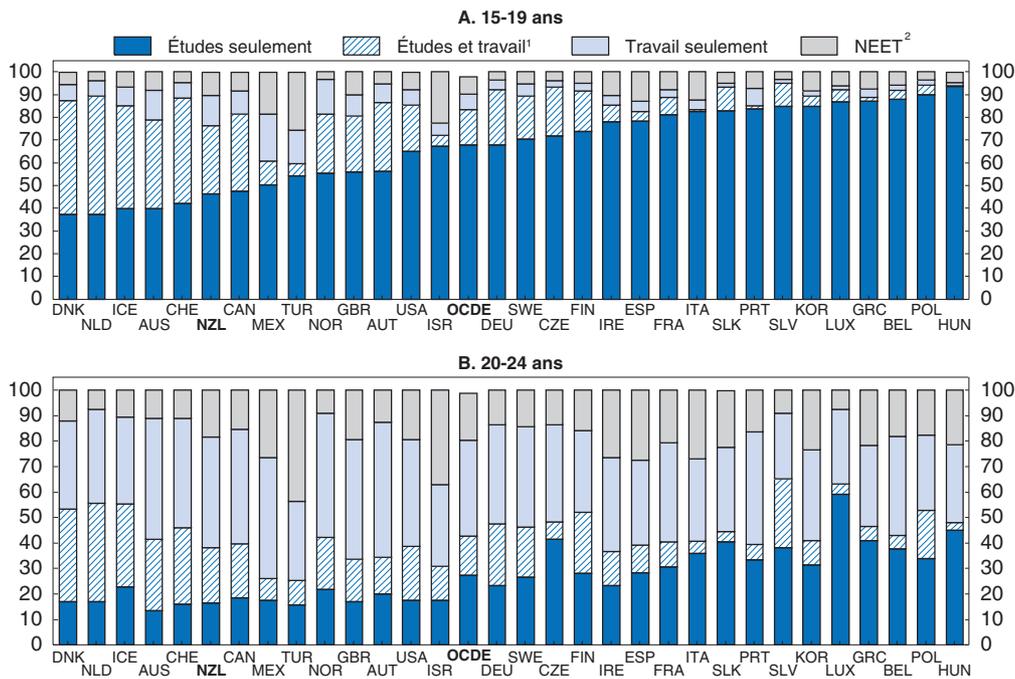
Changer fréquemment d'emploi durant les premières années d'activité professionnelle peut être efficace s'il s'agit du résultat d'un processus d'appariement au cours duquel les jeunes expérimentent plusieurs options avant d'effectuer un choix plus stable, en particulier lorsque l'asymétrie de l'information est importante, c'est-à-dire lorsque les employeurs en savent peu sur les compétences des jeunes et que ces derniers en savent peu sur les emplois proposés. Revers de la médaille, lorsque les jeunes changent fréquemment d'emploi, qu'ils commencent par travailler dans un domaine ne correspondant pas à leur formation et que leurs liens avec l'emploi sont précaires, ils n'ont guère la possibilité de se former en milieu professionnel, ce qui a des retombées négatives sur le développement de leurs compétences (OCDE, 2008a). Par ailleurs, la rotation de l'emploi a un coût pour l'entreprise, qui doit chercher et former une nouvelle recrue à chaque fois qu'un employé doit être remplacé. Même si les avantages et les inconvénients d'un taux de rotation de l'emploi plus élevé peuvent s'équilibrer au final, la situation des jeunes qui n'ont pas de lien stable avec le marché du travail et ne possèdent pas de qualifications utiles est véritablement préoccupante. Ils doivent pouvoir bénéficier de services d'orientation professionnelle plus ciblés et être orientés vers des filières professionnelles mieux définies lorsqu'ils sont encore scolarisés, afin de pouvoir perfectionner leurs compétences en milieu professionnel dès leur entrée dans la vie active.

Travail atypique

Le travail à temps partiel des jeunes a augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE mais c'est en Nouvelle-Zélande que son incidence reste de loin la plus élevée, phénomène qui a pour effet probable de biaiser à la hausse le taux d'emploi des jeunes dans ce pays (tableau 2.1). En conséquence, beaucoup de jeunes Néo-Zélandais conjuguent travail et études. Moins de la moitié seulement des 15-19 ans sont inscrits dans le système d'enseignement, et bon nombre travaillent à temps partiel tout en étant scolarisés à plein temps (graphique 2.3, partie A). Les tendances sont similaires au Danemark, aux Pays-Bas, en Islande, en Australie, en Suisse et au Canada. La proportion d'adolescents qui travaillent sans faire d'études est également quelque peu plus élevée en Nouvelle-Zélande que dans les pays de profil comparable. En Europe et au Japon, les adolescents ont tendance à se concentrer plus exclusivement sur leurs études, ce qui en un sens les protège contre le chômage mais les laisse au seuil de la vie active sans expérience professionnelle.

Graphique 2.3. Pourcentages de jeunes âgés de 15 à 24 ans qui suivent ou non des études

Par tranche d'âge de 5 ans et statut au regard du travail, 2010



1. Jeunes dans la population active (exerçant un emploi ou au chômage).

2. NEET : ni en emploi, ni scolarisés ni en formation.

Source : Calculs effectués à partir de *Regards sur l'éducation 2012*, tableau C5.2a.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932834055>

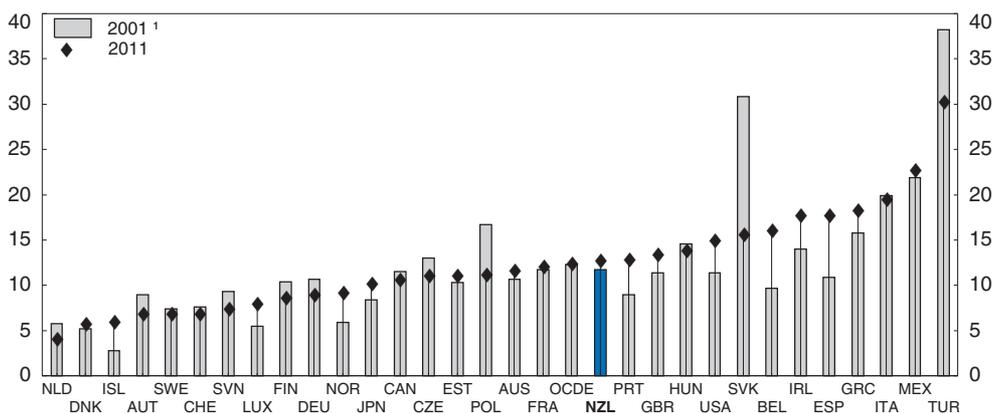
Logiquement, les jeunes de la tranche d'âge supérieure, les 20-24 ans, sont moins nombreux à suivre des études que les adolescents et plus nombreux à travailler sans faire d'études dans tous les pays, mais encore une fois, la proportion de jeunes qui se consacrent exclusivement à leurs études est relativement faible en Nouvelle-Zélande tandis que la part des jeunes qui combinent travail et études n'y est que légèrement plus élevée qu'ailleurs ; à l'inverse, la proportion de jeunes qui travaillent sans faire d'études est comparativement élevée (partie B). Si la proportion de jeunes de cette tranche d'âge qui se consacrent uniquement à leurs études est plus faible en Nouvelle-Zélande qu'en Europe, c'est peut-être parce que dans ce pays, les études supérieures sont sensiblement moins longues (en Espagne, en Italie et en France, par exemple, peu d'étudiants obtiennent leur diplôme avant l'âge de 22-23 ans, alors que l'âge habituel est à peu près 20-21 ans en Nouvelle-Zélande) et le taux de chômage plus bas.

Non-emploi

Les jeunes sans emploi qui ne peuvent pas ou ne veulent pas reprendre (ou poursuivre) leurs études pour améliorer leurs chances sur un marché de l'emploi morose risquent de s'enfoncer durablement dans l'inactivité et, à terme, de rejoindre les rangs des « NEET » (jeunes qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés ni en formation). Dans tous les pays, les NEET sont en majorité des jeunes de la tranche d'âge supérieure. En Nouvelle-Zélande, le taux de chômage de longue durée des jeunes est l'un des plus bas de la zone OCDE, mais le taux de NEET est proche de la moyenne de l'OCDE (tableau 2.1 et graphique 2.4). Ce paradoxe

Graphique 2.4. **Taux de NEET parmi les jeunes âgés de 15 à 24 ans**

En pourcentage



Note : NEET : individus ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation. En raison des distorsions liées aux vacances scolaires, les données annuelles sont représentées par T1 pour tous les pays de l'OCDE à l'exception de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, pays pour lesquels on a utilisé, respectivement, mai et T2.

1. 2002 pour l'Autriche et l'Irlande ; 2003 pour l'Estonie, la Finlande et la Slovaquie ; 2004 pour la Nouvelle-Zélande.

Source : OCDE (2012), *Regards sur l'Éducation* et estimations de l'OCDE à partir des enquêtes nationales sur la population active.

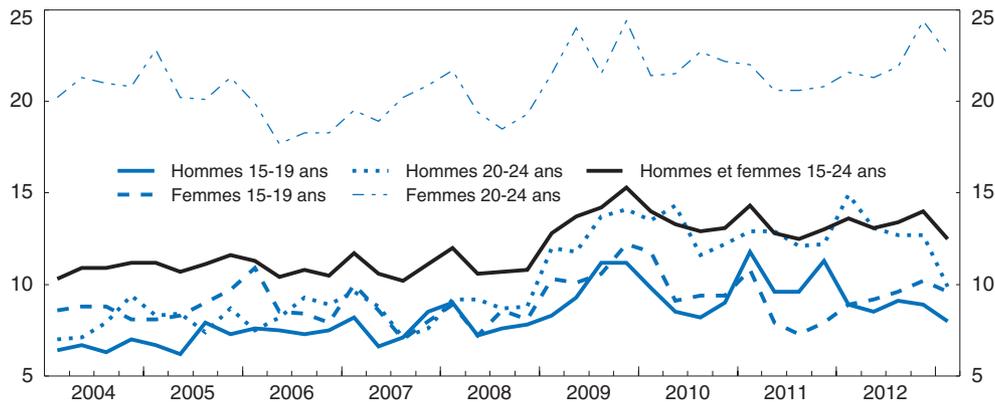
StatLink Note : Pour télécharger les données correspondantes à ce graphique reportez-vous au graphique 24.

pourrait s'expliquer par le fait que les taux de chômage néo-zélandais couvrent les étudiants à plein temps qui cherchent un emploi à temps partiel, raison pour laquelle ce sont des indicateurs moins probants que le taux de NEET pour mesurer l'inactivité des jeunes. Par ailleurs, les taux de NEET ont davantage augmenté en Nouvelle-Zélande au cours de la dernière décennie que dans la zone OCDE en moyenne (tableau 2.4). Il est à noter que le taux de NEET comprend toutes les personnes sans emploi qui ne sont ni scolarisées ni en formation, sans prendre en considération le fait qu'elles soient ou non officiellement à la recherche d'un emploi. Comme la frontière entre chômage et inactivité est souvent floue pour les jeunes qui n'ont qu'un accès limité aux prestations, le taux de NEET est un indicateur plus approprié du non-emploi et du désavantage en général chez les jeunes.

Le statut de NEET peut être en partie volontaire. Certains jeunes (qui en ont les moyens) préfèrent prendre des vacances et voyager à la fin de leurs études – et ce choix est d'ailleurs assez fréquent en Nouvelle-Zélande. Dans certains pays, les jeunes qui effectuent leur service militaire sont comptabilisés comme NEET si les statistiques de la population active ne couvrent que les emplois civils. Dans d'autres, un grand nombre de jeunes se tournent vers les marchés du travail informels. D'autres encore (en particulier des femmes) choisissent de se consacrer à plein temps à leurs responsabilités familiales. En Nouvelle-Zélande, cette forme de désengagement est fréquente comme l'indique le niveau beaucoup plus élevé de NEET chez les femmes âgées de 20 à 24 ans (graphique 2.5). Jusqu'à une époque récente, la définition néo-zélandaise des NEET excluait les personnes qui s'occupent de leurs enfants, qui représentaient près d'un quart du taux global en 2012, au motif qu'elles effectuent un travail non rémunéré (Statistiques Nouvelle-Zélande, 2011). Cependant, même si les jeunes mères décident de rester à la maison, cela ne veut pas dire que ce choix sera bon en fin de compte pour elles ou pour leurs enfants – dans le cas des parents célibataires, une dépendance intergénérationnelle à l'égard de l'aide sociale peut être ainsi générée. Les autorités publiques devraient accorder une attention particulière aux mères jeunes et isolées et leur donner la possibilité de reprendre leurs études. Les réformes récentes des dispositifs de protection sociale vont dans ce sens (voir ci-dessous).

Graphique 2.5. Taux de NEET par sexe et par tranche d'âge

En pourcentage



Source : Statistiques Nouvelle-Zélande.

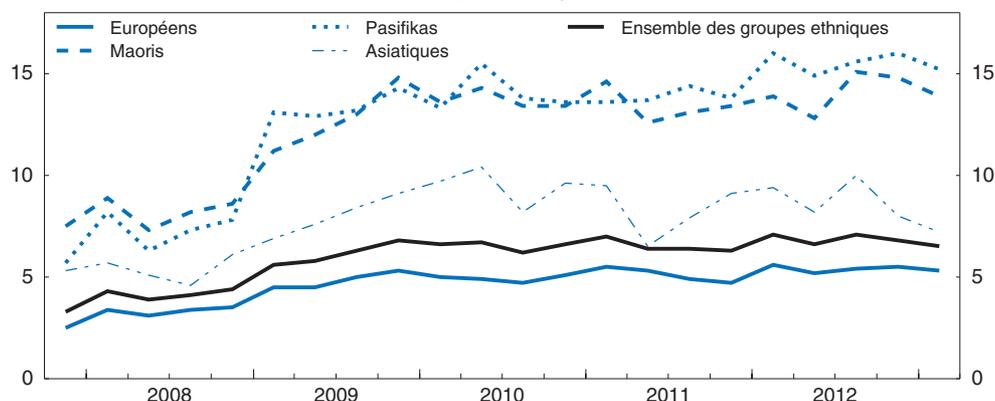
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932834074>

Origine ethnique et bien-être

Bien que les données sur le taux de chômage par origine ethnique ne permettent pas d'isoler la catégorie des jeunes, le taux de chômage toutes catégories d'âge confondues est beaucoup plus élevé parmi les minorités ethniques maories et originaires des îles du Pacifique, en particulier depuis la récession de 2008-09 (graphique 2.6). Cela pourrait signifier que les personnes qui ont un niveau d'études peu élevé sont plus vulnérables face aux crises. Même à qualifications équivalentes, cependant, les différences sont notables (graphique 2.7). Les jeunes issus d'un milieu socioéconomique défavorisé peuvent plus difficilement compter sur les conseils de leur famille et ont moins de contacts pour les renseigner sur les parcours scolaires et professionnels possibles. Ils peuvent aussi se heurter à une discrimination implicite. Des données issues de la recherche montrent sans ambiguïté que les Maoris font l'objet d'une ségrégation sur le marché du travail : ils sont surreprésentés dans les emplois du bas de l'échelle et sous-représentés dans les emplois de niveau élevé, même après prise en compte des différences d'âge et de qualification avec les Pakehas (Néo-Zélandais d'origine européenne) ; il semble qu'une discrimination salariale s'exerce également au sein même des catégories professionnelles (Sutherland et Alexander, 2002).

Graphique 2.6. Taux de chômage par groupe ethnique¹

En pourcentage



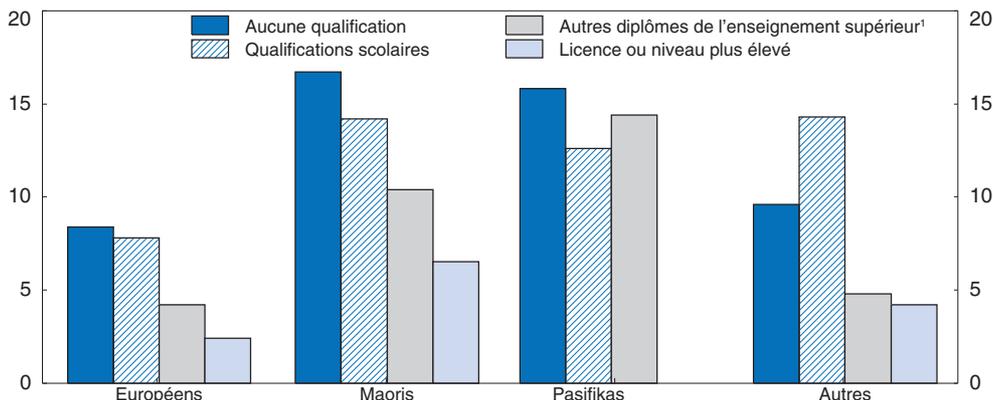
1. Mesure de l'origine ethnique fondée sur le total des réponses.

Source : Statistiques Nouvelle-Zélande.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932834093>

Graphique 2.7. Taux de chômage de la population âgée de 15 ans et plus selon le niveau de qualification et l'origine ethnique

Deuxième trimestre 2011, en pourcentage



1. Les autres diplômes de l'enseignement supérieur comprennent tous les diplômes post-secondaires en dessous du niveau de la licence.

Source : Education COUNTS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932834112>

Néanmoins, les recherches empiriques conduites par Maani (2004) montrent que : i) le niveau d'études moins élevé des Maoris est le facteur explicatif le plus important de leur moindre niveau de revenu ; ii) le rendement sur le marché du travail des études secondaires du 2^e cycle et des études supérieures est en fait plus élevé pour les Maoris que pour les Pakehas (l'écart de revenu basé sur le niveau d'études à l'intérieur du groupe ethnique est beaucoup plus important que l'écart de revenu entre les groupes ethniques une fois pris en compte le niveau d'études) ; et iii) la libéralisation économique n'a fait que renforcer le lien entre niveau d'études et emploi. Si les niveaux d'études ont augmenté pour tous les groupes depuis les années 80, la progression a été beaucoup plus rapide pour les Pakehas que pour les Maoris ; ainsi, les politiques publiques ont contribué à l'élévation du niveau moyen mais ont accentué les écarts de niveau d'études et de revenu, les classes moyennes et supérieures ayant profité de la majeure partie des subventions à l'éducation. Le problème principal réside dans les obstacles persistants qui freinent la demande d'éducation des Maoris : obstacles financiers, socioéconomiques, linguistiques et locaux, qualité des établissements scolaires et nombre déjà élevé d'individus ayant quitté l'école sans qualification (Maani, 2001 ; encadré 2.1).

La ventilation du taux de NEET selon des critères démographiques met aussi en évidence des taux plus élevés parmi les minorités ethniques. Les jeunes néo-zélandais maoris et originaires des îles du Pacifique (Pasifikas) ont à peu près deux fois plus de probabilités d'être NEET que les Pakehas, même si ces derniers continuent de former la catégorie de NEET la plus importante. Les jeunes d'origine asiatique sont en revanche moins susceptibles d'être NEET que n'importe quel autre groupe ethnique, y compris les Pakehas, résultat qui traduit leur meilleure réussite scolaire et professionnelle. Il est à noter que les jeunes néo-zélandaises maories et pasifikas ont deux à trois fois plus de chances de devenir NEET que leurs homologues Pakehas en raison de leurs responsabilités familiales, ce qui s'explique par des taux de fécondité plus élevés. Cet écart compte pour environ 30 % des différences globales des taux de NEET (tableau 2.4).

Ainsi, même si la situation des jeunes est bonne en général, il existe un noyau dur pour lequel le risque d'exclusion est élevé, principalement à cause d'obstacles tenaces qui

Encadré 2.1. **Origine ethnique, statut socioéconomique (SSE), sexe et demande d'éducation**

L'une des questions clés qui se pose aux décideurs est de savoir quels facteurs sont responsables du faible niveau d'études et, implicitement, du manque de réussite sur le marché de l'emploi et de la persistance de revenus bas tout au long de la vie, parmi les Maoris et les Pasifikas, ces facteurs ayant souvent tendance à se perpétuer de génération en génération. L'une des observations générales faites au niveau international est que les adolescents issus d'une famille défavorisée ont tendance à quitter l'école lorsqu'elle cesse d'être obligatoire, ce qui les prive d'accès à la formation continue complémentaire (Maani et Kalb, 2007). Il apparaît également que les garçons sont plus sensibles au désavantage initial que les filles ; inversement, les filles sont mieux à même de briser le cycle intergénérationnel du SSE. Néanmoins, les filles surclassent les garçons dans tous les pays de l'OCDE et dans toutes les catégories sociales, à la fois en termes de résultats aux tests et de niveau d'études, pour des raisons qui sont encore mal comprises.

Des études empiriques fondées sur des données néo-zélandaises longitudinales et des données multi-pays de l'OCDE livrent les enseignements suivants :

- une bonne partie des écarts observés au niveau des résultats scolaires et autres s'explique par le statut socioéconomique et non par des variables non observables (telles que la « culture »). Les ressources dont disposent les parents lorsque l'enfant est en bas âge constituent un déterminant essentiel de sa réussite dans l'enseignement secondaire en Nouvelle-Zélande (Maani et Kalb, 2007). En outre, les résultats scolaires sont l'un des principaux facteurs qui influencent la décision d'un élève d'arrêter ou non ses études ; à ce titre, ils devraient focaliser l'attention des politiques visant à réduire l'abandon scolaire.
- Le niveau d'études et le niveau de revenu des parents ont davantage d'incidence sur les résultats aux tests (à travers leur influence qui se manifeste très tôt dans le foyer familial) que n'en ont le sexe ou l'origine ethnique en soi (Wylie et al., 2008), et il est difficile mais pas impossible d'améliorer des niveaux de performance faibles après l'âge de 8 ans.
- Une bonne partie des écarts de performance aux tests PISA entre Maoris et Pakehas est en fait imputable à des variables non observables et à d'autres facteurs sur lesquels les politiques publiques ont moins prise, notamment le plaisir que prennent les enfants à lire et le décile de l'établissement scolaire (classement selon le niveau de revenu du quartier), qui ont davantage d'influence que l'indice PISA de statut socioéconomique (Lock et Gibson, 2010). D'autres études, telles que celles citées plus haut, attribuent implicitement ces facteurs au niveau de revenu et d'études des parents.

L'une des conclusions essentielles de ces études est que les services d'éducation des jeunes enfants (EJE) peuvent contrebalancer les facteurs qui influencent la décision des élèves d'arrêter leurs études durant une longue période, mais aussi que ces interventions doivent se poursuivre tout au long de la scolarité. Par ailleurs, il conviendrait d'évaluer les besoins des élèves sur la base de leurs intérêts et de leurs résultats effectifs plutôt qu'en fonction de leurs caractéristiques sociales et de leurs résultats passés (Wylie et al., 2008).

les empêchent de poursuivre leurs études en dépit des meilleures intentions des responsables politiques. Le chômage structurel et l'inactivité des jeunes risquent de fortement compromettre leur bien-être et de devenir chroniques, des données issues de l'ensemble des pays de l'OCDE montrant que les résultats obtenus sur le marché du travail

Tableau 2.4. **Statut des jeunes au regard du marché du travail et des études, par origine ethnique**

15 à 24 ans, trimestre de mars 2013

Statut au regard du marché du travail et des études	Groupe ethnique ¹				Total
	Pakehas	Maoris	Pasifikas	Asiatiques	
	% de la population d'âge actif du groupe ethnique considéré				
Ayant un emploi et suivant des études	20.6	11.0	6.4	10.9	18.6
Ayant un emploi et ne suivant pas d'études	36.1	26.5	27.2	30.9	30.7
Au chômage et suivant des études	3.7	4.6	3.9	4.8	3.9
Inactif et ne suivant pas d'études	27.9	33.0	39.2	46.5	34.0
Ni en emploi, ni scolarisé ni en formation (NEET)					
Au chômage et ne suivant pas d'études	4.9	10.6	10.6	2.8	4.9
Inactif et ne suivant pas d'études – exerçant des responsabilités familiales	3.0	7.7	6.6	-	3.5
Inactif et ne suivant pas d'études – n'exerçant pas de responsabilités familiales	3.6	6.7	6.1	3.5	4.1
Taux de NEET	11.5	24.9	23.2	6.7	12.4

1. Mesure de l'origine ethnique fondée sur le total des réponses. Un individu peut être compté dans plus d'un groupe ethnique.

Source : Statistiques Nouvelle-Zélande.

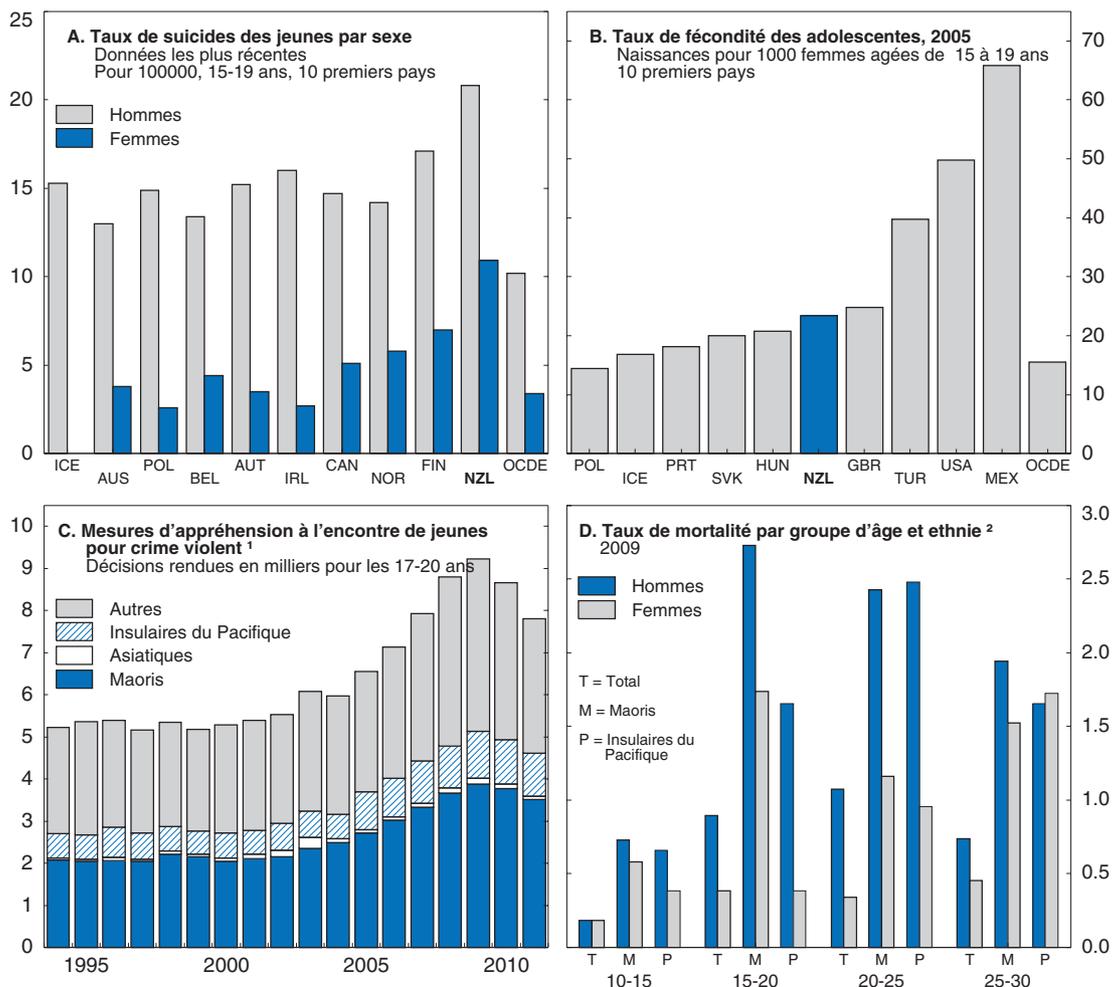
ont une forte dépendance par rapport au chemin. Même s'ils s'adaptent plus facilement, les jeunes n'en sont pas moins vulnérables face aux effets délétères du chômage de longue durée dans la mesure où ils n'ont pas fini de développer leurs compétences et où ils sont en concurrence avec des travailleurs plus expérimentés. Des travaux de recherche européens montrent que des épisodes de chômage longs ou répétés ont des répercussions très négatives sur leur moral et leur confiance. Cette dépendance à l'état antérieur tend à s'amenuiser lorsqu'ils quittent le marché du travail, le sentiment de malaise et les liens avec le marché du travail semblant aller de pair (Ryan, 2001). Toutefois, une inactivité prolongée entraîne souvent une détérioration des compétences techniques et générales, entamant sérieusement les perspectives de réussite professionnelle et de revenus futurs.

L'inactivité prolongée peut être associée à diverses pathologies sociales. Même si les taux de chômage de longue durée et de NEET chez les jeunes ne sont pas excessivement élevés en Nouvelle-Zélande, la jeunesse du pays affiche des taux élevés de comportements à risques, qui concernent plus particulièrement les minorités ethniques (graphique 2.8). Les taux de fécondité des Maoris et des Pasifikas étant plus élevés, la part de leur population jeune devrait augmenter (tableau 2.5). Elle représente aujourd'hui environ un tiers de la population scolaire (de 40 à 50 % dans les grands centres urbains) et il est à prévoir que, dans les cinq années à venir, plus de la moitié de la population en âge d'être scolarisée s'identifiera à des origines multiples et non européennes (Nusche et al., 2011). Les autorités doivent impérativement mettre en œuvre des politiques qui améliorent le capital humain des jeunes défavorisés, leur permettent d'acquérir les compétences requises par une économie en mutation et les soutiennent dans leur transition vers l'emploi.

Le marché du travail des jeunes : aspects liés à la demande

La dégradation relative des résultats professionnels des jeunes en comparaison de ceux des adultes peut sembler en contradiction avec le fait que la part des jeunes dans la population diminue et que leur niveau d'études augmente par rapport à celui des cohortes plus âgées. Néanmoins, la demande de main-d'œuvre jeune est plus fortement touchée par

Graphique 2.8. Indicateurs sociaux pour la jeunesse



1. Les statistiques sur les arrestations indiquent le nombre d'arrestations de contrevenants et la suite qui leur a été donnée. Il y a arrestation lorsque la police a identifié une personne comme étant le contrevenant et que son interpellation a donné lieu à une action quelconque – avertissement, poursuites, renvoi devant un groupe d'entretien familial du système de justice juvénile (youth justice family group conference), ou mesure de déjudiciarisation. Les crimes avec violence comprennent les homicides et les délits connexes, les actes destinés à causer des dommages corporels, les agressions sexuelles et les délits connexes, les actes dangereux ou résultant d'une négligence qui mettent en danger les personnes, les enlèvements, le harcèlement et autres délits connexes contre des personnes, le vol, l'extorsion et les délits connexes.

2. Pourcentage de décès dans la population correspondante.

Source : Ministère de la Santé, Statistiques Nouvelle-Zélande et OCDE (2009), *Assurer le bien-être des enfants*.

StatLink Note : Pour télécharger les données correspondantes à ce graphique reportez-vous au graphique 25.

la situation conjoncturelle et les changements structurels. Les réglementations du marché du travail peuvent également affecter les jeunes de façon disproportionnée. Par exemple, en raison du relèvement du salaire minimum, il est plus difficile pour les travailleurs inexpérimentés et peu qualifiés de trouver un emploi, et le durcissement de la protection de l'emploi, qui fait prendre aux employeurs davantage de risques s'ils embauchent des travailleurs inexpérimentés, a le même effet. Le gouvernement néo-zélandais a pris des mesures pour corriger ces problèmes, en instituant un salaire minimum d'embauche des jeunes (Starting-out Wage) et une période d'essai de 90 jours.

Tableau 2.5. **Projections de la population ethnique nationale par tranche d'âge**¹
En pourcentage de la population totale

		0-14	15-39	40-64	65+	En % de la population totale
Pakehas	2006	14.2	22.9	23.4	10.2	70.7
	2026	11.0	18.6	18.8	14.0	62.5
Maoris	2006	4.7	5.4	3.0	0.6	13.8
	2026	4.6	5.5	3.3	1.2	14.6
Asiatiques	2006	1.8	4.3	2.4	0.4	8.9
	2026	3.0	5.5	4.2	1.6	14.2
Pasifikas	2006	2.4	2.6	1.3	0.3	6.6
	2026	3.0	3.4	1.7	0.6	8.7
Total	2006	23.2	35.2	30.1	11.4	100.0
	2026	21.6	33.0	28.1	17.4	100.0

1. Sur la base de la population résidente estimée de chaque groupe ethnique au 20 juin 2006.

Source : Statistiques Nouvelle-Zélande.

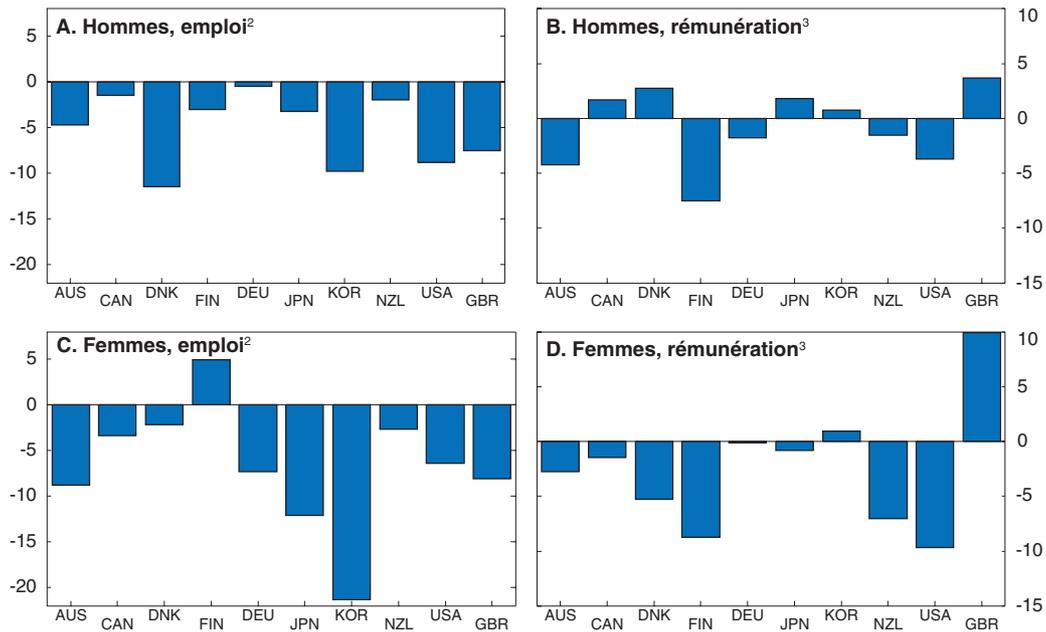
Rémunération et emploi : quelques traits communs aux pays de l'OCDE

Les chocs de la mondialisation et du changement technologique, notamment de la révolution de l'informatique, ont touché l'ensemble de la zone OCDE et bouleversé les modalités de la demande de main-d'œuvre, avec une incidence *a priori* ambiguë sur les jeunes. Ils ont entraîné un déclin structurel de l'emploi manufacturier, où les hommes relativement âgés sont surreprésentés, et une progression concomitante des services, qui font davantage appel aux jeunes et aux femmes. Parallèlement, ils ont engendré une demande de main-d'œuvre à forte intensité de compétences, celle-ci étant considérée à la fois comme un moyen de conférer un avantage compétitif non lié aux prix aux entreprises et d'assurer ainsi leur survie et comme un intrant complémentaire des nouvelles technologies de plus en plus utilisées pour stimuler la productivité. La robotisation (technologie) et l'externalisation (mondialisation) ont réduit directement la demande de main-d'œuvre peu qualifiée et augmenté la demande croissante de compétences technologiques. Pour autant que l'expérience constitue un moyen d'acquérir des compétences, les jeunes sont désavantagés par le biais de qualification de la demande de main-d'œuvre, qui a manifestement dominé l'effet du déclin dans le secteur manufacturier.

Les chocs macroéconomiques ont interagi avec les chocs structurels. C'est une idée répandue que le chômage des jeunes a une plus grande amplitude conjoncturelle que celui des adultes (Ryan, 2001). Les jeunes, comme les immigrés, sont des travailleurs marginaux (« derniers arrivés, premiers partis ») et, parce qu'ils n'ont pas d'antécédents solides, celui qui les recrute prend un risque plus important selon l'état de l'économie.

Les taux d'emploi des jeunes s'inscrivent sur une tendance à la baisse depuis au moins deux décennies, en raison surtout de la hausse du taux de fréquentation de l'enseignement tertiaire due aux besoins du marché du travail. Ces quelques dernières années, cette tendance s'est accentuée en raison des pertes d'emplois dues à la crise, qui a sans doute incité aussi davantage de jeunes à poursuivre leurs études. Depuis 2000, les taux d'emploi des hommes et des femmes néo-zélandais âgés de 20 à 24 ans ont diminué par rapport aux indicateurs correspondants pour les personnes du même sexe âgées de 25 à 54 ans – comme dans les autres pays – et leur rémunération relative a également baissé (graphique 2.9). Les pays dans lesquels l'emploi des jeunes a le moins diminué en

Graphique 2.9. Variations de la rémunération relative et des taux d'emploi des jeunes adultes

Différence entre 2010¹ et 2000 en points de pourcentage

1. Année de départ pour la rémunération : 2006 pour le Royaume-Uni. Dernière année pour la rémunération : 2010 pour l'Allemagne, l'Australie, le Danemark et la Finlande.

2. Différence entre les taux d'emploi des 20-24 ans et des 25-54 ans.

3. Différence du ratio entre la rémunération des 20-24 ans et la rémunération des 25-54 ans.

Source : Base de données de l'OCDE sur les salaires moyens par sexe et par âge ; Base de données de l'OCDE sur l'emploi et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932834131>

termes relatifs sont la Nouvelle-Zélande, le Canada et l'Australie (pour les hommes), où les marchés du travail sont flexibles et les taux d'emploi des jeunes déjà élevés ; l'Allemagne et le Japon (hommes), qui sont dotés de solides institutions facilitant la transition de l'école à l'emploi ; et la Finlande (hommes et femmes), où la rémunération relative des jeunes travailleurs a sensiblement diminué.

Le cadre institutionnel

Parce qu'elles fixent des seuils salariaux explicites ou implicites, les dispositions fiscales et relatives aux prestations ont des implications particulières pour les jeunes. La Nouvelle-Zélande, qui ne prélève pas de cotisations de sécurité sociale, est l'un des pays de la zone OCDE qui affiche le coin fiscal le plus bas pour les travailleurs faiblement rémunérés (OCDE, 2012c) et ce facteur pourrait contribuer dans une mesure importante à maintenir la demande de travailleurs faiblement productifs tels que les jeunes. Or, les avantages sociaux (notamment ceux accordés aux jeunes parents) peuvent pénaliser l'emploi des jeunes en portant le salaire de réserve à un niveau élevé par rapport aux niveaux de productivité réels. De fait, comme dans plusieurs autres pays de l'OCDE, les allocations de chômage sont versées sans condition d'antécédents d'emploi, c'est-à-dire dès la période initiale de recherche d'emploi, et sans limitation dans le temps. En ce sens, le système d'assurance-chômage est généreux, d'autant plus que les taux de remplacement sont assez élevés. Néanmoins, les réformes récentes ont renforcé le

principe de responsabilité mutuelle et le rôle des politiques d'activation, ainsi que nous le verrons plus loin.

Les réglementations salariales ont également un rôle. L'abandon progressif du régime dérogatoire au salaire minimum légal pour les jeunes a, toutes choses étant égales par ailleurs, stimulé l'emploi des jeunes (encadré 2.2).

Encadré 2.2. Réforme du salaire minimum des jeunes

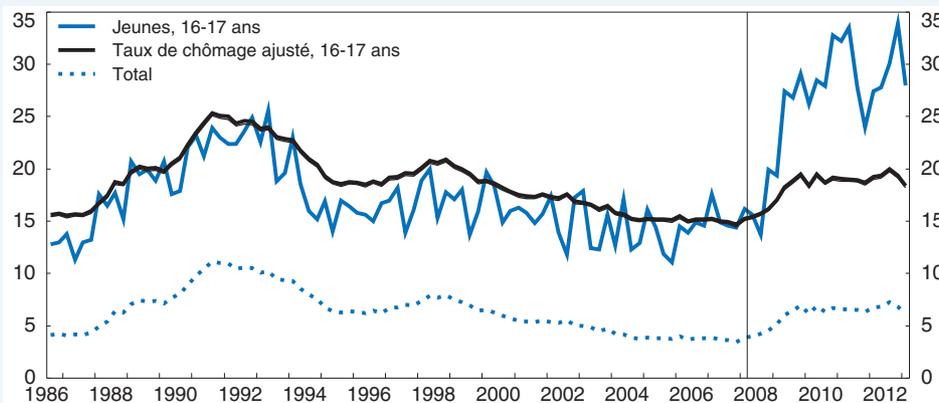
Il y a eu en Nouvelle-Zélande trois types de salaire minimum : le salaire minimum des adultes, un salaire minimum pour les jeunes ou les « nouveaux venus sur le marché du travail » et un salaire de formation. La limite d'âge et les ratios entre les deux premiers types de salaire minimum ont fait l'objet de diverses modifications, tandis que le troisième type est explicitement réservé aux stagiaires et aux apprentis. Le salaire minimum des adultes, sur lequel est indexé le salaire des jeunes, est périodiquement revu à la hausse, tandis que le salaire de formation est généralement équivalent au salaire minimum des jeunes.

Le salaire minimum des jeunes a connu deux revalorisations importantes, l'une en 2001 et l'autre en 2008. Il s'agissait de mener une « expérience naturelle » devant permettre d'examiner l'impact sur l'emploi des salaires inférieurs au minimum des jeunes, et qui a donné lieu à deux articles de Hyslop et Stillman (2004 et 2011). Initialement, le salaire minimum des jeunes de 16 à 19 ans était fixé à 60 % du salaire minimum des adultes. Aux termes d'une réforme majeure menée en 2001, le salaire des jeunes est passé à 80 % du taux des adultes et son application a été limitée à la tranche d'âge 16-17 ans, ce qui a entraîné une hausse de 41 % (graduelle) du salaire minimum pour ce groupe ; les 18-19 ans se sont vu appliquer le salaire minimum des adultes, bénéficiant ainsi d'une augmentation (immédiate) de 69 % de leur salaire. Une deuxième réforme réalisée en 2008 a supprimé complètement le salaire minimum des jeunes pour le remplacer par un salaire « des nouveaux venus sur le marché du travail » destiné aux 16-17 ans, équivalent là encore à 80 % du salaire minimum des adultes, mais qui ne pouvait être versé que pendant trois mois ou 200 heures d'emploi, durée au-delà de laquelle le salaire des adultes devenait applicable. Les entreprises n'ont guère tenu compte de ce nouveau salaire minimum et la plupart des jeunes âgés de 16 à 17 ans ont directement bénéficié du salaire minimum des adultes, ce qui a entraîné une augmentation de 28 % du salaire minimum pour ce groupe.

Bien que la hausse effective du salaire minimum ait été plus importante en 2001 qu'en 2008, les études de Hyslop et Stillman montrent que la réforme de 2001 n'a eu aucune incidence négative sur l'emploi des jeunes, tout au moins à court terme, tandis que la réforme de 2008 a provoqué un recul plus marqué de l'emploi des 16-17 ans. Ce résultat est imputable à trois facteurs : la réforme de 2008 i) a étendu l'application du salaire minimum des adultes aux 16-17 ans, ce qui a peut-être encouragé les employeurs à remplacer ces derniers par des travailleurs plus expérimentés ; ii) a concerné une part beaucoup plus importante des 16-17 ans que ne l'avait fait la réforme de 2001 (étant donné qu'avant 2001, le salaire minimum des jeunes n'avait généralement pas de caractère contraignant) ; et iii) a eu lieu juste avant la récession économique. Compte tenu de la méthodologie employée (une comparaison avec les résultats des tranches d'âge les plus proches qui n'ont pas été affectées par les réformes), il est difficile de démêler ces facteurs. Cependant, des données montrent que la réforme de 2001 a été suivie d'un déclin de la fréquentation scolaire et d'une hausse du chômage et de l'inactivité des jeunes et des versements de prestations en leur faveur, ce qui laisse à penser que si la hausse des salaires minima des jeunes a accru l'offre de travail des adolescents, la demande des employeurs n'a pas augmenté dans les mêmes proportions.

Encadré 2.2. Réforme du salaire minimum des jeunes (suite)

Une analyse beaucoup plus rudimentaire, mais néanmoins révélatrice, compare l'augmentation effective du taux de chômage des 16-17 ans au cours de la période qui a suivi la réforme de 2008 avec un scénario contrefactuel supposant le maintien de la relation statistique historique entre les taux de chômage des 16-17 ans et des adultes. Ses résultats donnent à penser que la réforme a eu des conséquences très défavorables sur le chômage des jeunes (graphique 2.10), mais il est plus probable que l'effet prix relatifs de la réforme ait simplement renforcé l'impact du choc macroéconomique. En outre, la plupart des 16 à 17 ans identifiés comme chômeurs poursuivent des études à temps plein (et cherche à exercer parallèlement un emploi à temps partiel). Cette interaction pourrait par ailleurs expliquer en partie pourquoi la crise mondiale a eu des effets plus marqués sur le chômage des jeunes en Nouvelle-Zélande que dans les autres pays (sauf les États-Unis). Il ressort d'une analyse fondée sur la même méthodologie que la réforme de 2001 (beaucoup plus vaste) n'a pas eu d'effet perceptible sur le chômage des jeunes – cette réforme étant elle-même intervenue à l'aube d'un essor majeur de la demande de main-d'œuvre qui a attiré de nombreux jeunes sur le marché du travail.

Graphique 2.10. Taux de chômage des 16-17 ans et des adultes¹

Note : La ligne verticale correspond à la mise en œuvre de la hausse du salaire minimum en 2008.

Source : Statistiques Nouvelle-Zélande.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932834150>

La persistance de taux de chômage élevés parmi les jeunes pourrait justifier que les autorités rétablissent (peut-être graduellement) le salaire minimum des jeunes. Cependant, le contexte de l'économie politique n'y est pas favorable : les syndicats reprochent à cette pratique d'être discriminatoire et de favoriser l'exploitation et craignent qu'elle n'expose les jeunes à la pauvreté, ce avec quoi l'opinion publique semble être d'accord. Dans ce contexte, il peut être utile de rappeler que, selon les résultats de Hyslop et Stillman (2004), la forte hausse du salaire minimum des jeunes en 2001 a entraîné à terme une aggravation de la pauvreté des jeunes dans la mesure où elle a incité des jeunes à arrêter leurs études, tout en augmentant l'offre de main-d'œuvre. Il pourrait donc être nécessaire de mener de plus amples recherches et des expériences (par exemple des études pilotes) pour déterminer les coûts et les avantages des salaires inférieurs au minimum pour les jeunes. Des recherches internationales ont montré par exemple qu'en Espagne, l'incidence des salaires minima sur le marché du travail des jeunes est plus susceptible d'être négative s'il n'existe pas de salaire distinct inférieur au minimum pour les jeunes travailleurs, tandis qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni, l'âge minimum légal de fin des études est un déterminant beaucoup plus important de la scolarisation des 16-17 ans que les salaires minima (Croucher et White, 2011).

Encadré 2.2. Réforme du salaire minimum des jeunes (suite)

Le salaire minimum « des nouveaux venus sur le marché du travail » sera remplacé en 2013 par un salaire minimum d'embauche (Starting-out Wage), qui sera appliqué à trois catégories de jeunes : i) les jeunes de 16 à 17 ans qui travaillent pour un nouvel employeur depuis six mois au maximum ; ii) les travailleurs âgés de 18 à 19 ans qui ont perçu des prestations depuis six mois ou plus et qui n'ont jamais travaillé six mois d'affilée pour un même employeur depuis qu'ils touchent des prestations, et iii) les travailleurs âgés de 16 à 19 ans qui justifient d'au moins 40 crédits annuels dans un programme de formation reconnu de l'industrie.

Les salaires des jeunes néo-zélandais se sont améliorés par rapport aux salaires moyens des adultes sur une période de presque vingt ans qui s'est terminée avec l'éclatement de la crise. En effet, leur salaire minimum a progressivement convergé vers celui des adultes avec très peu de répercussions négatives sur l'emploi, une tendance qui s'explique largement par le dynamisme des marchés du travail durant la deuxième moitié de cette période. Cependant, leur situation relative s'est dégradée depuis lors. Les salaires des jeunes Maoris ont néanmoins dépassé ceux de l'ensemble des jeunes dans les temps qui ont précédé la crise – même s'ils sont revenus à la parité entretemps. L'offre de travail des jeunes Maoris est plus réactive aux variations salariales et à la situation du marché, tandis que leur demande d'éducation l'est moins, en comparaison des indicateurs correspondants des autres groupes (tableau 2.6).

Tableau 2.6. Salaires relatifs des jeunes

Salaires hebdomadaires moyens des 15-24 ans par rapport à ceux de l'ensemble des adultes âgés de 25 à 64 ans

	Européens/Pakehas	Maoris	Pasifikas	Total des groupes ethniques
1998	0.52	0.51	0.47	0.51
2006	0.54	0.57	0.53	0.53
2007	0.50	0.50	0.55	0.48
2010	0.48	0.49	0.50	0.48
2012	0.51	0.51	0.58	0.51

Source : Statistiques Nouvelle-Zélande.

Enfin, le marché du travail de la Nouvelle-Zélande est l'un des plus flexibles de la zone OCDE, grâce à des niveaux de la législation pour la protection de l'emploi (LPE) relativement bas et à la faible couverture des conventions collectives (OCDE, 2012a ; encadré 2.3). Cela évite aux entreprises de recourir constamment (et involontairement) à des contrats temporaires pour les jeunes, situation fréquente dans les pays où les contrats de travail sont soumis à des restrictions sévères (tels que la France et l'Italie), et qui se caractérisent par ailleurs par des transitions longues pour les jeunes, un dualisme inefficace et injuste entre travailleurs intégrés et travailleurs exclus, une forte précarité de l'emploi pour les jeunes et des salaires de formation bas.

Encadré 2.3. Réforme des contrats de travail

Une réforme importante du marché du travail, la loi de 1991 sur les contrats de travail (Employment Contracts Act, ECA), a soustrait les travailleurs à l'obligation d'être syndiqués et supprimé les négociations collectives obligatoires, entraînant la décentralisation des négociations salariales dans le secteur privé à l'échelon des entreprises individuelles. À cette époque, même les marchés du travail flexibles comme celui des États-Unis ne donnaient pas aux travailleurs et aux employeurs une telle liberté en matière contractuelle. Cette caractéristique institutionnelle contribue dans une mesure importante à la vigueur et à la flexibilité du marché du travail des jeunes en Nouvelle-Zélande, même si elle est en partie contrebalancée par l'existence de salaires minima légaux. L'ECA a été remplacée en 2000 par la loi sur les relations professionnelles (Employment Relations Act, ERA), qui visait à rétablir des relations professionnelles productives en promouvant la bonne foi dans tous les domaines de l'environnement et des relations professionnels et en encourageant les négociations collectives (entre autres choses).

L'un des aspects plus regrettables de l'ECA et de l'ERA, cependant, est que les salariés ont conservé le droit de déposer plainte contre leur employeur pour « licenciement injustifié », une restriction dont le coût est supporté initialement par les employeurs mais transféré en partie aux travailleurs sous la forme de salaires et de niveaux d'emploi réduits, les plus pénalisés étant les travailleurs moins compétents, inexpérimentés et peu qualifiés pour lesquels l'offre est inélastique (Baird, 1996). L'*Étude sur l'emploi* de l'OCDE a également attiré l'attention sur les effets dommageables pour l'emploi des clauses qui restreignent de façon injustifiée les possibilités de licenciement dans les contrats de travail. À titre de contre-exemple, les États-Unis n'accordent aux travailleurs ce droit qu'en cas de discrimination ou de comportement ouvertement illégal, et il est admis que la facilité d'embauche et de licenciement qui en résulte tient un rôle important dans le niveau élevé de prise de risque et d'innovation qui caractérise les entreprises américaines.

En 2009, pour assouplir cette restriction, le gouvernement néo-zélandais a introduit une période d'essai de 90 jours ou moins pour les nouvelles recrues des entreprises comptant moins de 20 salariés et, en 2011, a étendu cette disposition à l'ensemble des entreprises. Il espérait ainsi que la réduction des coûts de recrutement des travailleurs peu performants encouragerait les employeurs à donner leur chance à de nouvelles recrues, notamment des jeunes. Même si les syndicats font valoir que ces nouvelles règles risquent d'entraver la rotation efficace du personnel (les employés pourraient craindre d'être licenciés en changeant de poste), ces arguments sont moins recevables dans le cas des jeunes qui entrent tout juste sur le marché du travail. Des données préliminaires montrent qu'en moyenne, les embauches des PME ont été supérieures de presque six points de pourcentage au niveau attendu lors du trimestre qui a suivi l'introduction de cette mesure en 2009 (NZIER, 2011), même si des analyses plus approfondies sont requises.

Mesures d'activation des jeunes

Le gouvernement néo-zélandais est passé avec succès d'une politique passive fondée sur les indemnités de chômage à une politique d'activation des travailleurs sans emploi (OCDE, 2008a). Depuis la réforme du marché du travail de la fin des années 80, les services de l'emploi fonctionnent de façon intégrée avec les services d'administration des prestations au travers de « l'approche des obligations mutuelles », qui exigent des bénéficiaires d'allocations de chômage qu'ils cherchent un emploi ou suivent une formation. Plus récemment, les programmes d'emploi subventionné ont laissé la place à

des programmes du marché du travail axés sur l'amélioration de l'instruction. La Nouvelle-Zélande a pour objectif explicite d'inciter les jeunes et les travailleurs peu qualifiés à effectuer des études, une formation ou un apprentissage en milieu de travail, reconnaissant que l'acquisition de qualifications est génératrice d'avantages sur le long terme, et attache désormais moins d'importance au placement immédiat dans l'emploi. Un nouveau Service d'aide à la jeunesse (Youth Service) met cette philosophie en pratique en offrant des incitations financières à ses clients et en passant des contrats avec des prestataires qui connaissent bien l'environnement local (encadré 2.4). Les réformes récentes de la protection sociale axées sur les parents adolescents prévoient un soutien global (gestion intensive et individualisée des cas) et des incitations destinées à inciter les jeunes parents à reprendre des études ou une formation, à réduire la probabilité qu'ils ne deviennent tributaires des prestations dans la durée et à améliorer leurs propres résultats et ceux de leurs enfants sur le long terme.

Encadré 2.4. Les différentes approches d'activation des jeunes

Youth Service

Le Youth Service (YS) est une nouvelle initiative fondée sur une approche communautaire qui vise à combattre l'échec parmi les 16-18 ans. Financée par l'administration centrale, il s'agit de la première composante de la réforme du système de protection sociale engagée par le gouvernement (voir Évaluation et Recommandations). Le ministère du Développement social affecte un prestataire, ou plus généralement un ensemble de prestataires, y compris des ONG, des entités du secteur privé et des iwi (tribus), ayant des liens solides avec la communauté, à tous les jeunes à risque en situation NEET qui perçoivent une aide financière publique. Le ministère peut aussi identifier les intéressés à partir des informations fournies par les écoles et les numéros d'identification des élèves, mais le prestataire peut aller les chercher directement. Les bénéficiaires et les prestataires se voient imposer les conditions suivantes :

- Une allocation (Youth Payment) est versée aux jeunes âgés de 16 à 17 ans n'ayant personne à charge. Les allocataires doivent suivre des études, une formation ou un apprentissage en milieu de travail et prendre part à un cours de gestion budgétaire. Les jeunes qui font des études peuvent de surcroît bénéficier d'un prêt étudiant et d'une bourse qui couvrent leurs frais de subsistance.
- Une autre allocation (Young Parent Payment) est versée aux jeunes parents âgés de 16 à 18 ans. Ses bénéficiaires sont soumis aux mêmes obligations que la catégorie d'allocataires ci-dessus dès lors que leur enfant le plus jeune atteint son premier anniversaire et sont par ailleurs tenus de suivre un cours sur les responsabilités parentales et de soumettre leurs enfants à des examens médicaux réguliers. Ceux qui ont des enfants de moins de cinq ans et suivent des études, une formation ou un apprentissage en milieu professionnel ont droit à une allocation d'aide à la garde d'enfant (Guaranteed Childcare Assistance) qui couvre leurs frais de garde.
- Les prestataires sont liés par des contrats axés sur les résultats. Les financements qui leur sont alloués sont reconduits à la condition que les jeunes soient allés au terme de leur formation et que l'emploi sur lequel elle a débouché soit viable ; le montant versé est directement proportionnel au « niveau de risque » de chaque intéressé (évalué par le ministère sur la base de son profil). Cette notation des risques a été revue à la demande des prestataires.

Encadré 2.4. **Les différentes approches d'activation des jeunes** (suite)

Si l'on ne dispose pas encore des résultats des évaluations, il ressort des premières indications que les jeunes faisant appel au dispositif voient des avantages dans les services globaux qui sont fournis. Des discussions tenues avec plusieurs prestataires amènent à penser que l'approche YS semble apporter des réponses adaptées aux problèmes rencontrés par les jeunes à risque qui sont encore scolarisés. Cependant, pour les jeunes en situation NEET, il faudrait que les conditions de financement gagnent en flexibilité dans la mesure où chaque cas est unique et où les évaluations des risques effectuées avec le modèle théorique de l'administration centrale sont souvent moins exactes que les appréciations formulées par les prestataires.

Initiatives locales

Des expériences locales efficaces ont vu le jour spontanément sous l'impulsion des responsables locaux. Boven et al. (2011) citent le cas d'Otorohanga où, en 2004, les entreprises, lassées de voir les jeunes quitter la région pour chercher un emploi alors qu'elles mêmes n'arrivaient pas à pourvoir leurs postes d'apprentissage ou offres d'emploi manuel, même de qualité, ont lancé une série de projets avec l'appui solide du maire afin de rendre la main-d'œuvre jeune plus attrayante aux yeux des employeurs locaux et *vice versa*. À la fin de 2006, le taux de NEET et de chômage chez les jeunes de la localité avait fortement diminué, la délinquance juvénile avait enregistré une chute spectaculaire, les entreprises annulaient leurs projets de déménagement et l'économie locale reprenait des couleurs. Au cours des six dernières années, le coût total des programmes axés sur les jeunes (70 000 NZD) a été inférieur, en proportion, au budget annuel (15 000 NZD) que le conseil local consacrait avant 2005 au nettoyage des graffitis et aux réparations rendues nécessaires par les actes de vandalisme (qui ne sont plus à déplorer aujourd'hui). Ces initiatives méritent des analyses plus approfondies en vue de leur éventuelle généralisation dans l'ensemble du pays.

Le ministère du développement social a recadré beaucoup de ses programmes d'aide à l'emploi pour mieux promouvoir l'approche axée sur l'investissement. Appelée « Job Streams », celle-ci vise à simplifier les financements pour ne garder que trois programmes principaux considérés comme ayant le meilleur retour sur investissement et comme propres à réduire le coût de la protection sociale : i) Flexi-Wage, une subvention salariale pouvant aller jusqu'à 21 060 NZD par an pour les personnes ayant le risque le plus élevé d'une dépendance à long terme à l'égard des prestations ; ii) Skills for Industry, une formation à court terme ciblée sur l'emploi ; et iii) First Step Apprenticeships, une aide pouvant aller jusqu'à 10 000 NZD par personne pour les apprentissages et les autres formations artisanales, destinée à couvrir une partie des coûts de la formation pour les employeurs et d'autres formes de soutien, comme la prise en charge pastorale.

Les programmes de formation des jeunes sont complétés par des services de conseil intensifs, étant donné que de nombreux problèmes sont également liés à l'attitude. Les élèves ont désormais des numéros d'identification, ce qui permet aux services éducatifs de coopérer entre eux et avec les services sociaux sur l'ensemble du territoire national afin de retrouver des jeunes dont le système scolaire a perdu la trace suite à un déménagement de leur famille. Les services de formation, de conseil et de placement dans l'emploi sont sous-traités à des prestataires privés et des ONG dans le cadre de procédures d'appel d'offres et donnent lieu à un suivi. Les autorités ont bon espoir, en suivant cette démarche,

d'améliorer l'efficacité des services, même s'il n'est pas évident d'adresser les bonnes incitations aux prestataires privés sous contrat ni d'évaluer correctement leurs performances (Dormer, 2011). L'appel d'offres est de nature à mettre les prestataires en concurrence, alors qu'il pourrait être souhaitable, dans un souci d'efficacité, qu'ils coopèrent entre eux.

L'un des défis majeurs associés aux politiques d'activation des jeunes est la nécessité de les évaluer correctement. Le jury universitaire international sur les PAMT ne s'est pas encore prononcé (Card et al., 2010). Les doutes qui ont été exprimés quant à leur efficacité – en particulier, la question de savoir si ces mesures ne privent pas les jeunes non ciblés de possibilités d'emploi et d'acquisition de compétences et si leurs avantages à long terme sont supérieurs aux coûts des services et de l'aide financière – ont suscité, parmi les pays de l'OCDE, un surcroît d'intérêt pour les interventions réalisées « en amont » et axées sur l'enseignement formel, qui ont fait la preuve de leur efficacité en termes d'amélioration des perspectives de revenus et d'emploi et de retombées positives sur la société. Les mesures en question incluent les programmes préscolaires renforcés, le soutien à l'élévation du niveau d'études atteint par les élèves dans l'enseignement général et la réforme de l'enseignement secondaire axé sur la formation professionnelle (Ryan, 2001).

Encadré 2.5. **Recommandations pour l'amélioration des politiques du marché du travail axées sur les jeunes**

- Pour lutter contre le chômage élevé des jeunes, envisager : i) de rétablir le salaire minimum des jeunes pour les 16-19 ans et ii) d'étendre la durée de la période d'essai de 90 jours prévue dans les contrats de travail, par exemple jusqu'à six mois.
- Évaluer soigneusement les résultats obtenus par les jeunes qui participent au Youth Service et perçoivent le Young Parent Payment, si possible en assurant un suivi pendant deux ans, et mettre fin aux mesures inefficaces et/ou aux contrats des prestataires non performants.
- Promouvoir les initiatives menées à l'échelle de la communauté pour réduire le taux de NEET parmi les jeunes et appliquer les mesures qui ont fait leurs preuves à l'échelle nationale, tout en mobilisant davantage de ressources financières pour la formation et l'apprentissage dans les zones à chômage élevé.

Les défis que doit relever le système éducatif

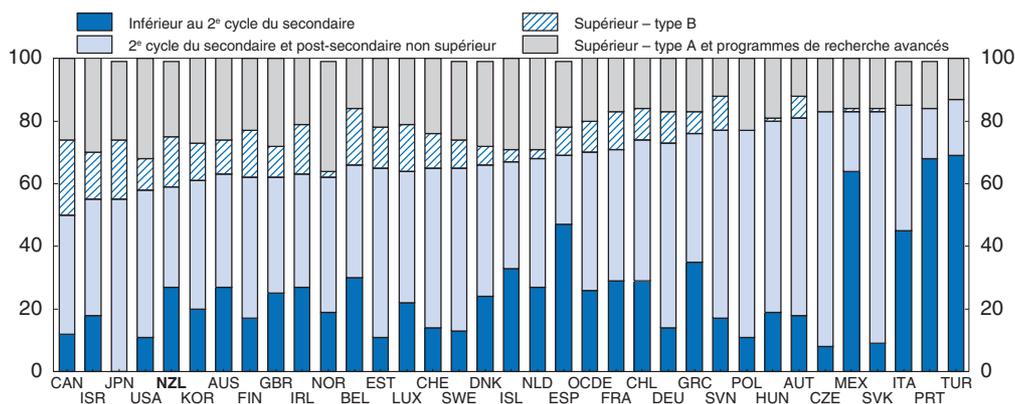
Le succès de la transition des jeunes vers l'emploi dépend dans une large mesure de la formation initiale. Les commentaires précédents sur la transition des jeunes vers la vie active et les problèmes de marché du travail ont mis en évidence deux défis en matière d'éducation : i) la nécessité de réduire le taux d'abandon scolaire et le nombre élevé d'élèves en situation d'échec pour résoudre le double problème de la faiblesse des compétences et de la pauvreté intergénérationnelle ; et ii) la nécessité d'améliorer la cohérence entre les établissements d'enseignement et les institutions du marché du travail pour mettre fin à la pénurie structurelle de compétences et au problème associé de la faible productivité.

Performances du système

La Nouvelle-Zélande est un pays très instruit. Elle se classe au cinquième rang des pays de l'OCDE par le taux de diplômés de l'enseignement supérieur dans la population adulte d'âge actif, juste derrière les États-Unis (graphique 2.11), et ce taux a augmenté avec le temps, à mesure que des parts croissantes des cohortes successives suivaient des études supérieures. Cette progression a néanmoins été plus lente que dans la zone OCDE en moyenne, puisque l'écart des taux de diplômés de l'enseignement supérieur entre la cohorte la plus jeune (25-34 ans) et la cohorte suivante (35-44 ans) pour les femmes correspond à environ la moitié seulement de l'écart moyen pour les pays de l'OCDE (OCDE, 2012, graphique A1.5). Ceci reflète : i) le grand nombre d'immigrés parmi les diplômés, et ii) le fait que l'essor des inscriptions enregistré entre 1997 et 2005 a été fortement dominé par les cohortes d'étudiants plus âgés (40 % de cette croissance ont été enregistrés parmi les plus de 40 ans). Il est possible que les taux de diplômés de l'université comblent leur retard plus vite, dans la mesure où la fréquentation relativement élevée des établissements d'enseignement post-secondaire de type professionnel est lourdement influencée par les choix d'orientation des cohortes plus âgées : les plus jeunes ont tendance à attacher davantage de valeur aux diplômes universitaires.

Graphique 2.11. Niveau d'études des 25-64 ans

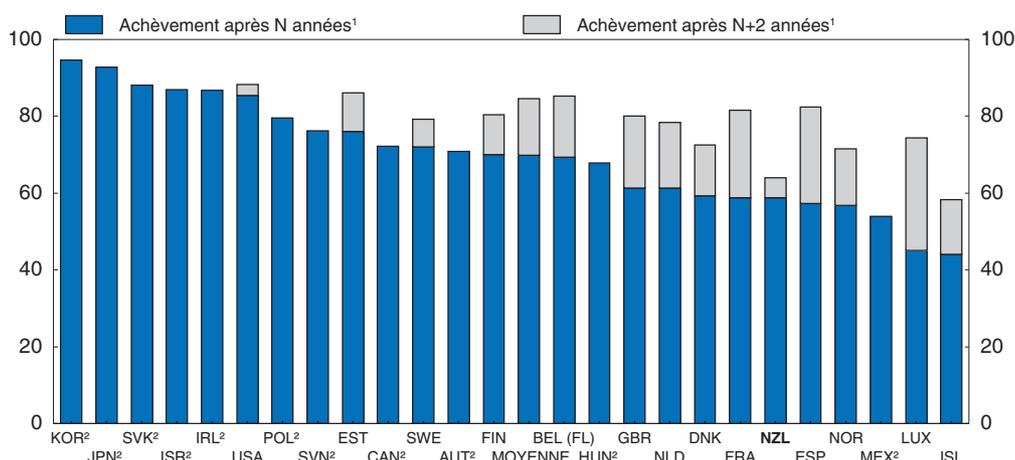
Pourcentages, 2010



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2012*, tableau A1.4.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932834169>

À l'autre extrémité du spectre, la proportion d'individus qui n'ont pas achevé leurs études secondaires est également élevée, à presque 30 %. Le taux d'élèves n'ayant pas achevé leurs études secondaires du 2^e cycle dans les deux ans suivant l'âge normal, à près de 40 %, n'est dépassé que par quelques autres pays de l'OCDE (graphique 2.12). Même si de nombreux « décrocheurs » finissent par reprendre leurs études et acquérir une qualification, les années passées hors du système scolaire entre 15 et 20 ans auront été perdues (OCDE, 2008a). En outre, certaines tendances ont exercé une influence défavorable. Les taux de rétention scolaire mesurés six mois après l'âge de la fin de la scolarité étaient en recul entre la fin de la crise asiatique en 1998 et le pic du dernier cycle conjoncturel en 2006, en particulier pour les élèves maoris, et ont légèrement augmenté depuis, donnant à penser que le dynamisme des marchés du travail durant cette période a peut-être réduit l'envie des élèves qui étaient déjà peu motivés de poursuivre leurs études.

Graphique 2.12. Taux d'achèvement des études secondaires du 2^e cycle

Note : L'achèvement des études secondaires du 2^e cycle correspond à l'obtention du niveau 3 de la CITE.

1. N est la durée théorique des études.

2. Informations manquantes pour N+2.

Source : OCDE (2012), *Regards sur l'éducation 2012*, graphique A2.4.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932834188>

Les Maoris et les Pasifikas accusent des taux de non-qualification nettement supérieurs à la moyenne nationale (tableau 2.7), même si ces taux ont baissé de façon plus marquée ces dernières années. Selon le ministère de l'Éducation, près d'un étudiant néo-zélandais sur cinq quitte l'enseignement secondaire sans qualifications formelles (selon la définition néo-zélandaise ; voir Bibbee 2013). Les proportions sont d'un élève sur quatre pour les Pasifikas et d'un sur trois pour les Maoris. En outre, plus de 80 % des Maoris et 70 % des Pasifikas qui font des études supérieures ne vont pas jusqu'à la licence. Au cours des deux dernières décennies, les taux de participation dans l'enseignement supérieur, en particulier pour les études universitaires, ont progressé plus vite pour les Maoris et les Pasifikas que pour les Pakehas, même s'ils partaient de niveaux plus bas (tableau 2.8). Les

Tableau 2.7. Répartition des Néo-Zélandais âgés de 15 ans et plus selon le niveau de qualification le plus élevé et le groupe ethnique

2006, en %

Sexe	Groupe ethnique ¹	Pas de qualification	Qualification scolaire	Qualifications post-scolaires de niveau 1 à 6	Licence ou diplôme supérieur	Total groupe
Hommes	Pakehas	23.5	29.6	27.0	14.1	100
	Maoris	38.5	26.7	18.3	4.9	100
	Asiatiques	10.5	40.1	15.2	27.6	100
	Pasifikas	33.4	35.6	13.2	4.2	100
	Total hommes	22.8	29.2	24.0	13.7	100
Femmes	Pakehas	22.9	34.4	21.1	15.1	100
	Maoris	33.0	30.6	19.0	7.5	100
	Asiatiques	12.3	40.2	13.9	26.9	100
	Pasifikas	27.9	38.5	14.8	5.6	100
	Total femmes	22.1	33.4	19.4	14.6	100

1. Les groupes ethniques indiqués comprennent toutes les personnes qui ont déclaré appartenir à un groupe ethnique, qu'il s'agisse de leur propre et unique groupe ou d'un groupe parmi plusieurs. Les personnes qui ont déclaré appartenir à plus d'un groupe ethnique ont été comptabilisées dans chaque groupe.

Source : Education COUNTS.

Tableau 2.8. **Taux de fréquentation de l'enseignement supérieur par origine ethnique, sexe et niveau de qualification parmi les 18-24 ans**

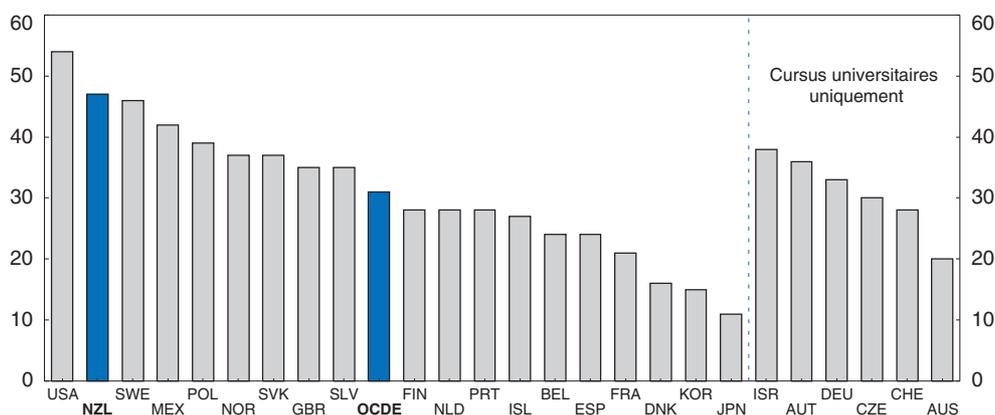
Pourcentage de la population du groupe ethnique/du sexe considéré dans la tranche d'âge

	Certificat niveau 4		Diplôme niveaux 5-7		Licence		Tous diplômes	
	2004	2011	2004	2011	2004	2011	2004	2011
Origine ethnique								
Européens	4.9	4.5	4.7	4.6	18.3	20.3	36.8	37.4
Maoris	5.4	6.6	4.0	4.0	8.8	10.4	33.3	32.0
Pasifikas	5.6	7.7	4.2	5.2	10.1	12.8	30.6	34.9
Asiatiques	1.8	2.2	2.6	2.9	16.0	23.4	25.5	34.5
Sexe								
Femmes	4.3	4.5	4.9	5.0	20.0	23.1	39.3	41.0
Hommes	5.1	5.2	4.1	4.1	14.2	15.2	32.9	33.1

Source : Education COUNTS et Statistiques Nouvelle-Zélande.

taux de réussite des femmes dans l'enseignement supérieur sont en train de converger vers les taux de réussite des hommes (dans l'enseignement universitaire, ils les dépassent déjà). De l'autre côté de la fracture éducative, les Néo-Zélandais d'origine asiatique affichent des taux de fréquentation universitaire presque deux fois plus élevés que ceux des Pakehas, la proportion étant inverse pour l'EFF. Tout comme pour l'enseignement secondaire du 2^e cycle, cependant, les taux de non-achèvement des études supérieures figurent parmi les plus élevés de la zone OCDE (graphique 2.13), et ils sont plus hauts encore pour les Maoris et les Pasifikas. Ce résultat s'explique en partie par le fait qu'un grand nombre d'adultes reprennent des études supérieures à temps partiel à titre de « deuxième chance », une possibilité permise par l'approche ouverte qui prévaut dans l'enseignement supérieur néo-zélandais ; et de leur côté, les Pasifikas sont plus susceptibles de s'inscrire dans l'enseignement supérieur à temps partiel, à un âge plus avancé (quoique les programmes avancés de Certificat niveau 4 (level 4 Certificate), qui concernent sans doute beaucoup de ces apprenants, soient exclus des données présentées sur le graphique 2.13).

Graphique 2.13. **Proportion d'étudiants qui entrent dans l'enseignement supérieur mais n'obtiennent pas leur diplôme**
2008, en pourcentage

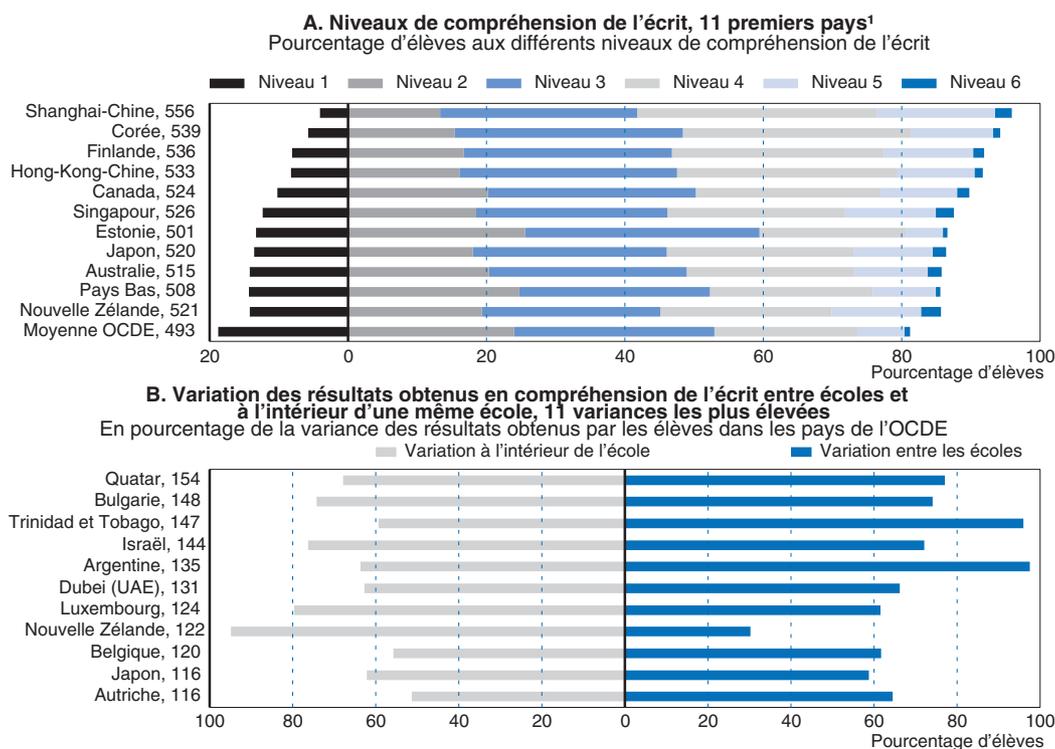


Source : OCDE (2010), *Regards sur l'éducation 2010*, graphique A4.1.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932834207>

Les résultats du programme PISA de 2009 pour les jeunes néo-zélandais de 15 ans étaient caractérisés par des moyennes élevées mais une dispersion également importante (graphique 2.14). La Nouvelle-Zélande se classait parmi les 10 premiers pays de l'OCDE et parmi les 20 premiers pays du monde pour la compréhension de l'écrit, les mathématiques et les sciences. Cependant, en ce qui concerne la compréhension de l'écrit, thème phare de cette édition du PISA, parmi les 11 pays les mieux classés, la Nouvelle-Zélande se caractérisait par une distribution des scores de très grande amplitude (partie A). La Nouvelle-Zélande, l'Australie et les Pays-Bas affichent les plus longues « queues » d'élèves peu performants (pourcentage d'élèves ne dépassant pas le niveau de compétence 1 en compréhension de l'écrit) ; cela étant, si l'on excepte le cas de la ville chinoise de Shanghai (située loin devant), la Nouvelle-Zélande peut se prévaloir du « nez » (élèves situés aux niveaux 5 et 6) le plus long. Tandis que les Pakehas et les Asiatiques sont plus susceptibles d'occuper le haut du classement, les Maoris et les Pasifikas sont surreprésentés en queue de peloton. Les filles surclassent largement les garçons dans tous les pays, mais l'écart en Nouvelle-Zélande est supérieur à la moyenne de l'OCDE. La variabilité au sein des établissements scolaires est élevée (c'est même la plus élevée de la zone OCDE), tandis que la variabilité entre les établissements est réduite (partie B). Cela signifie que des efforts supplémentaires seront requis pour adapter l'enseignement aux besoins très diversifiés des élèves (Nusche et al., 2011).

Graphique 2.14. **De fortes moyennes mais aussi un haut degré de dispersion caractérisent les résultats de la Nouvelle-Zélande à l'enquête PISA**



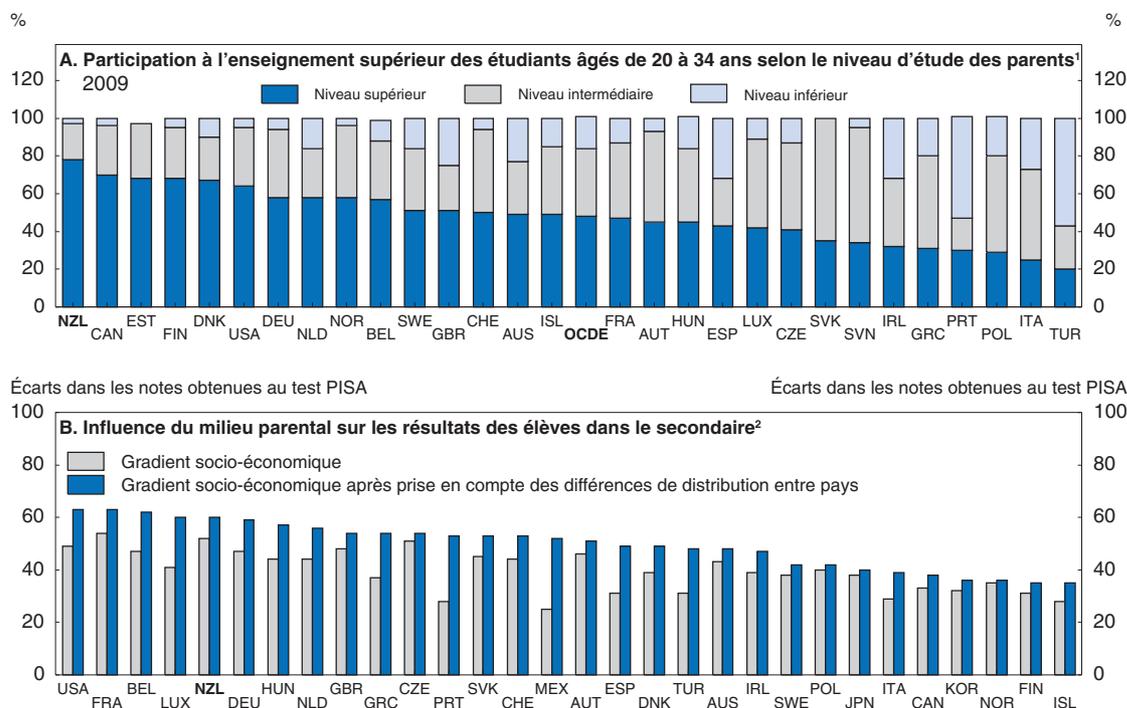
Note : Les chiffres qui figurent à côté du nom du pays sont le score en compréhension de l'écrit pour la partie A et la variance totale en proportion de la variance de l'OCDE pour la partie B.

1. Les pays sont classés par ordre décroissant du pourcentage d'élèves situés aux niveaux 2, 3, 4, 5 et 6.

Source : OCDE (2010), Résultats du PISA 2009 : Savoirs et savoir-faire des élèves – Performance des élèves en compréhension de l'écrit, en mathématiques et en sciences (volume 1) et Surmonter le milieu social (volume II), Éditions OCDE.

StatLink Note : Pour télécharger les données correspondantes à ce graphique reportez-vous au graphique 28.

L'inégalité des résultats scolaires transparaît au travers d'autres indicateurs. En Nouvelle-Zélande plus que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE, les jeunes qui font des études supérieures sont beaucoup plus susceptibles d'être les enfants de parents très instruits (graphique 2.15, partie A). Cet état de fait pourrait résulter d'un effet de « saturation » – la part déjà élevée de la population qui effectue des études supérieures laissant peu de marge pour un surcroît de mobilité ascendante. Cela étant, le poids de l'enseignement supérieur en Nouvelle-Zélande ne paraît pas tout à fait suffisant pour permettre à un tel mécanisme d'opérer. Le « gradient socioéconomique » PISA – c'est-à-dire la sensibilité du score moyen PISA à une variation de l'indice PISA du statut socioéconomique des élèves – est moins perméable à cet argument. La Nouvelle-Zélande se classe au deuxième rang selon cet indicateur (OCDE, 2012b), même si, après correction des écarts de distribution des revenus entre pays, elle pourrait n'être que cinquième (partie B). Ces résultats semblent refléter la dichotomie qui caractérise les taux de réussite, à savoir, la coexistence de taux élevés d'abandon scolaire et d'achèvement des études supérieures.

Graphique 2.15. **Éducation et caractéristiques des parents**

Note : Le nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur est biaisé par défaut dans le cas de l'Australie, du Canada, des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande dans la mesure où il ne comprend que les étudiants ayant atteint le niveau 5A de la CITE, alors que les autres pays prennent en compte les niveaux 5A et/ou 5B de la CITE. Il se peut donc que pour ces pays, l'omission des données sur les étudiants de niveau 5B conduise à une sous-estimation de la mobilité intergénérationnelle.

1. La participation des 20-34 ans qui suivent des études supérieures selon la formation des parents est représentée par la ventilation (en pourcentage) du niveau d'études des parents et la probabilité correspondante (élevée, moyenne ou faible) de suivre des études supérieures selon les antécédents scolaires.
2. Le gradient socioéconomique représente la variation du score PISA en sciences, due à une amélioration d'un écart-type international de l'indice PISA du statut socioéconomique des élèves. Gradient socioéconomique après prise en compte des différences de distribution des revenus entre pays : variation du score PISA en sciences, due à une amélioration de la variation nationale interquartile de l'indice PISA du statut socioéconomique des élèves. Il est à noter que la science était le thème phare de l'édition 2006 de PISA, sur laquelle les résultats sont basés. Voir Causa et Chapuis (2009) pour de plus amples détails.

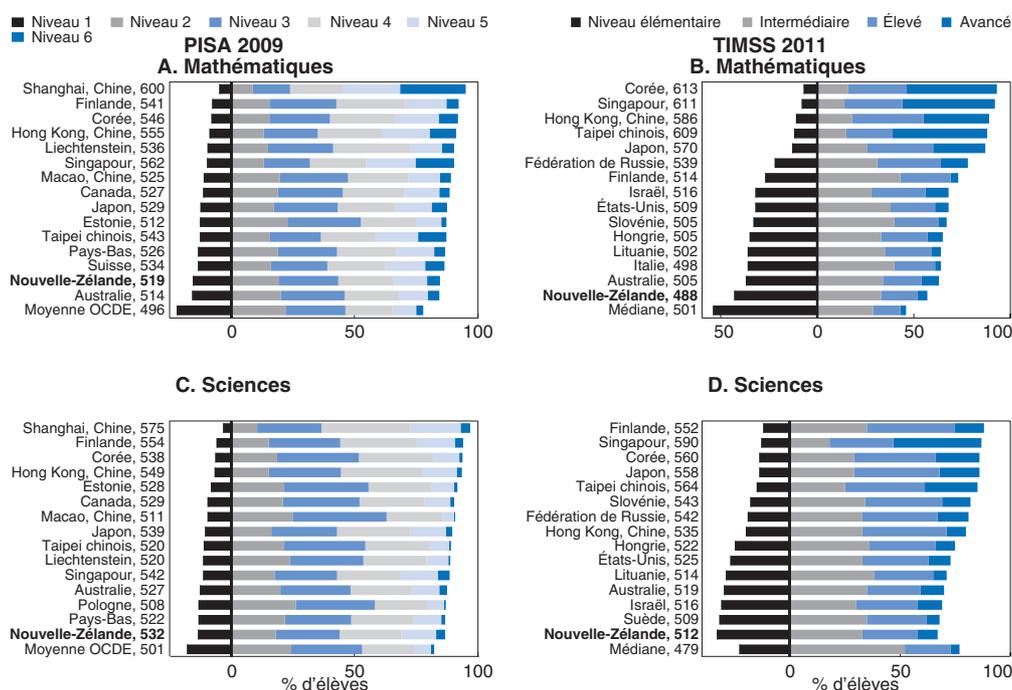
Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2012*, tableau A6.1 et OCDE (2010), *Réformes économiques : objectif croissance 2010*, graphique 5.3.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932834226>

L'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire a publié une série de résultats à des tests internationaux normalisés portant sur la lecture chez les enfants en quatrième année de primaire (PIRLS) et sur les mathématiques et les sciences chez les enfants en quatrième et en huitième année de scolarité (TIMSS). Il ressort de l'enquête PIRLS (IEA, 2012) qu'en 2011, 14 % des élèves néo-zélandais ont atteint le niveau « avancé » de l'échelle internationale de compétences en lecture, ce qui place le pays au dixième rang sur 45, mais le pourcentage d'élèves néo-zélandais atteignant le niveau « élevé » était à peine supérieur à la valeur médiane (il y avait deux autres niveaux, « intermédiaire » et « élémentaire »). Les scores moyens en lecture étaient stables par rapport à la dernière évaluation réalisée en 2007. Les scores en mathématiques et en sciences se situaient au niveau de la médiane pour le niveau de compétences « avancé » et sous la médiane pour le niveau « élevé », et les scores dans les deux disciplines étaient en recul par rapport à l'évaluation de 2007 (graphique 2.16). L'enquête PISA évalue les

Graphique 2.16. Les résultats de la Nouvelle-Zélande aux enquêtes PISA et TIMSS sont caractérisés par des moyennes élevées mais une dispersion également importante¹

Pourcentages d'élèves situés aux différents niveaux de compétences en mathématiques ou en sciences ; classement des quinze premiers pays²



Note : Le chiffre qui figure à côté du nom du pays est le score moyen en mathématiques ou en sciences.

1. Pour les données PISA (qui couvrent les résultats aux tests d'un échantillon d'élèves de 15 ans), les pays sont classés par ordre décroissant du pourcentage d'élèves situés aux niveaux 2, 3, 4, 5 et 6. Le niveau 1 inclut les élèves situés sous le niveau 1. Pour les données TIMSS, les pays sont classés par ordre décroissant du pourcentage d'élèves situés aux niveaux « avancé », « élevé » et « intermédiaire » en huitième année (à 13 ans). Le niveau « élémentaire » inclut les élèves qui n'ont pas atteint ce niveau (score de 400).
2. Pour les données TIMSS, l'Angleterre a été exclue du palmarès des quinze premiers car elle ne suit pas entièrement les lignes directrices applicables aux taux d'échantillonnage.

Source : Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire (IEA)(2012), *TIMSS 2011 International Results in Mathematics* et *TIMSS 2011 International Results in Science* ; OCDE (2010), *Résultats du PISA 2009 : Savoirs et savoir-faire des élèves – Performance des élèves en compréhension de l'écrit, en mathématiques et en sciences* (volume I) et *Surmonter le milieu social* (volume II), Édition OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932834245>

compétences en mathématiques et en sciences, plutôt que les connaissances acquises dans ces matières comme le fait TIMSS (Loveless, 2013). Prises dans leur globalité, ces enquêtes internationales donnent à penser que le bon niveau de performance affiché par la Nouvelle-Zélande devrait concerner davantage de catégories d'élèves et que les compétences liées au calcul méritent, de manière générale, une attention accrue.

Éducation préscolaire : jeter des bases solides

Un corpus croissant de recherches s'accorde à reconnaître l'importance des expériences éducatives très précoces pour les résultats futurs des enfants. Les programmes d'éducation des jeunes enfants (EJE), en particulier, contribuent à jeter des bases solides pour l'apprentissage tout au long de la vie. Les résultats de l'enquête PISA corroborent ces affirmations. Ils semblent en effet indiquer que la fréquentation de l'EJE est étroitement associée aux performances en compréhension de l'écrit à l'âge de 15 ans, même après prise en compte du statut socioéconomique des élèves, mais uniquement dans les pays qui se sont employés à améliorer la qualité de l'EJE. Les enfants issus d'un milieu défavorisé ont moins facilement accès à l'enseignement préprimaire que les autres enfants dans presque tous les pays, notamment ceux où l'enseignement préprimaire est peu répandu (OCDE, 2011).

Pour ces raisons, des réformes ont été engagées dans le secteur de l'EJE, même si un ratio d'encadrement (enseignants/élèves) élevé dans les structures d'accueil des jeunes enfants implique également un coût élevé. Le gouvernement précédent avait institué un accès gratuit et totalement subventionné aux services préscolaires pour tous les enfants âgés de 3 à 5 ans, à concurrence de 20 heures par semaine (6 heures par jour au maximum). Il avait également mis en place un système de financement différencié des structures d'accueil fondé sur la proportion d'enseignants qualifiés, de manière à encourager le recrutement de personnel qualifié. Cette politique n'a pas eu d'effets positifs manifestes sur le nombre d'inscriptions, entraînant essentiellement une augmentation du temps de fréquentation des enfants qui étaient déjà inscrits auparavant. Elle a conduit à une hausse rapide et massive du nombre d'enseignants acquérant des qualifications dans le secteur de l'EJE et à l'arrivée d'une cohorte importante d'enseignants d'EJE relativement jeunes et inexpérimentés, associée à par une forte augmentation du rapport enseignant/élèves.

À ce stade, ce sont les ménages les plus aisés et instruits qui ont le plus profité des services d'EJE subventionnés par l'État et non ceux qui en ont le plus besoin, à savoir les ménages de statut socioéconomique faible et les minorités ethniques (tableau 2.9).

Tableau 2.9. Fréquentation antérieure de structures d'éducation des jeunes enfants (EJE) parmi les enfants qui entrent à l'école, par origine ethnique

Année se terminant en mars 2013

	Pourcentage d'enfants qui ont fréquenté une structure d'EJE	Nombre total d'enfants entrant à l'école
Origine strictement européenne/pakeha	98.5	32 829
Origine strictement maorie	90.6	10 432
Origine strictement pasifika	85.9	5 208
Origine strictement asiatique	96.9	5 046
Origine ethnique mixte ¹	94.9	8 574
Toutes origines ethniques	95.5	62 444

1. Moyenne pondérée des Européens/Maoris, Européens/Pasifikas, Européens/Asiatiques, Maoris/Asiatiques, Pasifikas/Asiatiques.

Source : Ministère de l'Éducation and Education COUNTS.

Beaucoup d'enfants actuellement inscrits dans les services d'EJE les auraient probablement fréquentés même si ceux-ci n'avaient pas été subventionnés. Les familles peuvent également percevoir une aide à la garde d'enfant au titre du crédit d'impôt Working for Families ; cette prestation est soumise à des conditions de ressources, mais le plafond de revenus conditionnant son versement est élevé (99 000 NZD par an). L'objectif du gouvernement est que d'ici à 2016, 98 % des enfants entrant à l'école aient préalablement fréquenté une structure d'EJE de qualité (la proportion actuelle étant de 94.7 %). La réalisation de cet objectif passe par une augmentation de la participation des enfants qui sont actuellement sous-représentés, en particulier les enfants maoris et pasifikas. Le gouvernement a lancé des initiatives en faveur de la préscolarisation dans les communautés où les taux de fréquentation de l'EJE sont faibles, y compris parmi les Maoris, en présentant ces services aux familles dans le cadre de groupes de jeu informels, en faisant appel à des ONG pour impliquer les familles prioritaires et en établissant des projets de participation intensive au niveau communautaire et de prise en charge en milieu familial.

L'approche néo-zélandaise des dépenses sociales fondée sur « l'investissement » montre combien il est important d'intervenir à un stade précoce. Elle fait par ailleurs apparaître que, dans un contexte de contraintes budgétaires, les subventions à l'EJE devraient être ciblées sur les groupes pour lesquels les rendements social et professionnel futurs seront les plus élevés. Un recentrage des prestations de garde d'enfant sur les enfants les plus pauvres pourrait donc être justifié. Étant donné que les déséquilibres de fréquentation reflètent en partie le manque de capacités physiques dans les zones les plus pauvres, il sera important de développer ces capacités, par exemple en établissant des centres d'EJE dans les écoles primaires. L'implication des parents est aussi déterminante du côté de la demande. Les programmes d'instruction à domicile ont montré qu'il était possible d'améliorer la demande par les parents de services d'EJE et de donner aux enfants issus de minorités des avantages importants lors de leur transition vers l'école (BarHava et al., 1999 ; Fergusson et al., 2005). D'après certaines études, les avantages liés à l'EJE peuvent se dissiper s'ils ne sont pas étayés par un enseignement scolaire de qualité (Heckman et Masterov, 2007). Des mesures équilibrées et soutenues pour investir dans la qualité et motiver les élèves tout au long de l'année paraissent donc requises.

Scolarisation : nécessité d'un effort soutenu et durable

Parmi les pays de l'OCDE, la Nouvelle-Zélande est connue pour être à l'avant-garde en matière d'éducation. À la fois globale et respectueuse de la diversité des apprenants, sa philosophie pédagogique donne à tous les enfants les mêmes chances, sans les canaliser dans des filières d'enseignement professionnel ou général rigides. La réforme scolaire de 1989 a décentralisé un grand nombre de processus décisionnels (par exemple pour la nomination et la gestion du personnel, l'affectation des ressources, la mise en œuvre des programmes, la pédagogie, les évaluations, etc.) à l'échelon des établissements individuels. En matière de gouvernance scolaire, les parents ont obtenu une voix importante au chapitre en devenant admissibles à siéger dans les conseils d'école. Le pays a peu recours aux tests en tant qu'instruments de contrôle de la qualité, leur préférant un système d'évaluations internes en vertu duquel les élèves sont évalués par les enseignants, les enseignants par les chefs d'établissement et les chefs d'établissement par les conseils d'administration. L'obligation de rendre compte est assurée au moyen d'un système d'évaluation externe des établissements scolaires élaboré et reconnu au plan international.

La Direction de l'évaluation de l'éducation (Education Review Office, ERO) évalue les écoles à une fréquence inversement proportionnelle à leurs résultats passés.

Ayant obtenu la liberté d'enseignement, les établissements scolaires sont tenus de rendre des comptes aux parents par le biais des conseils d'administration locaux, qui sont probablement les mieux placés pour juger de la qualité des enseignants eu égard à leurs bonnes connaissances locales (Adams, 2009). De fait, si les autorités ont pris la décision il y a plus de deux décennies d'accorder un degré d'autonomie élevé aux établissements scolaires, qui devait entraîner un profond remaniement du système, c'est parce qu'elles avaient constaté que le système extrêmement centralisé et inefficace qui existait précédemment laissait les minorités ethniques et autres groupes marginaux sur le côté (rapport Picot de 1988). Le système actuel présente d'autres avantages encore : la souplesse, l'affranchissement de la contrainte de « l'enseignement en fonction des tests », des remontées d'information fréquentes de la part des enseignants et l'évaluation par les élèves de leur propre apprentissage, dont les recherches internationales ont montré qu'elle était importante pour le développement cognitif. Les performances se sont améliorées dans l'ensemble, y compris parmi les minorités.

Néanmoins, les salaires des enseignants sont toujours déterminés de façon centralisée. On pourrait penser intuitivement que cet aspect du système rompt un lien essentiel entre l'obligation de rendre compte et l'autonomie, en limitant la possibilité qu'ont les chefs d'établissement de proposer des rémunérations plus élevées pour attirer du personnel de qualité ou, plus généralement, de répartir les ressources entre des utilisations concurrentes en fonction des besoins des élèves. D'après les travaux empiriques de l'OCDE, les élèves obtiennent de meilleurs résultats lorsque les établissements sont autonomes en ce qui concerne la rémunération de leurs enseignants et sa progression (Sutherland et al., 2009). Les travaux réalisés dans le cadre du PISA montrent que nombre de systèmes éducatifs performants sont passés d'un dispositif réglementaire bureaucratique à un dispositif où une large marge de manœuvre est laissée aux chefs d'établissement, notamment en ce qui concerne la répartition des ressources, cet aspect étant étroitement relié à la performance scolaire quand il est associé à des systèmes de responsabilisation efficaces ; l'autonomie dont disposent les établissements pour définir et élaborer les programmes et les évaluations est aussi reliée positivement à la performances du système (OCDE, 2010a, p. 4 et 41).

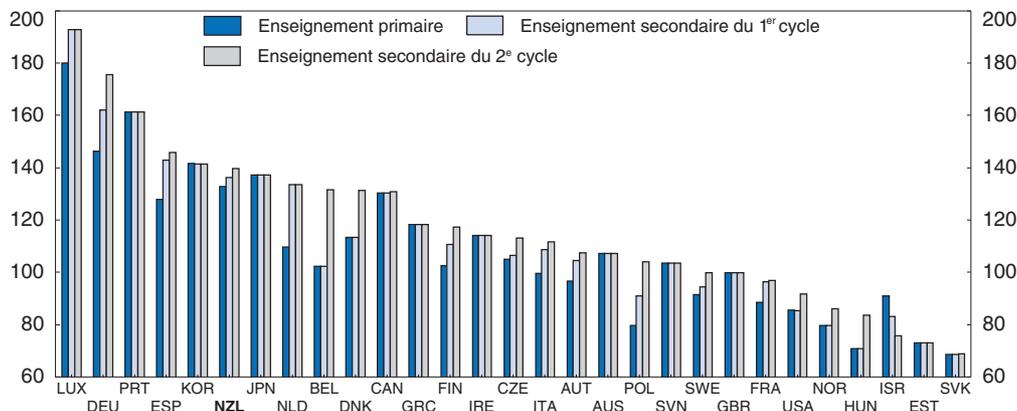
Les parents disposent de la liberté de choix qui est nécessaire pour renforcer le contrôle exercé sur les établissements scolaires : ils peuvent envoyer leurs enfants dans des écoles qui ne sont pas situées dans leur secteur géographique, et davantage d'informations sur les performances des établissements sont rendues publiques pour étayer leur choix (Bibbee, 2013). Néanmoins, les dépenses d'équipement continuent de relever de la seule compétence du ministère de l'Éducation (l'argument étant qu'il faut tenir compte des implications de l'expansion de certains établissements au détriment des autres pour le réseau éducatif dans son ensemble), ce qui empêche les établissements performants de se développer et réduit les incitations qu'ont les établissements peu performants d'améliorer leurs résultats. Le gouvernement gagnerait à octroyer à chaque école une dotation forfaitaire couvrant les coûts du personnel, des bâtiments et des terrains, qui serait entièrement fondée sur le nombre d'élèves inscrits, ainsi que sur des mécanismes assurant la prise en compte des différences géographiques, socio-économiques et de taille (Adams, 2009 ; Fakezas, 2012). Le choix et l'efficience concurrentielle sont par ailleurs limités par l'absence d'établissements autres que ceux du

système scolaire public. De fait, il semblerait qu'un plus fort pourcentage d'établissements scolaires privés dépendant du secteur public contribue à l'amélioration de la performance scolaire dans les pays de l'OCDE. (Sutherland et al., 2009). Le gouvernement envisage d'autoriser l'ouverture de quelques écoles sous contrat au milieu de 2013 à titre d'essai. Elles ne seront obligées ni de suivre le programme pédagogique national ni d'appliquer les conventions salariales collectives mais devront accueillir les enfants défavorisés. Cette proposition s'est heurtée à une vive résistance de la part des syndicats d'enseignants, à l'image des débats qui ont cours dans d'autres pays de l'OCDE. Il sera important d'évaluer les résultats de cette expérience pilote et d'analyser avec soin l'intérêt des écoles sous contrat.

La décentralisation du système a entraîné un morcellement excessif, avec parfois des capacités de gouvernance scolaire insuffisantes. Ce problème semble particulièrement aigu dans l'enseignement primaire : il y a trop de petites écoles dans les zones rurales, souvent en phase de désertification, ce qui se traduit par de trop fréquents doubles emplois dans les domaines de l'administration et de la mise en œuvre des politiques, et les enseignants, isolés, reçoivent peu d'aide de l'extérieur. Le pays manque de compétences en matière de gestion scolaire, et les lourdes tâches administratives qui incombent aux chefs d'établissement les empêchent souvent d'accorder toute l'attention voulue aux objectifs d'apprentissage. Les résultats scolaires ne sont pas non plus à la hauteur dans les petites écoles (Sutherland et al., 2009). En Nouvelle-Zélande, toutefois, les établissements desservant la population à l'extrémité inférieure de la fourchette des revenus tendent à être de plus petite taille, de sorte qu'il est difficile de déterminer si les résultats des élèves sont influencés par la taille de l'établissement ou certains autres facteurs (par exemple, milieu socio-économique).

Le nombre élevé d'élèves en situation d'échec scolaire (c'est-à-dire dont le potentiel est non exploité) a également conduit à une remise en question de la qualité de l'enseignement. Étant l'une des plus élevées de la zone OCDE, la rémunération relative des enseignants devrait (parmi d'autres facteurs comme le statut et la formation pédagogique initiale) être de nature à attirer des recrues de qualité dans la profession (graphique 2.17). Cependant les incitations au développement professionnel peuvent être faibles. La Nouvelle-Zélande possède un système d'immatriculation des enseignants fondé sur des

Graphique 2.17. **Salaires des enseignants en pourcentage des salaires moyens, 2010**



Source : Statistiques Nouvelle-Zélande, OCDE, Base de données sur l'éducation et OCDE (2012), *Regards sur l'éducation*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932834264>

normes nationales et mis en application par un organisme professionnel (le Conseil des enseignants de la Nouvelle-Zélande, le NZTC), mais au sein duquel sont également représentés les syndicats d'enseignants. La progression de la rémunération des enseignants dépend de l'ancienneté et non de la performance. Des revalorisations sont accordées chaque année, suite à l'attestation présentée par le directeur d'établissement d'une performance satisfaisante, de sorte que les enseignants atteignent le dernier niveau de l'échelle de progression des salaires assez rapidement dans leur carrière et ne peuvent ensuite compter que sur un changement négocié de leur convention collective, une promotion, ou l'acceptation de fonctions ou responsabilités donnant lieu à une rémunération supplémentaire pour espérer améliorer leur salaire. Les pratiques d'évaluation suggèrent aussi que l'on peut faire encore mieux. Les évaluations internes des professeurs et des progrès des élèves sont correctement réalisées au sens mécanique du terme, mais les enseignants ne s'en servent pas systématiquement pour adapter leur pédagogie et le programme aux besoins des élèves en difficulté. Bien souvent, les élèves en échec et leurs parents ne découvrent que les résultats scolaires sont insuffisants que lorsqu'il est trop tard pour corriger les problèmes.

Le gouvernement a introduit des normes nationales dans l'enseignement primaire. L'objectif est d'aider les écoles et les parents à mieux comprendre les besoins d'apprentissage des enfants, en les informant des progrès accomplis par ces derniers et de leurs performances au regard d'objectifs d'apprentissage bien définis. Sur cette base, les écoles et les enseignants sont en mesure de prendre des décisions plus éclairées sur le programme, la pédagogie, l'affectation des ressources, etc. Malgré quelques résistances initiales au principe de partage des données scolaires, ce système est maintenant mis en œuvre. Cependant, ce sont les établissements eux-mêmes qui continuent de déterminer si les objectifs sont ou non atteints. Les autorités se sont attaquées à ce problème en mettant à la disposition des enseignants un outil qui leur permet de modérer leurs appréciations quant à la réalisation ou la non-réalisation des objectifs d'apprentissage et d'en assurer la cohérence. En outre, l'ERO a actualisé ses procédures d'évaluation et s'emploie à collaborer plus étroitement avec les enseignants, rompant avec la tradition d'indépendance qui prévalait jusqu'alors, pour obtenir qu'ils « adhèrent » à ses recommandations. Cette évolution prometteuse s'inscrit en droite ligne des recommandations formulées par l'OCDE dans son Examen, qui préconisait d'améliorer la qualité et l'impact des évaluations (Nusche et al., 2012).

Le gouvernement a placé l'amélioration de la qualité de l'enseignement au premier rang des priorités de la politique d'éducation, même s'il a fait machine arrière sur sa proposition de financer cette amélioration en augmentant la taille des classes, confronté à l'opposition des enseignants et des parents (cela étant, la taille est peu liée aux résultats, en particulier dans l'enseignement secondaire). Les principaux moyens qu'il reste à exploiter pour améliorer la qualité de l'enseignement sont les suivants : i) continuer d'améliorer la rigueur de la formation pédagogique et proposer des conditions d'emploi attrayantes, y compris une structure de rémunération plus différenciée, pour motiver par exemple les enseignants qui travaillent dans des zones défavorisées ; ii) renforcer l'évaluation des enseignants et le processus de gestion axée sur les performances, en développant en parallèle la capacité des chefs d'établissement à mener à bien le processus ; iii) établir une structure d'avancement professionnel et lier la promotion aux évaluations des enseignants (Nusche et al., 2012) ; et iv) offrir aux enseignants des possibilités de collaboration et de développement professionnels adéquats. Rationaliser

l'administration et les politiques scolaires en fusionnant les établissements en surcapacité (en particulier dans l'enseignement primaire) et en offrant aux établissements des incitations et des opportunités pour qu'ils se regroupent et établissent des liens formels et informels plus étroits créerait des possibilités de mise en réseau et d'enrichissement mutuel entre les pédagogues, contribuant à une amélioration des résultats d'éducation. La responsabilisation des établissements pourrait aussi s'en trouver améliorée du fait de la concurrence accrue suscitée par le nombre plus limité de postes au sein des conseils d'administration ou de la direction des établissements.

Préparer la transition vers l'enseignement secondaire

Dans l'enseignement secondaire, l'introduction il y a une dizaine d'années des National Certificates of Educational Achievement (NCEA, certificats nationaux de fin d'études secondaires) et la mise en place par l'Autorité néo-zélandaise pour les qualifications (NZQA) d'un cadre d'assurance-qualité formel ont permis de contrebalancer les faiblesses éventuelles liées à l'utilisation des évaluations subjectives des enseignants comme indicateurs de performances. Les différents niveaux de NCEA obtenus par les élèves leur confèrent des qualifications tout à fait crédibles et normalisées. En outre, comme ils sont généralement beaucoup plus grands que les écoles primaires, les établissements secondaires se prêtent à des économies d'échelle dans le domaine de la gestion et à des expérimentations plus poussées en matière de méthodes d'enseignement et de programmes.

PISA révèle néanmoins que la Nouvelle-Zélande est le pays de l'OCDE qui recourt le plus au regroupement des élèves en fonction de leurs capacités (principalement dans le secondaire), une pratique dont les travaux de l'OCDE ont montré qu'elle réduisait l'efficacité éducative (Sutherland et al., 2009). Cette prépondérance du regroupement des élèves en fonction des capacités dans les établissements secondaires pourrait s'expliquer en partie par la nature globale du système éducatif néo-zélandais et par le fait que le taux de redoublements y est faible. Compte tenu de ces facteurs, les profils de performance des élèves à l'intérieur de chaque niveau de classe sont très hétérogènes, une contrainte que les établissements s'efforcent de gérer en regroupant les élèves selon leurs capacités, dans les classes et entre les classes. Une étude récente a noté que la constitution de groupes homogènes basés sur les performances antérieures était de nature à améliorer les scores en mathématiques et en lecture aussi bien des élèves les plus performants que des moins performants (Collins et Gan, 2013).

L'introduction des NCEA est allée de pair avec la reconnaissance d'un éventail plus large de compétences et d'aptitudes et permet aux élèves d'acquérir une qualification en progressant à leur propre rythme, ce qui est bénéfique aux apprenants les moins portés sur les études universitaires. Il paraît tout à fait justifié, à ce stade du parcours éducatif, de mettre l'accent sur les compétences fondamentales liées à la maîtrise de l'écrit et au calcul. Cependant, il est permis de penser que pour certains élèves, le fardeau de l'évaluation est devenu excessif (Hipkins, 2007). Il ne fait qu'augmenter les difficultés des élèves peu performants qui avaient déjà décroché à l'école primaire et qui s'en sortiraient sans doute mieux dans un environnement pédagogique plus axé sur la pratique et le monde du travail.

Les gouvernements successifs et les établissements secondaires individuels ont essayé de répondre aux besoins de ces élèves en créant des filières d'enseignement et de formation professionnels (EFT), notamment le programme Gateway, qui permet aux élèves de l'enseignement secondaire du 2^e cycle de suivre un apprentissage structuré en milieu

professionnel tout en poursuivant leurs études. Mis à part quelques réussites, ces programmes souffrent de leur image peu prestigieuse. De nombreux élèves peu motivés arrêtent leurs études après leur 16^e anniversaire ou, s'ils les poursuivent, quittent l'enseignement secondaire à l'âge de 18 ans sans avoir décroché un NCEA de niveau 2, considéré comme la qualification minimum requise pour trouver un emploi de niveau débutant. Cette situation traduit également le fait que les élèves sont libres d'avancer à leur propre rythme pour obtenir un NCEA. Il existe un large éventail de parcours possibles, notamment pour les élèves inscrits dans des filières d'enseignement non général. Pour aider les élèves à s'y retrouver dans la jungle des options qui ont été rendues possibles par la réforme, un surcroît de clarté et des conseils d'orientation seraient souhaitables.

Autre problème, même s'ils sont normalisés à l'échelle du territoire national et donc propices à la mobilité professionnelle et à l'efficacité du marché du travail, les NCEA peuvent ne pas renseigner suffisamment les institutions d'enseignement supérieur et les employeurs. Des enquêtes menées auprès des élèves et des parents ont déjà indiqué par ailleurs que les élèves sont peu incités à travailler pour obtenir leur NCEA (fondé sur la formule « échec ou réussite ») et soulignent qu'ils ont la possibilité de choisir des matières « faciles » de préférence à d'autres plus difficiles. Par ailleurs, le système des NCEA met trop l'accent sur les évaluations internes, incitant les élèves à ménager leurs efforts de façon stratégique, afin de se laisser une plus grande marge de progression jusqu'à l'évaluation suivante (Wylie et al., 2008 ; Meyer et al., 2006). Plusieurs changements ont été mis en œuvre en réponse à ces critiques. Premièrement, les certificats NCEA (et les cours qui conduisent à leur obtention) sont maintenant assortis de trois distinctions (obtention, mérite ou excellence) afin de mieux différencier la performance. Deuxièmement, le nouveau programme Vocational Pathways réunit les normes et les compétences recommandées par les entreprises en cinq grands domaines et les met en lien avec les possibilités de formation et d'emploi.

Selon l'étude longitudinale *Competent Learners*, qui suit un groupe d'enfants de la région de Wellington de l'âge de 5 ans à 20 ans, les élèves les plus exposés au risque de décrochage sont ceux qui manifestent de l'ennui et de l'agitation, manquent souvent l'école et ont des comportements à risque à l'âge de 14 ans, d'où l'importance de traiter ces problèmes au stade pivot correspondant à la 9^e et la 10^e années de scolarité (cela étant, l'attractivité des débouchés sur le marché de l'emploi est un autre facteur qui a pu inciter les garçons à abandonner leurs études, tout au moins jusqu'à une période récente). Ces considérations donnent à penser que les pédagogues devraient accorder une attention accrue à ces problèmes. D'après les données internationales disponibles, il semblerait que la mise en évidence précoce des difficultés spécifiques d'apprentissage et de comportement, donnant lieu à des interventions adaptées, ainsi qu'un soutien spécialisé et un tutorat, seraient notamment souhaitables. L'apprentissage en lien avec l'activité professionnelle et les activités extrascolaires comme la musique, le sport et les associations pour la jeunesse, qui présentent l'avantage d'occuper les jeunes gens désœuvrés et de développer leurs compétences cognitives et non cognitives pourraient aussi contribuer à encourager les jeunes des minorités à prendre part à ces activités.

Tout doit être fait pour maintenir les jeunes dans le système éducatif classique et ne pas les séparer des élèves les plus performants. Peut-être faudrait-il envisager de relever encore l'âge de la fin de la scolarité obligatoire (OCDE, 2008a ; encadré 2.6). Le gouvernement a commencé à réduire les incitations qu'avaient les établissements scolaires à permettre ou à encourager les élèves à arrêter leurs études (en particulier juste

après la reconduction de leur dotation budgétaire), notamment en liant les financements aux nombre d'élèves inscrits chaque trimestre (et non plus chaque année) et en durcissant les critères pour l'octroi de dérogations.

Encadré 2.6. **Relèvement de l'âge de la fin de la scolarité obligatoire : l'expérience internationale**

La Nouvelle-Zélande fait partie du petit nombre de pays avancés de l'OCDE où l'âge de la fin de la scolarité obligatoire est de 16 ans. La plupart des pays européens, parmi lesquels, récemment, le Royaume-Uni, et plusieurs états des États-Unis et provinces canadiennes ont relevé l'âge de la scolarité obligatoire à 18 ans ; l'Australie vient de le porter à 17 ans. Le bien-fondé de cette mesure est abondamment étayé par la recherche. Par exemple, Oreopoulos (2007) a constaté que les relèvements successifs de l'âge de la scolarité obligatoire effectués au XXe siècle (de 14 ans à 15 ans, puis à 16 ans) aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada ont accru la richesse cumulée sur toute la durée de vie d'au moins 15 % pour chaque année supplémentaire de scolarité obligatoire, même après prise en compte du manque à gagner associé à l'entrée plus tardive sur le marché du travail. Les gains non monétaires, tels que l'allongement de l'espérance de vie, l'amélioration de la satisfaction à l'égard de la vie et la diminution du risque de chômage ont également été importants. Par conséquent, l'abandon des études représente un coût d'opportunité considérable. Les adolescents n'adoptent pas toujours une attitude rationnelle lorsqu'ils sont présentés ces informations, cela en raison du manque de vision à long terme propre à la psychologie adolescente et de la pression exercée par les pairs. Il ressort des recherches menées en Nouvelle-Zélande que l'un des déterminants importants de la probabilité qu'ont les garçons (qui atteignent la maturité plus tard que les filles) d'achever leur scolarité avec succès était ni plus ni moins qu'ils restent scolarisés jusqu'à la fin de la treizième année (MoE, 2011). Une disposition légale, qui dispenserait les élèves de devoir faire preuve de volonté pour poursuivre leurs études, devrait donc générer des gains de bien-être. Les opposants à l'allongement de la durée de la scolarité obligatoire font valoir que forcer des jeunes non motivés à rester à l'école est encore plus dommageable que le décrochage scolaire. Les enseignants y sont généralement opposés car ils craignent que le maintien dans leurs classes de jeunes difficiles et perturbateurs ne les mène tout droit à l'épuisement professionnel. Par conséquent, l'allongement de la scolarité obligatoire doit s'accompagner de politiques visant à rendre l'école intéressante pour les élèves qui, sinon, auraient été tentés d'arrêter leurs études.

L'exemple de la réforme menée au Royaume-Uni pourrait être particulièrement instructif pour la Nouvelle-Zélande. Dans ce pays, les adolescents ont l'obligation de rester en apprentissage, plutôt qu'à l'école en tant que telle, jusqu'à l'âge de 18 ans ou jusqu'à ce qu'ils obtiennent le niveau de qualification minimum, selon l'éventualité qui se réalise en premier. Les jeunes peuvent s'acquitter de cette obligation de différentes manières, y compris en travaillant à plein temps pour autant qu'ils suivent une formation chez leur employeur ou à l'extérieur (OCDE, 2008b). La possibilité laissée aux étudiants de choisir leur prestataire et la publication d'informations sur les performances encouragent la concurrence entre prestataires. Étant donné que cette obligation sera mise en œuvre très progressivement (elle n'entrera pleinement en vigueur qu'en 2015), il n'est pas encore possible d'évaluer sa capacité à maintenir les jeunes en apprentissage. Cependant, elle est sans doute plus prometteuse que l'option consistant à maintenir les jeunes à l'école contre leur gré. Les réformes récemment mises en œuvre par la Nouvelle-Zélande, qui offrent aux élèves une multitude de parcours possibles pour l'acquisition des qualifications de base (études secondaires), pourraient compléter utilement cette obligation si elle était mise en œuvre.

La transition vers l'enseignement supérieur

L'État investit massivement pour que soient mises en place des filières multiples permettant aux jeunes d'acquérir des qualifications de base par différents moyens (Joyce et Parata, 2012). Reconnaissant que l'approche fondée sur une conception exclusivement globale et implicitement généraliste de l'enseignement secondaire du 2^e cycle n'était pas adaptée aux élèves ayant des intérêts et des besoins différents, le gouvernement s'est fixé deux objectifs ambitieux en matière d'éducation : i) élever la proportion de jeunes âgés de 18 ans titulaires d'un NCEA de niveau 2 de 72 % actuellement à 85 % d'ici à 2017 ; et ii) élever la proportion d'individus âgés de 25 à 34 ans titulaires d'une qualification de niveau 4 ou d'un niveau supérieur selon le Cadre de qualifications de la Nouvelle-Zélande (New Zealand Qualifications Framework) (équivalente à un diplôme polytechnique attestant de deux années d'études ou plus) de 52 % actuellement à 55 % durant le même laps de temps (le lecteur trouvera dans le chapitre 1 des estimations de l'impact de ces mesures sur la croissance à long terme). Le deuxième objectif est plus ambitieux qu'il n'y paraît, car en l'absence de mesures spécifiques, le ratio devrait diminuer en raison des effets de cohorte. Les autorités se sont fixé un autre objectif connexe qui consiste à accroître la proportion de jeunes atteignant le niveau 4 ou plus parmi les Maoris et les Pasifikas (TEC, 2012).

Un outil essentiel envisagé pour atteindre ces objectifs est le programme Youth Guarantee (YG), qui assure aux jeunes de 16 et 17 ans une formation gratuite dans l'enseignement supérieur en vue de l'obtention d'un NCEA de niveau 1 à 3 et s'adresse en particulier aux jeunes qui risquent d'arrêter leurs études ou les ont déjà arrêtées. Le programme est déployé progressivement. Le nombre de places bénéficiant du dispositif Youth Guarantee a fortement augmenté dans le budget de 2012 et devrait se hisser à un total de 10 345 d'ici à 2015, des données éparées indiquant toutefois que certaines places sont restées non pourvues. Le programme YG devrait être évalué vers la fin de 2013 et l'on saura alors avec plus de certitude si l'offre est en adéquation avec la demande. Les élèves peuvent atteindre le niveau de qualification défini dans un cadre d'enseignement secondaire ou d'enseignement supérieur, ou une combinaison des deux. L'EFP représente en général une composante importante de ces programmes, et les formations correspondantes sont le plus souvent assurées par les Instituts technologiques et polytechniques (Institutes of Technology and Polytechnics, ITP), qui bénéficient d'un solide avantage comparatif dans le domaine de l'EFP et proposent des contenus d'une richesse que ne peuvent pas égaler les établissements secondaires.

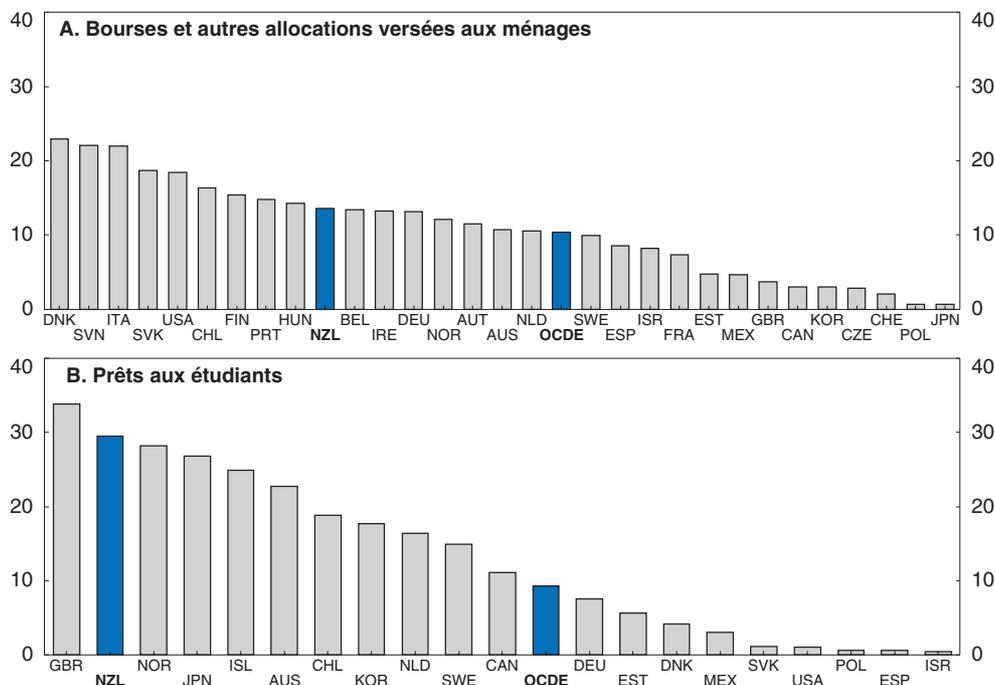
Youth Guarantee a également vu la création de plusieurs Académies des métiers (Trade Academies), partenariats entre des prestataires de l'enseignement supérieur et des établissements secondaires destinés à permettre aux élèves de 16 et 17 ans encore scolarisés dans le secondaire d'entreprendre des études tertiaires de caractère commercial. S'il est préférable que les élèves obtiennent leurs NCEA de niveaux 1 et 2 alors qu'ils sont encore dans le secondaire – cette solution étant la moins coûteuse et donc la plus viable – les Trade Academies n'ont pas encore été évaluées et les premières données empiriques sont positives. L'expansion des Académies est freinée par la résistance que lui opposent les chefs d'établissements secondaires, ceux-ci craignant de perdre des financements si leurs élèves choisissent de poursuivre des études supérieures à temps partiel ou à temps plein. Aussi faudrait-il clarifier les critères de financement (ERO, 2011).

La qualité de l'enseignement supérieur est variable. La pratique antérieure qui consistait à subordonner le montant des dotations publiques au nombre d'étudiants inscrits a sans doute fait baisser la qualité, dans la mesure où les institutions d'enseignement supérieur avaient intérêt à maintenir des effectifs élevés pour obtenir des subventions. L'existence de nombreuses formations était motivée par la demande des étudiants, qui, dans certains cas, ne correspondait pas aux besoins de compétences des employeurs – encore que la hausse des rémunérations et des taux d'emploi avec les niveaux de qualifications donnent à penser que la plupart des compétences acquises revêtent bien de l'intérêt pour les employeurs. Les organismes de formation, en particulier certains établissements de formation privés (Private Training Establishments, PTE), maintenaient inutilement certains étudiants dans des formations interminables. Aussi, pour la formation de base, la Commission de l'enseignement supérieur (Tertiary Education Commission, TEC) conditionne une petite fraction (5 %) du financement au taux d'achèvement des études et envisage d'augmenter cette part. La TEC publie désormais des données sur les taux d'achèvement par institution et le gouvernement a fait en sorte que davantage d'informations soient publiées sur les taux de placements dans l'emploi et la rémunération des diplômés. Ces mesures ont entraîné une amélioration des résultats des prestataires.

La prise en charge d'une partie des coûts par les étudiants est justifiée par le constat selon lequel le rapport du rendement privé et du rendement public est plus élevé dans l'enseignement supérieur qu'aux niveaux inférieurs (même si des groupes d'étudiants considèrent que l'enseignement supérieur devrait être un droit, non un privilège). Les prêts d'études supérieures sont très généreux et subordonnés au revenu, et le système de bourses assure un accès très large aux études (graphique 2.18). Une fraction des prêts

Graphique 2.18. Aides publiques à des entités privées au titre de l'enseignement supérieur

2009, en % des dépenses publiques totales consacrées à l'enseignement supérieur



Source : OCDE (2012), *Regards sur l'éducation 2012*, graphique B5.3.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932834283>

étudiants est assortie d'un taux d'intérêt nul, ce qui a pour effet de presque doubler les coûts à long terme pour l'État tout en réduisant ceux supportés par les étudiants (Ulrich et al., 2012). Le gouvernement a essayé de récupérer certains de ces coûts en imposant aux emprunteurs qui travaillent à l'étranger de payer des intérêts, mais cette mesure pourrait créer des incitations perverses et les problèmes de non-remboursement sont déjà légion. Le montant des prêts a augmenté en parallèle avec les droits d'inscription (qui sont réglementés), de sorte que l'accessibilité financière des études supérieures est restée stable (Ulrich et al., 2012) ; cela étant, le coût des études pourrait être un problème pour les étudiants issus de familles pauvres, peu enclines à s'endetter. Le fait que l'aide publique, financée par les contribuables, profite essentiellement aux étudiants des classes moyennes pourrait également poser problème sur le plan de l'équité. Il se pourrait cependant que le coût financier ne soit pas un obstacle majeur à l'accès des étudiants défavorisés aux études supérieures. Des recherches canadiennes ont relevé que les aspirations des parents étaient beaucoup plus déterminantes, même si elles sont corrélées au statut socioéconomique (Finnie et al., 2010).

Encadré 2.7. **Recommandations pour l'amélioration de la politique éducative**

- Accroître la fréquentation des services d'EJE par les enfants issus de milieux défavorisés, en adoptant une approche plus ciblée, tels que les programmes d'éducation à domicile pour stimuler la demande des parents, et en recentrant les aides à la garde d'enfant sur les groupes à faible revenu afin d'encourager les prestataires à s'implanter dans les zones mal desservies.
- Améliorer la qualité de l'enseignement en améliorant le contenu de la formation des enseignants et le développement professionnel, notamment au regard des besoins divers des élèves; en consolidant les capacités des chefs d'établissement à travers la formation et le recrutement sélectif ; et en reliant les salaires et l'avancement dans la carrière aux performances et non pas uniquement à l'ancienneté.
- Améliorer les normes, l'évaluation et l'obligation de rendre compte dans le système scolaire en :
 - ❖ fournissant des incitations et des opportunités pour fusionner et regrouper les réseaux d'établissements fragmentés, afin de réaliser des économies d'échelle dans le domaine de l'administration, ce qui permettrait aux chefs d'établissement de se concentrer sur les objectifs d'apprentissage et de faire profiter élèves et enseignants des avantages du travail en réseau ;
 - ❖ continuant à renforcer les contrôles externes sur les processus d'auto-évaluation des établissements scolaires et d'évaluation interne (modération entre pairs, examens de l'Education Review Office, publication d'informations sur les établissements scolaires et comparaison nationale des performances), de manière à consolider les deux principes fondamentaux que sont la responsabilité et la confiance ;
 - ❖ octroyant des dotations forfaitaires pour couvrir une plus grande partie des dépenses scolaires, notamment les coûts du personnel et les dépenses d'exploitation, qui seraient fondées sur le nombre d'élèves inscrits et les problèmes socio-économiques, de manière à donner aux établissements la latitude nécessaire pour allouer des ressources et répondre aux demandes des parents en faveur d'un enseignement de qualité ;

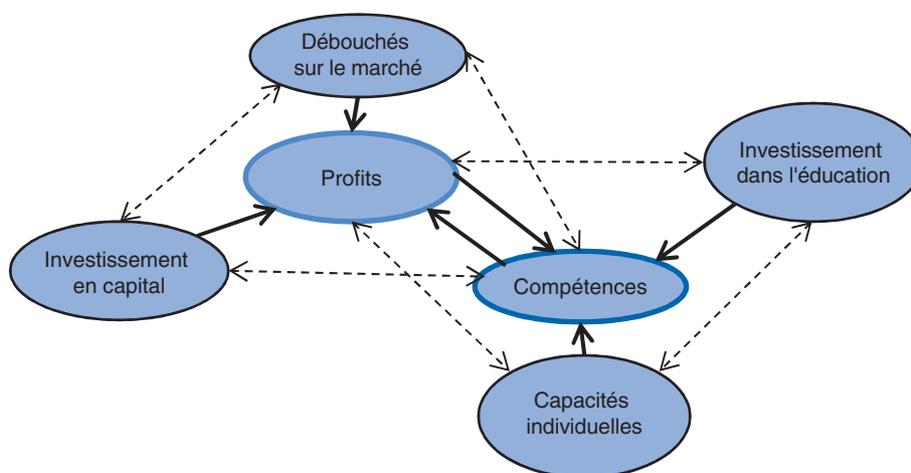
Encadré 2.7. **Recommandations pour l'amélioration de la politique éducative** (suite)

- ❖ encourageant de manière circonspecte la compétition entre les écoles et l'innovation pour promouvoir la qualité ; il conviendra dans ce contexte d'éviter toute ségrégation scolaire, en imposant à chaque école une obligation ferme de service social qui conditionnera l'octroi des subsides publics, et de procéder à une évaluation objective des projets pilotes dans ce domaine.
- Réduire le taux d'abandon scolaire en relevant l'âge de la scolarité obligatoire à 18 ans ; améliorer la pertinence des programmes pédagogiques et des activités scolaires pour les élèves en échec ; maintenir les élèves dans les filières d'enseignement général et dans des classes bien intégrées.

Assurer l'adéquation entre les compétences et les emplois

Selon le modèle de « l'écosystème des compétences » de Dalziel (2012), la pénurie de compétences peut être considérée comme le résultat d'un problème de coordination entre les décisions d'investissement des entreprises et les décisions d'orientation scolaire des jeunes (graphique 2.19). Compte tenu du long délai qui s'écoule entre le début de la scolarité et l'entrée dans la vie active, cette coordination est difficile. Ces deux catégories de décisions sont généralement guidées par les signaux du marché, notamment sur le rendement de l'éducation, et par la coordination. Pour combler l'écart entre les deux, il est nécessaire d'aider, voire d'habituer les élèves à choisir des disciplines et niveaux de qualification qui non seulement sont compatibles avec leurs intérêts et leurs aptitudes, mais dont on peut penser qu'ils seront recherchés sur le marché du travail au moment où ils obtiendront leur diplôme.

Graphique 2.19. **L'écosystème des compétences**



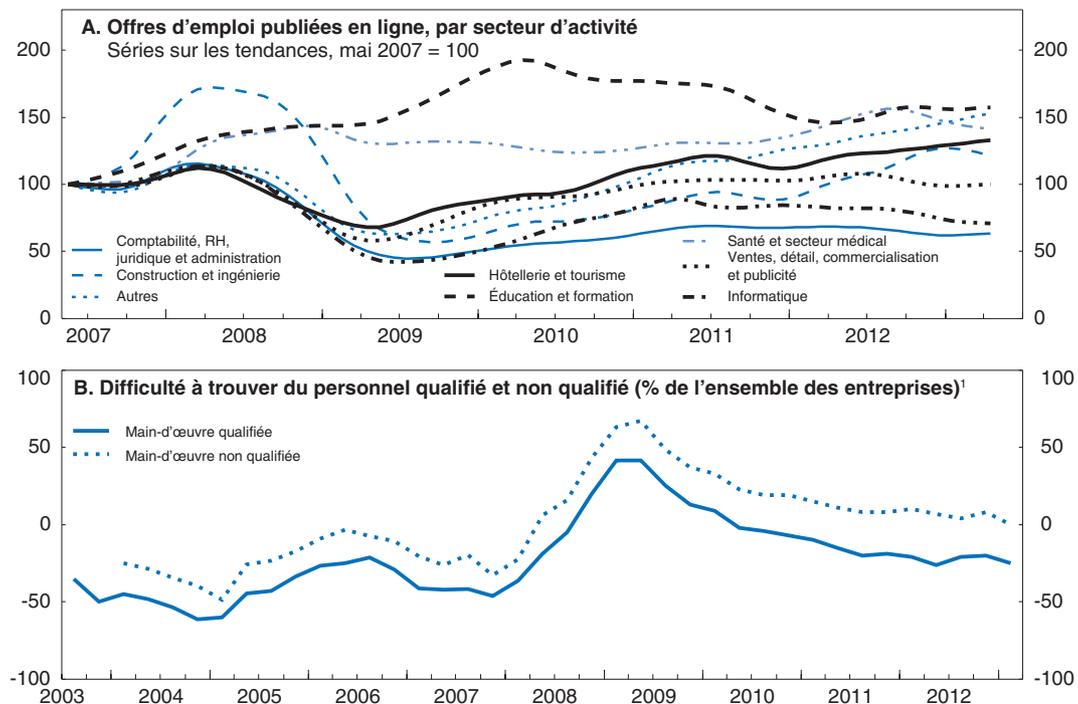
Source : Dalziel (2012), *Toward a New Zealand System of Skill Ecosystems*.

Une demande de compétences non satisfaite

Les enquêtes menées auprès des entreprises montrent que celles-ci ne trouvent pas en quantité suffisante les compétences que requièrent leurs besoins de production et

d'innovation. En 2009, le ministère de l'Éducation a identifié trois domaines dans lesquels l'inadéquation et l'insuffisance de l'offre sont patentes : l'informatique, l'ingénierie et la construction (Earle, 2009). Depuis lors, la demande a continué à croître dans les secteurs de la construction et de l'ingénierie (graphique 2.20, partie A). La pénurie de main-d'œuvre dans le secteur de la construction est sans doute exacerbée par les travaux de reconstruction dans la région du Canterbury et, de façon plus immédiate, par la vigueur des investissements dans l'immobilier, le durcissement des réglementations en matière de protection parasismique et la rénovation des maisons mal étanchéifiées dans le pays. Les enquêtes menées auprès des employeurs indiquent qu'ils ont plus de difficultés pour recruter des travailleurs qualifiés en général (le recrutement de travailleurs peu qualifiés étant lui aussi devenu moins facile), malgré la persistance d'un chômage élevé (partie B). Cela tendrait à montrer que les compétences des travailleurs sans emploi, ou des travailleurs qui changent d'emploi, ne correspondent pas aux compétences recherchées par les employeurs.

Graphique 2.20. Indicateurs des besoins de compétences



1. Un chiffre négatif signifie qu'il y a davantage d'employeurs qui pensent qu'il est difficile de trouver du personnel que d'employeurs qui pensent l'inverse.

Source : Ministère du Travail ; NZIER, *Quarterly Survey of Business Opinion* et *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 93.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932834302>

Étant donné que les qualifications sont généralement élevées en Nouvelle-Zélande et qu'elles constituent un indicateur relativement fiable des compétences (encadré 2.8), le véritable problème tient peut-être à ce que l'appariement de l'offre et de la demande est devenu moins efficace. Depuis la crise, les travailleurs hésitent davantage à changer d'emploi (Fabling et Maré, 2012). Les tremblements de terre dans le Canterbury ont entraîné une modification rapide de la structure de l'offre et de la demande de main-d'œuvre dans la

Encadré 2.8. Les qualifications constituent-elles un bon indicateur des compétences ?

Les recherches fondées sur l'Enquête ALL (Adult Literacy and Life Skills Survey) de 2006 de l'OCDE (Statistique Canada et OCDE, 2011) indiquent que les qualifications formelles constituent un indicateur relativement fiable des compétences en Nouvelle-Zélande, hormis pour les immigrants, qui représentent une forte proportion de la population active du pays (Smyth et Lane, 2009). Relativement peu de personnes ont un niveau de qualification faible mais des compétences élevées en maîtrise de l'écrit et en calcul, tandis que de 20 à 25 % des diplômés ont des compétences faibles en maîtrise de l'écrit et en calcul, la plupart étant des personnes dont l'anglais n'est pas la langue maternelle. Le niveau de compétences plus faible mesuré par les tests pourrait donc être lié à la barrière de la langue et ne pas correspondre à des compétences intrinsèquement faibles, même si les diplômes obtenus à l'étranger peuvent ne pas avoir la même qualité que ceux obtenus dans le pays d'origine, ainsi que certains employeurs l'ont fait remarquer (Baron et McLaren, 2006). L'enquête ALL a également montré que la Nouvelle-Zélande affichait des taux similaires de sous-qualification et de surqualification, avec des niveaux d'appariement relativement bons.

Les immigrants établis en Nouvelle-Zélande ont plus de chances d'être diplômés : en 2006, 26 % de la population d'âge actif et 38 % des migrants récents avaient un diplôme universitaire, contre seulement 17 % des Néo-Zélandais de souche (Maré et Stillman, 2009). Pourtant, la présence d'immigrants dans une région semble exercer une pression à la baisse sur les salaires pour les activités à faible niveau de compétences, mais non pour celles qui nécessitent un diplôme (Maani, 2008). Cela signifie que, pendant au moins les 5 à 10 premières années, les immigrants titulaires d'un diplôme commencent par travailler dans des emplois peu qualifiés ou dans des emplois pour lesquels ils sont surqualifiés, ce qui est n'est pas le cas des Néo-Zélandais dans les mêmes fonctions (Hodgson et Poot, 2010). Cette situation pourrait s'expliquer par la préférence donnée aux immigrants très qualifiés au cours des dernières années et l'incapacité de l'économie à les absorber de manière efficace, ou par l'incapacité du marché à transmettre aux employeurs des informations correctes sur leur véritable niveau de compétences. D'autres recherches font apparaître que l'émigration des Néo-Zélandais diplômés est presque exactement compensée par l'immigration de diplômés (Dumont et Lemaitre, 2005). Néanmoins, l'équilibre des entrées et sorties de qualifications n'implique pas un équilibre des entrées et sorties de compétences – et à vrai dire, la Nouvelle-Zélande souffre d'une « fuite des cerveaux » nette modeste.

L'étude ALL a constaté qu'il y avait en Nouvelle-Zélande des taux assez semblables de déficits et d'excédents de compétences par rapport aux besoins du marché du travail, l'adéquation étant donc globalement assez satisfaisante. Il n'en va pas de même pour l'efficacité de l'adéquation au marché du travail des qualifications formelles, les taux de sous-qualification étant sensiblement plus élevés que les taux de surqualification, ce qui donne à penser qu'il a peu de réserves de compétences de plus haut niveau (Quintini, 2012). L'étude ALL a également montré qu'environ 40 % des salariés néo-zélandais avaient des compétences en maîtrise de l'écrit et en calcul inférieures au niveau requis pour maîtriser les textes et les tâches de plus en plus difficiles qui caractérisent une économie du savoir (Earle, 2011), corroborant l'existence d'une pénurie de compétences, perceptible dans le faible niveau de productivité, et de problèmes d'inadéquation des qualifications.

région et les flux nets de travailleurs venant de l'étranger se sont tassés en même temps que leur niveau d'expérience moyen a diminué (Craigie et al., 2012). La baisse d'efficacité de l'appariement de l'offre et de la demande de main-d'œuvre n'est pas inhabituelle à la suite d'une récession majeure, les employeurs ayant tendance à rechercher de nouvelles compétences pour gagner en productivité (Jaimovich et Siu, 2012). Les employeurs se plaignent également du niveau insuffisant des compétences générales non techniques (discipline, courtoisie, sens de la communication, etc.) parmi toutes les catégories de travailleurs. De nos jours, ces compétences non cognitives jouent un rôle aussi important que d'autres compétences plus aisément mesurables dans la réussite scolaire et professionnelle (Heckman et Krueger, 2004).

Les entreprises qui ne parviennent pas à trouver les compétences dont elles ont besoin sur le marché peuvent choisir de former leurs salariés existants ou de nouvelles recrues (voir ci-dessous). Elles ont également fait pression sur le gouvernement pour qu'il finance davantage de places de formation formelle, des formations universitaires diplômantes en ingénierie et en informatique et autres, et pour qu'il fasse venir davantage d'immigrés qualifiés. Les entreprises des secteurs en déclin structurel se plaignent également de ne pas réussir à pourvoir les postes faiblement rémunérés offrant peu de perspectives d'avancement professionnel manifestes (OCDE, 2010b).

Planification stratégique et coordination

Mise en œuvre de 2008 à 2012, la Stratégie de la Nouvelle-Zélande pour les compétences était un accord tripartite entre le gouvernement, les employeurs et les travailleurs destiné à améliorer les compétences et la productivité. Rasmussen et al. (2012) expliquent que l'affaiblissement des syndicats consécutif à l'adoption de la loi de 1991 sur les contrats de travail, et l'absence d'interlocuteur égal du côté des employeurs qui a résulté de cette situation, ont nui à ces initiatives de collaboration. Même si cela n'est pas tout à fait clair, une collaboration élargie entre les entreprises, les travailleurs et le gouvernement dans le domaine de la formation et du développement des compétences est souhaitable. La stratégie actuelle pour les compétences (Gouvernement de Nouvelle-Zélande, 2012) a repris beaucoup des objectifs de la stratégie précédente, mais en tant que composante du Programme de développement des entreprises (Business Growth Agenda), il s'agit cette fois d'un effort concerté impliquant l'ensemble du gouvernement. Elle associe activement les responsables de la politique éducative à la politique plus générale du développement, et devrait être considérée comme une chance de jeter des ponts entre le système éducatif et les entreprises.

Le ministère du Travail (désormais intégré au ministère des Entreprises, de l'Innovation et de l'Emploi) produit des projections à 10 ans des besoins de compétences de la Nouvelle-Zélande, qui reposent sur les tendances estimées de la demande sectorielle et sur les flux d'entrées et sorties de différentes catégories de compétences prenant en compte les retraites, les migrations et les délivrances de diplômes. Ces projections sont censées fournir des indications approximatives aux éducateurs, aux étudiants, aux employeurs et aux décideurs sur les besoins émergents et les besoins futurs les plus probables, même si ces estimations sont entourées d'une grande incertitude. Les dernières projections indiquent que c'est pour les « travailleurs issus de la formation professionnelle spécialisée et intermédiaire » que la demande devrait être la plus élevée – 5 % de croissance par an entre 2009 et 2019 selon les projections (tableau 2.10). Par contraste, la demande de titulaires d'une licence devrait croître de 2 % par an. Ces données reflètent :

i) du côté de l'offre, des effets de cohorte négatifs sur les taux de diplômés de l'EFP, ainsi qu'une sortie nette de migrants diplômés de l'EFP, accompagnée d'une entrée massive de migrants diplômés de l'université ; et ii) du côté de la demande, des suppressions d'emplois peu qualifiés de plus en plus nombreuses sous l'effet de la mécanisation ou de l'externalisation et la part croissante de la production basée sur les connaissances et à forte valeur ajoutée, qui nécessite des compétences plus élevées.

Tableau 2.10. **Projections de la demande pour différents types de profession par niveau de qualification, 2010-20**

Croissance annuelle en pourcentage

	Pas de qualification	Qualification scolaire	Formation professionnelle de base	Formation professionnelle spécialisée	Formation professionnelle intermédiaire	Diplôme de l'enseignement supérieur et formation professionnelle avancée	Total
Cadres	-5.9	-2.0	3.1	7.2	8.1	2.9	2.3
Professions intellectuelles et scientifiques	-1.8	-5.0	-0.2	6.3	7.7	1.1	1.5
Professions intermédiaires	-1.8	-4.3	-2.0	5.9	6.3	2.7	1.7
Personnel de bureau	-2.4	-2.8	0.9	7.2	4.5	3.1	0.4
Personnel des services et de la vente	-0.3	-1.1	0.9	5.2	4.5	4.1	1.4
Travailleurs de l'agriculture et de la pêche	-2.1	-2.7	1.4	5.0	5.2	2.8	0.4
Travailleurs qualifiés	-3.0	-5.2	-0.9	4.3	-11.0	3.5	1.1
Opérateurs d'installations et de machines	0.2	-1.7	3.9	7.4	3.4	2.8	1.7
Métiers élémentaires	-0.8	-0.5	3.5	7.0	3.9	4.1	1.2
Total	-1.5	-2.5	1.3	5.1	5.0	2.1	1.4

Source : Ministère du Travail (2012).

Les projections du Trésor de Nouvelle-Zélande tablent sur une diminution de la demande non satisfaite de compétences d'EFP, motivée principalement par l'anticipation d'une baisse des sorties nettes de ces catégories de compétences. Il se pourrait cependant que les besoins de compétences augmentent encore davantage. L'un des principaux risques, pour la Nouvelle-Zélande, est que la concurrence mondiale qui s'exerce pour la main-d'œuvre diplômée de l'enseignement supérieur, combinée au vieillissement démographique qui touche de nombreux pays non membres de l'OCDE, n'enraye les entrées nettes anticipées d'immigrés très qualifiés et n'accélère les sorties de résidents très qualifiés, ce qui entraînerait une hausse des besoins en diplômés de l'université en particulier.

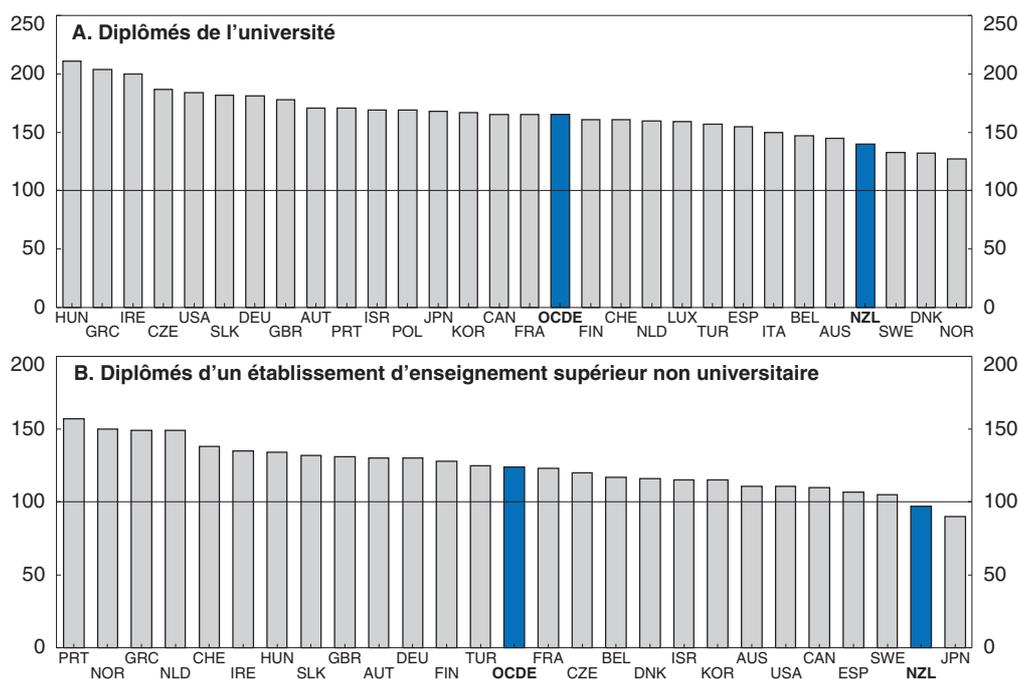
Les ITO ont été créées en partie dans l'objectif de tenir le rôle « d'experts en compétences », mais elles n'ont jamais rempli cette fonction, arguant d'un manque de financements. L'évaluation de la formation professionnelle que vient d'achever le gouvernement recommande de confier cette mission d'expertise en compétences aux secteurs industriels qui accepteraient que leur ITO s'en charge (voir plus bas). Cela devrait inciter davantage l'industrie et l'État à travailler ensemble pour assurer une planification adéquate des compétences nécessaires au marché et le financement de l'éducation.

Réagir aux signaux du marché

Le rendement de l'éducation dépend, d'une part, du coût de la formation et des revenus auxquels renonce la personne pendant qu'elle fait ses études, et d'autre part, des revenus futurs attendus associés à l'obtention d'une qualification formelle. Étant donné que les prêts étudiants sont d'une durée indéterminée (et couvrent à la fois les frais de subsistance et les frais de scolarité) et que leur remboursement est subordonné au revenu (ce que l'OCDE recommande toujours), ils pourraient entamer l'incitation qu'ont les étudiants à tirer le meilleur parti de leurs études supérieures. Le fait est que les revenus des diplômés de l'enseignement supérieur rapportés aux revenus des diplômés de l'enseignement secondaire du 2^e cycle sont parmi les plus bas de la zone OCDE, ceci étant vrai en particulier pour l'enseignement non universitaire (type B), qui, en moyenne, aboutit à des salaires faibles (graphique 2.21). Même si la moitié environ de l'écart peut s'expliquer par des erreurs de mesure (encadré 2.9), sans doute y a-t-il lieu de prêter davantage d'attention au rapport coût-bénéfice des prêts étudiants et plus généralement des incitations financières publiques.

Graphique 2.21. Revenus d'activité relatifs des diplômés de l'enseignement supérieur ayant entre 25 et 64 ans, 2010¹

Enseignement secondaire du 2^e cycle et enseignement post-secondaire non supérieur = 100



Source : OCDE (2012), *Regards sur l'éducation 2012*, tableau A8.1.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932834321>

Le faible rendement moyen mesuré de l'enseignement supérieur en Nouvelle-Zélande pourrait résulter du faible niveau de productivité de l'économie nationale, étant donné que sur les marchés concurrentiels, les travailleurs gagnent la valeur de leur produit marginal (encadré 2.9). Une productivité faible et des rendements faibles peuvent résulter de plusieurs facteurs communs : le manque relatif de grandes entreprises (qui sont plus susceptibles de verser des « salaires efficaces ») et de pousser la formation de leurs salariés

Encadré 2.9. Rendement de l'éducation sur le marché du travail

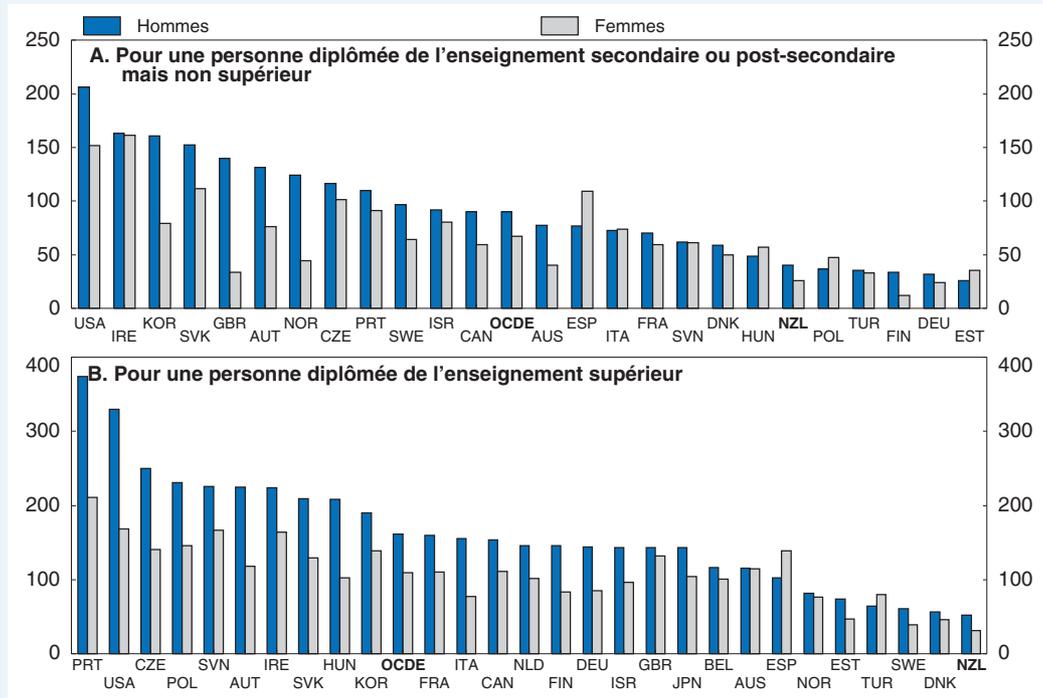
Le rendement mesuré privé (sur le marché du travail) de l'enseignement supérieur en Nouvelle-Zélande est très faible selon les critères internationaux. Les revenus d'activité moyens des diplômés de l'enseignement supérieur rapportés aux revenus des personnes issues de l'enseignement secondaire du 2^e cycle se situent au bas du classement des pays de l'OCDE pour les diplômés de l'université (type A) et, plus particulièrement, pour les diplômés d'établissements d'enseignement supérieur non universitaires (type B) (graphique 2.21). Même si le rendement moyen de l'enseignement universitaire est encore plus bas dans les pays à haut revenu que sont la Suède, le Danemark et la Norvège, les pays nordiques sont connus pour avoir une échelle salariale resserrée en général. Le rapport salaire minimum/salaire moyen de la Nouvelle-Zélande est le plus élevé de la zone OCDE à un tout petit peu moins de 60 %, se traduisant aussi par une échelle salariale compacte. Une comparaison plus fine basée sur la valeur actualisée nette calculée par l'OCDE et prenant en compte les coûts directs et les coûts d'opportunité des études ainsi que les revenus d'activité nets du risque de chômage, des impôts et des transferts place la Nouvelle-Zélande au dernier rang pour ce qui est du rendement de l'enseignement supérieur (graphique 2.22). Toutefois, selon les estimations de Zuccollo et al. (2013), jusqu'à la moitié de l'écart de rendement de l'enseignement supérieur entre la Nouvelle-Zélande et la moyenne de l'OCDE peut être attribué à des différences structurelles et de mesure, notamment : i) la surestimation des rendements de l'enseignement secondaire (utilisés comme niveau de référence pour le rendement de l'enseignement supérieur), due au nombre élevé d'étudiants inscrits dans l'EFP supérieur et qui n'achèvent pas leur cursus, et ii) des afflux importants de main-d'œuvre immigrée qualifiée pour laquelle il existe, à cause de différents obstacles, un décalage important entre les qualifications et les compétences (voir encadré 2.8), qui peuvent affaiblir les salaires des autochtones titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur d'un moindre niveau, et, parallèlement, des sorties importantes de jeunes Néo-Zélandais très qualifiés, notamment vers l'Australie, où ils peuvent gagner sensiblement plus qu'en Nouvelle-Zélande pour la même compétence (notamment dans le secteur de la construction). Cependant, même s'ils sont faibles, les rendements sont loin d'être nuls et constituent une incitation suffisante à mener des études supérieures. Des données montrent également que le marché du travail néo-zélandais octroie une prime élevée aux jeunes Néo-Zélandais titulaires d'un diplôme national ; voir Scott (2009) et Mahoney et al. (2013).

On entend parfois dire que les entreprises néo-zélandaises ne sont pas prêtes à payer une prime suffisante pour se procurer les compétences qu'elles recherchent. Néanmoins, les entreprises qui font état des pénuries de compétences les plus importantes sont celles qui versent les salaires les plus élevés, ce qui donne à penser que la volonté de payer n'est pas le problème (Mok et al., 2012). Sur n'importe quel marché, il est normal que la demande des acteurs qui ne peuvent pas payer le prix d'équilibre reste en partie non satisfaite. Sont probablement à ranger dans cette catégorie les entreprises qui n'ont pas une productivité suffisante pour pouvoir payer les compétences dont elles ont besoin, un problème fondamental qui pourrait traduire le manque de débouchés commerciaux offrant la promesse de profits futurs et/ou des capacités de gestion insuffisantes pour tirer le meilleur parti des compétences disponibles. Les défaillances du marché financier ont peut-être aussi une part de responsabilité, par exemple sous la forme de demandes de nantissement de prêt excessives ou du manque de capital-risque. C'est donc vraisemblablement plus l'incapacité que le refus de payer qui pose véritablement problème.

Encadré 2.9. Rendement de l'éducation sur le marché du travail (suite)

Graphique 2.22. Les rendements marchands de l'éducation sont relativement faibles¹

Valeur actualisée nette privée de l'éducation, 2008¹,
en milliers d'USD convertis à l'aide de PPA pour le PIB



1. Ou année la plus récente disponible.

Source : OCDE (2012), *Regards sur l'éducation 2012*, tableaux A9.1 et A9.3.

StatLink Note : Pour télécharger les données correspondantes à ce graphique reportez-vous au graphique 24.

déjà très qualifiés), les dotations en ressources naturelles (qui ont pour corollaire une faible intensité d'innovation, et donc une demande de compétences plus réduite) et le sous-développement financier (qui contribue à une faible intensité capitalistique et à la petite taille des entreprises). Cependant, comme les compétences sont à la base de l'innovation, le manque d'investissements en capital humain pourrait en un sens précéder le manque de productivité.

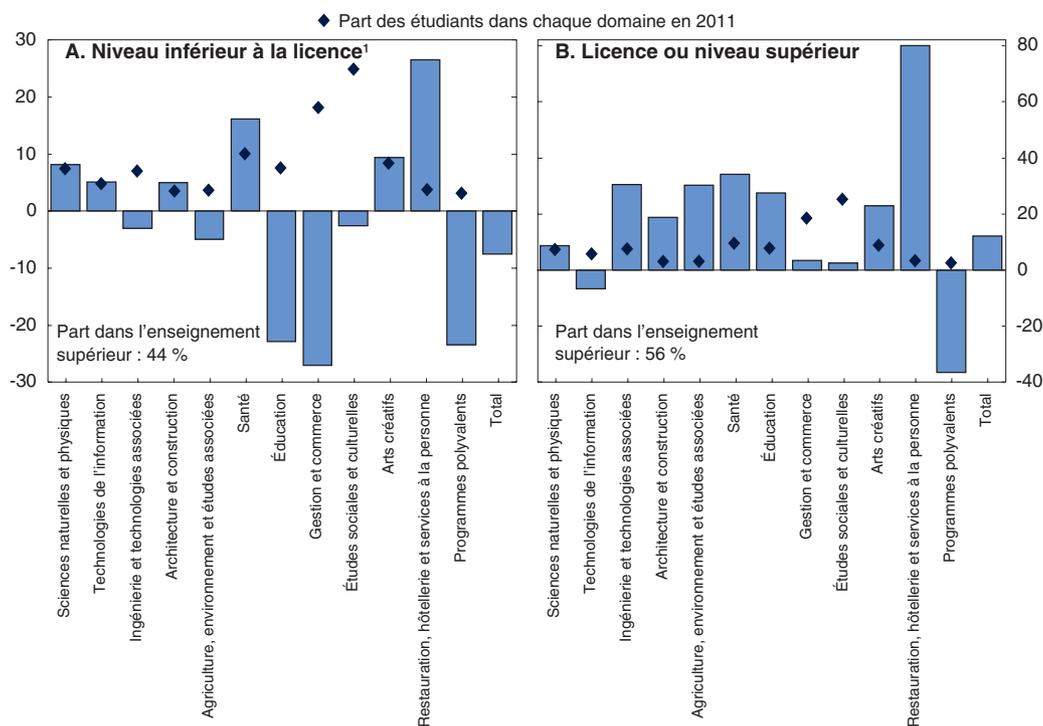
La Nouvelle-Zélande affichant un niveau de dépenses d'éducation élevé par rapport à son PIB et des taux de réussite des études supérieures également élevés, il est nécessaire de se pencher sur la qualité et la pertinence de son système d'enseignement supérieur. Le faible rendement de l'éducation pourrait signifier que la population néo-zélandaise est trop instruite pour les besoins du marché du travail ; cette « surinstruction » pourrait accélérer la diminution des rendements à mesure que davantage d'étudiants marginaux sont subventionnés pour entreprendre des études supérieures, et parallèlement, elle ne développe pas les compétences dont ont besoin certains secteurs de l'économie. Autre cas de figure, il se pourrait que les ressources ne soient pas correctement affectées au sein du système éducatif, soit parce qu'elles ne sont pas consacrées aux bons domaines d'étude soit à cause de la qualité médiocre de l'enseignement. Se posent également des problèmes d'équité. Pour améliorer le bien-être national, les autorités devraient réorienter une partie

des ressources vers des mesures de réduction de l'abandon scolaire. De fait, c'est là un domaine d'investissement considérable en Nouvelle-Zélande, même si les ressources disponibles pourraient sans doute être mieux ciblées, dans le sens des recommandations formulées ci-dessus (encadré 2.7). Une solution consisterait à allouer aux Maoris et aux Pasifikas des bourses fondées sur le mérite portant sur des domaines où l'offre de compétences est insuffisante pour satisfaire les besoins de l'économie.

Le graphique 2.23 montre que les domaines d'étude les plus prisés, à la fois au niveau ITP/PTE et dans les universités, sont les études sociales et culturelles et le commerce, où, néanmoins, les taux d'abandon sont également très élevés (de l'ordre de 40 %). Cette situation semble traduire un problème d'inadéquation avec les besoins du marché du travail, ainsi qu'une qualité insuffisante de l'enseignement de ces disciplines dans les établissements supérieurs privés (OCDE, 2008a). Pendant une période de six ans qui s'est achevée en 2011, les études liées à la santé et à la restauration et l'hôtellerie ont connu une popularité croissante, permettant une meilleure adéquation avec les domaines observés de croissance des offres d'emploi (graphique 2.20). La croissance de l'intérêt des étudiants pour les sciences naturelles et l'ingénierie, les métiers du bâtiment et l'informatique, domaines dans lesquels les besoins des entreprises sont particulièrement aigus, reste faible voire négative, à l'exception peut-être des cursus d'ingénierie au niveau universitaire. Ces données semblent être en contradiction avec les scores élevés obtenus par les Néo-Zélandais aux tests PISA en mathématiques et en sciences (et davantage

Graphique 2.23. **Croissance du nombre d'étudiants en équivalent plein temps par domaine d'études**

2005 à 2011



1. À l'exclusion des programmes d'enseignement supérieur proposant des qualifications inférieures au NZQF niveau 4+.

Source : Education COUNTS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932834340>

encore, semble-t-il, avec les résultats de l'enquête TIMSS), ainsi qu'avec les signaux du marché, qui sont raisonnablement clairs dans ces domaines (Mahoney et al., 2013). L'État est en train de financer la création de places supplémentaires dans les filières universitaires d'ingénierie, mais le risque existe que les universités abaissent leurs critères d'admission dans ces disciplines difficiles (Hill, 2012). L'un des problèmes majeurs tient à ce que les disciplines les plus prisées par les étudiants sont aussi celles qui coûtent le moins cher aux prestataires, qui reçoivent des dotations forfaitaires. Ainsi, bien que le montant des dotations publiques varie selon le type et le niveau des programmes (par exemple, les cursus artistiques reçoivent moins de financements que les sciences), les établissements d'enseignement supérieur interfinancent leurs différents cursus. Un mécanisme jouant un rôle essentiel dans l'orientation du secteur de l'éducation est celui des plans d'investissement qui sont négociés entre la Commission de l'enseignement tertiaire (TEC) et les prestataires individuels, qui prévoient, entre autres, le type de programmes que doit entreprendre une organisation de l'enseignement tertiaire (TEO) et le nombre de places qui seront financées par l'État.

Enseignement et formation professionnels (EFP) et apprentissage en milieu professionnel

L'EFP et l'apprentissage en milieu professionnel, de par leur caractère appliqué, ont un rôle essentiel à jouer dans le renforcement des liens entre l'éducation et le travail. Ils peuvent également contribuer à remotiver les élèves du secondaire qui envisagent d'arrêter leurs études, évitant ainsi un taux élevé d'abandon scolaire. Cela pourrait expliquer l'intérêt nouveau que témoignent de nombreux pays de l'OCDE pour ce mode d'apprentissage traditionnel. La Nouvelle-Zélande a mis en place ses propres programmes, Gateway, STAR et Youth Guarantee. Des ressources suffisantes, à la fois publiques et privées, devront être investies dans la formation professionnelle pour la rendre plus prestigieuse et efficace. Or, l'EFP coûte cher car elle nécessite l'intervention de spécialistes de l'industrie et l'accès à des équipements de pointe qui évoluent rapidement. Il faudra donc s'assurer que ces programmes aient un bon rapport coût-bénéfice.

EFP

L'expansion de l'EFP comporte quelques risques. Dans les systèmes d'EFP basés sur le marché comme celui de la Nouvelle-Zélande, où il existe peu de mécanismes institutionnels facilitant la transition vers la vie active (services de placement dans l'emploi par exemple), les étudiants sont parfois obligés d'en passer par plusieurs postes peu qualifiés avant de trouver un emploi qui corresponde à leur qualification d'EFP. Cette période de recherche peut être délicate pour les étudiants en EFP si leurs compétences deviennent obsolètes ou s'ils ne réussissent pas à trouver un emploi correspondant à leur profil (Grubb, 2006). Par ailleurs, il peut être dans l'intérêt des prestataires d'EFP et des employeurs d'exagérer les pénuries de compétences (OCDE, 2010b ; Grubb, 2006), auquel cas le développement du secteur de l'EFP n'est peut-être pas une réponse appropriée. En tant qu'intermédiaires impartiaux, les pouvoirs publics et les chercheurs doivent évaluer soigneusement l'ampleur réelle des pénuries de compétences, comme le Département du Travail (au sein du ministère des Entreprises, de l'Innovation et de l'Emploi) et le Trésor de Nouvelle-Zélande ont entrepris de le faire. Ces études donnent à penser que la pénurie de compétences d'EFP est bel et bien réelle, même si son ampleur est sujette à débat.

Développer l'EFP pour remotiver les élèves tentés d'arrêter leurs études est une mesure importante, mais elle ne doit pas masquer la nécessité d'améliorer tous les cursus pour les rendre pertinents, intéressants et en phase avec le contexte, en assurant un enseignement de qualité à tous les niveaux. Par ailleurs, les étudiants devraient avoir la possibilité d'aller et venir facilement entre les filières généralistes et professionnelles, dans le respect des idéaux de l'éducation globale. Cela leur éviterait d'être prisonniers d'une compétence particulière, un autre risque de l'EFP. De la même manière, il sera important d'intégrer pleinement l'acquisition des compétences générales à l'EFP. Les recherches montrent que la meilleure manière, pour les étudiants en EFP, d'acquérir les compétences de base, est de les apprendre dans un contexte proche de la vie réelle. Le gouvernement a adopté des mesures visant à introduire l'enseignement des compétences en maîtrise de l'écrit et en calcul dans tous les cursus de niveau élémentaire de l'enseignement supérieur, partant du postulat qu'ils devraient contribuer au développement des compétences et des capacités généralistes tout en préparant les étudiants à l'acquisition des compétences spécifiques propres à leur domaine d'études.

Formation industrielle

La Nouvelle-Zélande est très active en matière de formation industrielle, aussi bien formelle (obtention de crédits débouchant sur une qualification) que non formelle. Des données de 2008 montrent que près d'un tiers des salariés néo-zélandais ont suivi un enseignement ou une formation non formel financé par leur employeur au cours des 12 mois précédents. Comme dans d'autres pays, ces formations sont souvent étroitement ciblées, toutefois, et les conditions d'accessibilité sont inégales : la plupart des formations sont de courte durée (un à cinq jours) et visent l'acquisition de compétences nécessaires à l'entreprise et non de compétences génériques ; les salariés des grandes entreprises, ceux qui ont un niveau d'études élevé et ceux qui ont entre 25 et 64 ans ont beaucoup plus de chances d'en bénéficier que les salariés jeunes, ceux travaillant dans de petites entreprises et ceux sans qualifications (Barnes et Dixon, 2010).

Le volume de formation financé par les employeurs est sous-optimal dans la mesure où les entreprises ne peuvent pas engranger la totalité des bénéfices générés par la formation, qui peuvent profiter à d'autres entreprises ou à la société. L'État a un rôle évident à jouer de ce point de vue. Il peut accorder des aides financières de manière à orienter la formation dans des directions plus souhaitables sur les plans économique et social – pour soutenir les chômeurs, les travailleurs jeunes et peu qualifiés, la formation à l'acquisition de compétences générales, les petites entreprises, l'apprentissage, etc. Depuis la création des ITO, qui ont en charge l'organisation et le suivi de la formation (depuis 1992) et surtout depuis l'augmentation considérable des financements publics (en 2000), le nombre de stagiaires et d'employeurs participant à la formation industrielle formelle a fortement progressé, même s'il a légèrement diminué depuis la récession. Un quart des entreprises proposent désormais à leurs salariés une formation formelle. Elles affichent des taux de rétention de l'effectif supérieurs, et pour les stagiaires, les retombées en termes de revenu sont positives selon le niveau de qualification obtenu, et nettement supérieures dans certains secteurs (gestion, agriculture et environnement, construction et architecture, ingénierie et technologies associées) que dans d'autres (société et culture) (Crichton, 2012).

Cependant, l'amélioration quantitative générée par les subventions publiques a sans doute été obtenue au détriment en partie de la qualité : la performance mesurée par les

taux d'achèvement et de formation finale est médiocre et certaines ITO ont utilisé pour des stagiaires actifs les subventions qui continuaient d'être versées pour un grand nombre de stagiaires inactifs (MoE, 2013a). Cette pratique des subventions croisées pourrait tenir à des financements publics insuffisants par tête ou à des déficiences des mécanismes comptables pour les bénéficiaires des fonds publics. L'un des principaux problèmes posés par la formation industrielle par le passé est qu'elle était en grande partie utilisée par les travailleurs plus âgés. Actuellement, deux tiers environ des travailleurs qui suivent une formation industrielle ont 25 ans ou plus. Alors que la plupart des autres pays concentrent les subventions publiques sur les jeunes, la Nouvelle-Zélande est tenante d'un accès universel pour tous les apprenants. Cette approche a été nuancée au début des années 2000 avec l'introduction d'un système d'apprentissage moderne, et inversée récemment (voir ci-dessous).

Apprentissage

L'apprentissage est un mode de formation en entreprise qui peut être particulièrement efficace. S'agissant de programmes courant sur trois ou quatre ans et impliquant le contrôle étroit et l'évaluation régulière du travail de l'apprenti, ainsi qu'un enseignement théorique, ils exigent un engagement solide de l'employeur – engagement qui peut être interprété comme le signe qu'il existe un besoin pour un type de compétence particulier (OCDE, 2010b). Ils facilitent la transition de l'école vers l'emploi en mettant les employés et les employeurs potentiels en contact. Cela est particulièrement vrai des jeunes apprentis, qui bénéficient d'une formation longue et intensive pour l'acquisition de compétences techniques qui sont difficiles à enseigner dans une salle de classe (par exemple, soudage, vitrage, plomberie, électricité et construction), mais qui ont de la valeur sur le marché. Mais il est coûteux pour un employeur de prendre un apprenti, en termes de ressources, de temps et de gestion. L'une des difficultés majeures pour l'employeur est la nécessité de libérer les apprentis pendant les heures de travail pour qu'ils aillent en cours, ce qui impose des coûts ou peut constituer un obstacle.

En outre, les entreprises risquent de ne pas être en mesure de bénéficier des avantages de la formation, dans la mesure où celle-ci peut être utile à d'autres entreprises. Elles auront donc tendance à offrir moins de formation qu'elle ne le pourrait pour ce qui est de toutes les compétences ayant un caractère général (Mok et al., 2012). Des études antérieures des entreprises néo-zélandaises ont mis en évidence des cas de « braconnage » de stagiaires en apprentissage par des entreprises rivales, à qui il suffit d'offrir une légère majoration de salaire par rapport à celui versé par l'employeur actuel, alors même qu'elles vont tirer parti des importants coûts de formation engagés par ce dernier (Baron et McLaren, 2006). En revanche, des études plus récentes donnent à penser que le principal obstacle à la formation ces quelques dernières années a été le ralentissement économique, le détournement de stagiaires constituant, semble-t-il, une préoccupation moindre parmi les employeurs (MoE, 2013b).

Les autorités ont récemment annoncé des réformes de la formation industrielle qui visent à créer un seul programme d'apprentissage pour les jeunes et les adultes, intitulé « Apprentissage Nouvelle-Zélande », qui fournirait le même appui et les mêmes subventions à tous les apprentis, quel que soit leur âge ; favoriserait le financement de l'apprentissage, le contenu et le niveau de la formation ; fixerait des critères de résultats clairs pour les ITO en termes de taux d'achèvement et de qualifications acquises ; améliorerait la concurrence en donnant aux employeurs un accès direct aux apprentis ; et,

dans le cas de performance peu satisfaisante des ITO, verserait les fonds pour la formation industrielle directement aux employeurs (Joyce, 2013). Les taux de financement moyens pour les apprentissages augmentent de 20 %, le partage entre l'État et les entreprises allant de 70 %/30 % à 80 %/20 %, générant ainsi une augmentation du nombre d'apprentissages et de compétences acquises, comme le redressement économique attendu et les besoins de reconstruction à Canterbury semblent l'exiger. Les nouvelles conditions fondées sur la production et les incitations à la concurrence entre ITO devraient en outre contribuer à assurer un bon rapport efficacité-coût. Elles devraient aussi implicitement favoriser les jeunes apprentis, qui tendent à avoir de meilleurs taux d'achèvement, sans nuire aux stagiaires plus âgés mais prometteurs. Globalement, ces mesures contribueront à la réalisation de l'objectif d'amélioration du service public, à savoir faire en sorte que 55 % des 25 à 34 ans soient titulaires d'un diplôme de niveau 4 ou d'un niveau supérieur d'ici à 2017.

La nouvelle stratégie destinée à doper l'offre de places d'apprentissage de qualité par les employeurs et à améliorer les taux d'achèvement par les apprentis est la bienvenue. Les changements apportés récemment aux programmes d'aide à l'emploi 'Work and Income' (voir plus haut) vont aussi dans la même direction. Étant donné que le problème principal réside dans le coût direct et l'externalité liée au détournement par la concurrence, la solution serait de subventionner les salaires directement ou les « coûts d'accueil de l'apprenti ». Néanmoins, des efforts supplémentaires seront sans doute requis pour contenir les coûts tout en améliorant la qualité et la redevabilité. Certains employeurs, par exemple dans le secteur du bâtiment, ont suggéré que les subventions aux employeurs soient financées par un prélèvement sur les permis de construire, ce qui permettrait d'associer de petites entreprises au programme (Baron et McLaren, 2006). En tout état de cause, la subvention devrait rester modeste ; il y a lieu que les coûts soient partagés entre l'État et les entreprises, pour garantir l'intérêt et l'engagement de ces dernières (OCDE, 2010b). Des dispositifs de formation collective permettant de former les apprentis avant de les placer chez des employeurs pourraient réduire les coûts directs pour ces derniers via des économies d'échelle. Le secteur de l'électricité a expérimenté un modèle novateur dans le cadre duquel l'ETCO, le principal système de formation collective opérant dans ce secteur, prend en charge un grand nombre des fonctions qui incombent habituellement à un employeur référent, telles que la recherche, le recrutement et la formation initiale des apprentis, lesquels sont ensuite placés auprès d'employeurs référents. L'ITO s'occupe également des aspects administratifs et son travail est très apprécié par les employeurs (Baron et McLaren, 2006). Des dispositifs du même type sont en place dans les secteurs de la plomberie, de l'ingénierie et de la construction.

Les subventions devraient toujours avoir pour contrepartie un système d'assurance-qualité rigoureux (OCDE, 2010b). Une réglementation contractuelle est nécessaire pour protéger les intérêts mutuels des apprentis et des employeurs, à savoir : garantir que les apprentis soient formés aux compétences requises pour l'obtention d'une qualification et ne soient pas exploités en tant que travailleurs à bas prix, et protéger les employeurs contre le risque que les apprentis qu'ils ont formés ne soient récupérés par la concurrence.

Gestion des carrières

Les étudiants sont les principaux acteurs de la gestion de leur carrière : ils doivent non seulement acquérir des connaissances de fond et des capacités d'apprentissage tout au long de la vie mais aussi être capables de gérer leur carrière en faisant des choix judicieux et éclairés aux moments clés de leur parcours (Vaughan, 2011). La transition peut commencer dès l'âge de 14 ans, lorsque l'élève commence à cerner ses domaines d'intérêt et choisit certaines matières, et peut durer jusqu'à huit ans pour les diplômés relevant de l'enseignement professionnel avancé et la licence, voire davantage si des périodes d'emploi ou de chômage viennent s'intercaler dans les études. Les modes de vie et les trajectoires professionnelles étant beaucoup moins rigides que par le passé, il est nécessaire de faire des choix professionnels plus fréquemment. « L'économie de la connaissance » repose sur un modèle de flux constants de connaissances et de technologies, qui fait qu'il est crucial d'acquérir tôt dans l'existence la capacité « d'apprendre à apprendre » et de l'utiliser continuellement. En Nouvelle-Zélande, une proportion élevée d'étudiants qui entament des études supérieures non universitaires ont plus de 40 ans, ce qui indique que le pays a bien avancé sur le front de l'apprentissage tout au long de la vie.

Cela signifie également que la profession de conseiller d'orientation doit de toute urgence être réactualisée, en particulier dans l'enseignement secondaire. Jusqu'à présent, cette fonction était souvent occupée par des enseignants sans formation professionnelle et n'ayant aucun lien avec les employeurs et les établissements d'enseignement supérieur. Le nouvel éducateur en orientation professionnelle devra être spécialisé et indépendant, et n'avoir aucun parti-pris en faveur des filières d'enseignement général. Il devra être capable d'interpréter la multitude d'informations qui sont désormais disponibles sur Internet et de nouer des relations avec des groupes d'employeurs et d'autres spécialistes de l'orientation professionnelle pour réunir des informations sur les besoins en compétences et les possibilités d'apprentissage en milieu professionnel. L'activité de conseil en orientation professionnelle est plus efficace lorsqu'elle fait partie intégrante du programme d'études des élèves dans l'enseignement secondaire.

Des directives et des référentiels ont été élaborés par le ministère de l'Éducation et par Careers NZ (agence indépendante du ministère, qui fournit aussi directement des informations sur les carrières par le biais de l'Internet), et les établissements secondaires reçoivent des subventions pour ajouter à leurs effectifs des conseillers d'orientation ; ces soutiens pourraient devoir encore être renforcés pour garantir que les conseils d'orientation soient professionnels, indépendants et cohérents au niveau national tant pour l'enseignement secondaire que supérieur (Dalziel, 2012). A cette fin, un examen des activités d'information, de conseil, d'orientation et d'éducation sur les possibilités de carrière (CIAGE) devrait être achevé prochainement (ERO, 2012). Des rapports indiquant les possibilités de carrière et les débouchés en termes d'emploi sont publiés secteur par secteur (MBIE, 2013), permettant aux étudiants d'effectuer leurs choix d'étude en meilleure connaissance de cause. Le nouveau programme Vocational Pathways (voir ci-dessus) poursuit les mêmes objectifs.

Encadré 2.10. Recommandations pour une meilleure coordination des décisions relevant des secteurs des entreprises et de l'éducation

- Améliorer la réactivité du secteur tertiaire aux besoins du marché du travail en formalisant et/ou en encourageant les interactions entre les employeurs et les prestataires et en orientant les financements vers les secteurs où des pénuries de compétences sont attendues, notamment grâce à un meilleur ciblage des cours offerts et par l'octroi de bourses sélectives fondées sur le mérite et les besoins.
- Continuer à améliorer la pertinence de l'éducation au regard de l'emploi i) en donnant aux élèves des informations de meilleure qualité sur les débouchés professionnels pour leur permettre de choisir leur filière en connaissance de cause, au travers de la mise en place d'un enseignement de qualité et pertinent sur les carrières aux niveaux secondaire et supérieur ; et ii) en assurant la transparence et la responsabilisation du système éducatif concernant la qualité et les résultats des programmes (taux d'achèvement, résultats en termes d'emploi).
- Continuer à améliorer la qualité des apprentissages de façon à créer des passerelles plus directes vers l'emploi, à faire connaître les besoins de compétences des entreprises et à inciter véritablement les intéressés à aller au bout de leur formation. Ces apprentissages devraient aussi faciliter la participation des jeunes défavorisés, assurer une formation solide qui ne soit pas trop focalisée sur des compétences ou des secteurs particuliers et offrir des garanties contractuelles et autres aux apprentis comme aux employeurs.
- Renforcer encore la capacité des organismes de formation industrielle de jouer un rôle d'intermédiaire en charge de l'administration du programme d'apprentissage et d'experts en compétences, notamment en leur laissant une souplesse suffisante pour atteindre leurs objectifs de performance. Encourager l'expansion des dispositifs pilotes de formation collective afin de contribuer à contenir les coûts de financement. Étudier les avantages d'un financement, partiel ou total, de la subvention patronale, au moyen de prélèvements sectoriels de faible montant.

Bibliographie

- Adams, M. (2009), « Tomorrow's Schools Today: New Zealand's Experiment 20 Years On », *Working Paper*, n° 09-01, Mercantus Center, Université George Mason, 9 janvier.
- Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire (IEA) (2012), *PIRLS International Results in Reading Literacy*, TIMSS & PIRLS International Study Centre, Lynch School of Education, Boston College.
- Autorité néo-zélandaise pour les qualifications (New Zealand Qualifications Authority, NZQA) (2013), *Targeted Review of Qualifications*, Wellington.
- Baird, C. (1996), « The Employment Contracts Act and Unjustifiable Dismissal: The Economics of an Unjust Employment Tax », New Zealand Business Roundtable and New Zealand Employers Federation, août.
- BarHava-Monteith, G., N. Harré et J. Field (1999), « HIPPY New Zealand: An Evaluation Overview », ministère du Développement social, www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/publications-resources/journals-and-magazines/social-policy-journal/spj12/hippy-new-zealand-an-evaluation-overview.html.
- Barnes, M. et S. Dixon (2010), « Employer-funded education and training – Who receives it? », ministère du Travail, Wellington, mai.
- Baron, P. et E. McLaren (2006), « Overcoming Skill Shortages: Employer Perspectives and Strategies », *Research Report*, n° 4/2006, Labour Market Dynamics Research Programme, Université Massey, Albany et Palmerston North.

- Bibbee, A. (2013), « Improving School-to-Work Transitions in New Zealand », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Boven, R., C. Harland et L. Grace (2011), « More ladders, fewer snakes: Two proposals to reduce youth disadvantage », The New Zealand Institute (NZI), Auckland, juillet.
- Card, D., J. Kluve et A. Weber (2010), « Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis », *The Economic Journal*, vol. 120, novembre, pp. F442-F477.
- Causa, O. et C. Chapuis (2009), « Equity in Student Achievement Across OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 708, Éditions de l'OCDE.
- Collins, C.A. et L. Gan (2013), « Does Sorting Students Improve Scores? An Analysis of Class Composition », *NBER Working Paper Series*, 18848, février, www.nber.org/papers/w18848.
- Commission de l'enseignement supérieur (Tertiary Education Commission, TEC) (2012), *Tertiary Education Strategy 2010-15*, ministère de l'Éducation, Wellington, décembre.
- Craigie, R., D. Gillmore et N. Groshenny (2012), « Matching workers with jobs: how well is the New Zealand labour market doing? », *Reserve Bank of New Zealand Bulletin*, vol. 75, n° 4, pp. 3-12.
- Crampton, E. (2012), « Labour's good intentions led to bad youth unemployment », *The National Business Review, Weekend Review*, mars.
- Crichton, S. (2012), *The Labour Market Returns to Industry Training*, Labour & Immigration Research Centre, ministère du Travail, Wellington, février.
- Croucher, R. et G. White (2011), « The Impact of Minimum Wage on the Youth Labour Market: An International Literature Review for the Low Pay Commission », Université du Middlesex et Université de Greenwich, mars.
- Dalziel, P. (2012), « Toward a New Zealand System of Skill Ecosystems », *EEL Research Reports*, n° 11, Research Programme on Education Employment Linkages, AERU Research Unit, Université Lincoln, 30 septembre.
- Direction de l'évaluation de l'éducation (Education Review Office, ERO) (2011), « ERO Evaluation: The Establishment of Trades Academies », Wellington, juillet.
- Direction de l'évaluation de l'éducation (Education Review Office, ERO) (2012), « Careers Information, Advice, Guidance and Education (CIAGE) in Secondary Schools », Wellington, août.
- Dormer, R. (2011), « Child Welfare's Iron Cage: Managing Performance in New Zealand's Child Welfare Agency », *Working Paper Series*, n° 74, Centre for Accounting, Governance and Taxation Research, School of Accounting and Commercial Law, Université Victoria de Wellington, mai.
- Dumont, J-C. et G. Lemaitre (2005), *Counting immigrants and expatriates in OECD countries: A new perspective*, Éditions de l'OCDE.
- Earle, D. (2009), *Advanced Trade, Technical and Professional Qualifications: Trends in Supply*, ministère de l'Éducation, Wellington, juin.
- Earle, D. (2011), « Literacy and numeracy at work: Skills, education and job tasks », *Beyond tertiary study series*, ministère de l'Éducation, Wellington, mai.
- Fabling, R. et D.C. Maré (2012), « Cyclical Labour Market Adjustment in New Zealand: The Response of Firms to the Global Financial Crisis and its Implications for Workers », *Motu Working Paper*, 12-04, Motu Economic and Public Policy Research, avril.
- Fazekas, M. (2012), « School Funding Formulas: Review of Main Characteristics and Impacts », *Document de travail de la Direction de l'éducation de l'OCDE*, n° 74, Éditions de l'OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5k993xw27cd3-en>.
- Fergusson, D., H. Grant, J. Horwood et E. Ridder (2005), *Early Start Evaluation Report*, Christchurch Health and Development Study, Christchurch School of Medicine and Health Sciences, novembre.
- Finnie, R., R. Mueller, A. Sweetman et A. Usher (2010), « New Perspectives on Access to Postsecondary Education », Statistique Canada, Ottawa.
- Gouvernement de Nouvelle-Zélande (2012), « Building Skilled and Safe Workplaces », *The Business Growth Agenda: Progress Reports*, Wellington.
- Grubb, N.J. (2006), « Vocational Education and Training: Issues for a Thematic Review », Éditions de l'OCDE, www.oecd.org/edu/highereducationandadultlearning/43900508.pdf.

- Heckman, J. et A. Krueger (2004), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?*, Massachusetts Institute of Technology Press, Boston.
- Heckman, J. et D. Masterov (2007), « The Productivity Argument for Investing in Young Children », *NBER Working Paper*, 13016, www.nber.org/papers/w13016.
- Hill, R. (2012), « Robin Hill: Here's a much better way to produce more engineers », *The New Zealand Herald*, 21 novembre.
- Hipkins, R. (2007), « Taking the pulse of NCEA: Findings from the NZCER National Survey of Secondary Schools 2006 », New Zealand Council for Educational Research, Wellington.
- Hodgson, R. et J. Poot (2010), « New Zealand Research on the Economic Impacts of Immigration 2005-2010: Synthesis and Research Agenda », *Economic Impacts of Immigration Working Paper Series*, Dept of Labour, Wellington.
- Hyslop, D. et S. Stillman (2004), « Youth Minimum Wage Reform and the Labour Market », *New Zealand Treasury Working Papers*, 04/03, Wellington, mars.
- Hyslop, D. et S. Stillman (2011), « The Impact of the 2008 Youth Minimum Wage Reform », Labour & Immigration Research Centre, ministère du Travail, Wellington, août.
- Jaimovich, N. et H. Siu (2012), « The Trend is the Cycle: Job Polarization and Jobless Recoveries », *NBER Working Paper*, n° 18761.
- Joyce, S. et H. Parata (2012), « New Vocational Pathways Launched », 27 juin, www.beehive.govt.nz/release/new-vocational-pathways-launched.
- Joyce, S. (2013), « New Zealand Apprenticeships to Support Skills & Boost Jobs », 25 janvier, www.beehive.govt.nz/release/new-zealand-apprenticeships-boost-skills-amp-support-jobs.
- Lock, K. et J. Gibson (2010), « Explaining Maori under-achievement in standardised reading tests: The role of social and individual characteristics », *Kotuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online*, 3:1, 1-13, <http://dx.doi.org/10.1080/1177083X.2008.9522428>.
- Loveless, T. (2013), « International Tests Are Not All the Same », 9 janvier, www.brookings.edu.
- Maani, S. (2004), « Why Have Maori Relative Income Levels Deteriorated Over Time? », *The Economic Record*, vol. 80, n° 248, mars, pp. 101-124.
- Maani, S. et G. Kalb (2007), « Academic performance, childhood economic resources, and the choice to leave school at age 16 », *Economics of Education Review*, vol. 26, pp. 361-374.
- Maani, S. (2009), « The economic impact of high human capital immigration on the NZ labour market », Motu Economic and Public Policy Research, Wellington.
- Maré, D. et S. Stillman (2009), « The Impact of Immigration on the Labour Market Outcomes of New Zealanders », *Motu Working Paper*, 09-11, Wellington, www.motu.org.nz/publications/detail/the_impact_of_immigration_on_the_labour_market_outcomes_of_new_zealanders.
- Mahoney, P., Z. Park et R. Smyth (2013), « Moving on up: What people earn after their tertiary education », ministère de l'Éducation, janvier, www.educationcounts.govt.nz/publications/tertiary_education/115410.
- Meyer, L., J. McLure, F. Walkey, L. McKenzie et K. Weir (2006), « The Impact of the NCEA on Student Motivation: Final Report », Université Victoria de Wellington, juin.
- Ministère de l'Éducation (2011), « Retention of students in senior secondary school », Wellington, www.educationcounts.govt.nz.
- Ministère de l'Éducation (2013a), « History of Industry Training », dans *Review of Industry Training*, www.minedu.govt.nz/NZEducation/EducationPolicies/TertiaryEducation/PolicyAndStrategy/ReviewIndustryTraining/HistoryOfIndustryTraining.aspx.
- Ministère de l'Éducation (2013b), « Employer Interviews and Survey Results », dans *Review of Industry Training*, www.minedu.govt.nz/NZEducation/EducationPolicies/TertiaryEducation/PolicyAndStrategy/ReviewIndustryTraining/EmployerInterviewAndSurveyResults.aspx.
- Ministère des Entreprises, de l'Innovation et de l'Emploi (2013), *Occupation Outlook*, Wellington.
- Ministère du Travail (2012), *Skills Challenges Report: New Zealand's Skills Challenges Over the Next 10 Years*, ministère du Travail, Wellington.
- Mok, P., G. Mason, P. Stevens et J. Timmins (2012), « A Good Worker is Hard to Find: Skills Shortages in New Zealand Firms », *Ministry of Economic Development Occasional Paper*, 12/05, Wellington, avril.

- Nusche, D., D. Laveault, J. MacBeath et P. Santiago (2012), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: New Zealand 2011*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2008a), *Des emplois pour les jeunes : Nouvelle-Zélande 2008*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2008b), *Des emplois pour les jeunes : Royaume-Uni 2008*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2010a), *Résultats du PISA 2009 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement. Ressources, politiques et pratiques (Volume IV)*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091573-fr>.
- OCDE (2010b), *Formation et emploi : relever le défi de la réussite*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2011), « PISA à la loupe » 2011/1, Éditions de l'OCDE, février.
- OCDE (2012a), *Objectif croissance*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2012b), *Regards sur l'éducation*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2012c), *Les impôts sur les salaires*, Éditions de l'OCDE.
- Oreopoulos, P. (2007), « Do dropouts drop out too soon? Wealth, health and happiness from compulsory schooling », *Journal of Public Economics*, vol. 91, pp. 2213-2222.
- Quintini, G. (2011), « Right for the Job: Over-Qualified or Under-Skilled? », *Documents de travail de la Direction des affaires sociales, de l'emploi et des migrations de l'OCDE*, n° 120, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg59fcz3tkd-en>.
- Rasmussen, E., B. Foster et J. Murrie (2012), « The Decline in Collectivism and Employer Attitudes and Behaviours: Facilitating a High-Skill, Knowledge Economy? », mimeo, juillet.
- Rea, D. et P. Callister (2009), « The Changing Nature of Young People's Transitions in New Zealand », *IPS Working Paper*, 09/10, Institute of Policy Studies, Wellington.
- Ryan, P. (2001), « The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective », *Journal of Economic Literature*, vol. 39, n° 1, mars, pp. 34-92.
- Scott, D. (2009), « What do students earn after their tertiary education? », ministère de l'Éducation, Wellington, www.educationcounts.govt.nz/publications/tertiary_education/57456.
- Smyth, R. et C. Lane (2009), *Skills and Education: How Well Do Educational Qualifications Measure Skills?*, ministère de l'Éducation, Wellington, août.
- Statistique Canada & Organisation de coopération et de développement économiques (2011), *La littératie, un atout pour la vie : Nouveaux résultats de l'Enquête sur la littératie et les compétences des adultes*, Ottawa et Paris.
- Statistiques Nouvelle-Zélande (2011), « Introducing the youth not in employment, education, or training indicator », Wellington, décembre.
- Sutherland, H. et R. Alexander (2002), « The Occupational Distribution of Maori 1997-2000 », *University of Otago Economic Discussion Papers*, n° 0204, avril.
- Sutherland, D., R. Price et F. Gonand (2009), « Improving Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2009, n° 1.
- Ulrich, M., R. Smyth et W. Smart (2012), « The New Zealand Student Loan Scheme – ensuring access to tertiary education while maintaining affordability to the taxpayer », Tertiary Education Group, ministère de l'Éducation, Wellington.
- Vaughan, K. et S. Boyd (2005), « Pathways, junctions and pitstops: Youth transition policy in New Zealand », in N. Bagnall (dir. pub.), *Youth transition in a globalised marketplace*, New York : Nova Science Publishers, Inc., p. 99-118, www.nzcer.org.nz/research/publications/pathways-junctions-and-pitstops-youth-transition-policy-new-zealand.
- Vaughan, K. (2011), « The potential of career management competencies for renewed focus and direction in career education », *The New Zealand Annual Review of Education*, vol. 20, pp. 24-51.
- Wylie, C., E. Hodgen, R. Hipkins et K. Vaughan (2008), « Competent Learners on the Edge of Adulthood: A summary of key findings from the Competent Learners @ 16 project », Conseil de la recherche sur l'éducation de Nouvelle-Zélande (New Zealand Council for Education Research) et ministère de l'Éducation, Wellington.
- Zuccollo, J., S. Maani, B. Kaye-Blake et L. Zeng (2013), « Private Returns to Tertiary Education: How Does New Zealand Compare? », *New Zealand Treasury Working Paper*, à paraître.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

Études économiques de l'OCDE

NOUVELLE-ZÉLANDE

THÈMES SPÉCIAUX : TRANSITION DE L'ÉCOLE AU TRAVAIL ;
LA CROISSANCE À LONG TERME

Dernières parutions

Afrique du Sud, mars 2013
Allemagne, février 2012
Australie, décembre 2012
Autriche, juin 2013
Belgique, mai 2013
Brésil, octobre 2011
Canada, juin 2012
Chili, janvier 2012
Chine, mars 2013
Colombie, janvier 2013
Corée, avril 2012
Danemark, janvier 2012
Espagne, novembre 2012
Estonie, octobre 2012
États-Unis, juin 2012
Fédération de Russie, décembre 2011
Finlande, février 2012
France, mars 2013
Grèce, août 2011
Hongrie, mars 2012
Inde, juin 2011
Indonésie, septembre 2012

Irlande, octobre 2011
Islande, juin 2011
Israël, décembre 2011
Italie, mai 2013
Japon, avril 2013
Luxembourg, décembre 2012
Mexique, mai 2013
Norvège, février 2012
Nouvelle-Zélande, juin 2013
Pays-Bas, juin 2012
Pologne, mars 2012
Portugal, juillet 2012
République slovaque, décembre 2012
République tchèque, novembre 2011
Royaume-Uni, février 2013
Slovénie, avril 2013
Suède, décembre 2012
Suisse, janvier 2012
Turquie, juillet 2012
Union européenne, mars 2012
Zone euro, mars 2012

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nz-2013-fr.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org pour plus d'informations.

Volume 2013/11
Juin 2013

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2013 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3119
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-18340-7
10 2013 11 2 P 9



789264 183407