



Observatoire de
l'administration
publique
ENAP

Coup d'oeil, octobre 1999, volume 5, numéro 3

La réforme néo-zélandaise: éléments de bilan

Christian Dufour

1. Contexte

Quinze années se sont écoulées depuis le début, en 1984, de la réforme de l'État et de l'administration publique en Nouvelle-Zélande. L'opération fut initialement menée par le Parti Travailleuse, pour être vigoureusement prise en charge après 1990 par le Parti National. On peut penser que la réforme a eu le temps de produire une bonne partie de ses effets, alors que son rythme s'est beaucoup ralenti au cours des cinq dernières années.

Une évaluation rigoureuse des grandes réformes de l'administration et de l'État en général est toujours difficile à réaliser, en raison de la multiplicité des facteurs à considérer, de même que de l'impossibilité d'attribuer certains changements sociétaux aux réformes intervenues plutôt qu'à l'évolution normale de la société concernée. Par ailleurs, il est malaisé d'être objectif à l'égard de ce qui fut sans conteste l'une des réformes les plus controversées et les plus idéologiques parmi toutes, celle qui est intervenue en Nouvelle-Zélande.

On dispose d'un peu plus de recul pour procéder à un début de bilan, alors que, d'une part, les problèmes économiques de certains pays d'Asie montrent les limites d'un néolibéralisme trop dogmatique et que, d'autre part, certains éléments financiers et budgétaires de l'expérience néo-zélandaise font consensus dans plusieurs pays. Rappelons que le retentissement de celle-ci à l'étranger a été énorme, sans commune mesure avec l'importance objective de ce petit pays de trois millions d'habitants, isolé aux confins du Pacifique Sud. Près de nous, les auteurs de la " Révolution Klein " en Alberta ne se sont pas cachés d'avoir puisé une part de leur inspiration dans l'expérience néo-zélandaise.

2. Rappel des principaux éléments de la réforme néo-zélandaise

La Nouvelle-Zélande a procédé à une réforme politique et économique, ambitieuse et durable, dont l'un pilier majeur fut une profonde restructuration du secteur public du pays. Si l'on s'attarde davantage à cette dernière dans le présent document, il faut garder en mémoire qu'en dépit de son importance, elle

ne fut qu'un élément d'une réforme plus vaste. Celle-ci entraîna le démantèlement d'un système élaboré de réglementation de l'économie et de subventions aux entreprises et aux individus, qui faisait du gouvernement néo-zélandais, jusqu'en 1984, l'administration la plus interventionniste de toutes celles de l'ocde.

La tradition socialiste de la Nouvelle-Zélande remontait à plus d'une centaine d'années. Dès le début du siècle, le pays avait été surnommé le paradis des travailleurs, à l'avant-garde de toute une série de mesures sociales " progressistes ", du vote des femmes à un généreux système universel de pension, en passant par une législation exceptionnellement favorable aux syndicats. Le traditionnel interventionnisme de l'État social-démocrate néo-zélandais s'accrut encore davantage après le choc pétrolier de 1973 et la perte de l'accès privilégié au marché britannique, résultant de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun. Le ratio dépenses publiques/pib, de même que le déficit et la dette, augmentèrent alors considérablement, pendant que la productivité déclinait.

Cela causa une perte de confiance des marchés financiers internationaux dans la Nouvelle-Zélande et provoqua une spéculation fébrile sur la monnaie nationale, immédiatement après l'arrivée au pouvoir du gouvernement travailliste en 1984. Celui-ci en profita pour effectuer rapidement toute une série de réformes qui affectèrent non seulement la structure de l'administration publique et le rôle de l'État en matière économique, mais aussi diverses politiques sociales (logement, éducation, santé, etc.). En l'espace de quelques années, la société néo-zélandaise en fut profondément transformée, toujours dans l'optique du renforcement des lois du marché.

2.1 Création de sociétés publiques à but commercial et privatisations

Plus que dans les autres pays industrialisés, le secteur des entreprises publiques jouait en Nouvelle-Zélande un rôle important dans l'économie, représentant près du tiers de l'emploi et assumant nombre d'activités commerciales. En 1986, on décida de réorganiser les opérations commerciales de l'État en fonction de cinq grands principes :

- abandonner les activités dont le secteur privé pouvait s'occuper plus efficacement;
- gérer les organismes commerciaux publics comme des sociétés privées et transférer à des organismes spécifiques les activités non commerciales;
- imposer à la direction des organismes de les gérer comme des sociétés performantes et la tenir pleinement responsable de la réalisation des objectifs fixés par les ministres;
- faire fonctionner les entreprises en dehors de tout avantage compétitif artificiel;

- instituer des entreprises à but commercial précis, dotées d'un conseil d'administration émanant du secteur privé.

À la fin de 1993, on avait créé en Nouvelle-Zélande 31 sociétés publiques à but commercial, ainsi qu'un certain nombre d'organismes chargés des fonctions réglementaires. Le gouvernement s'était parallèlement lancé dans un vigoureux programme de privatisation. Entre 1988 et 1994, il a vendu 21 entreprises publiques, avec des actifs représentant 13 milliards de dollars, soit 4 % du pib. Il avait veillé à ce que la concurrence soit assurée avant de mettre en vente tout monopole existant dans le secteur public. Devant la faiblesse du marché intérieur des capitaux, il avait aussi autorisé les prises de participation étrangères, même dans les secteurs stratégiques.

2.2 Réforme de l'administration proprement dite

Dans la deuxième phase de la réforme, on a voulu que les diverses administrations publiques assurent de façon plus efficace la livraison de leurs services. Pour ce faire, le Ministère du Trésor recommanda en 1987 d'accorder davantage d'attention aux relations entre les ministres et les chefs des différents services administratifs, tout en conférant plus d'autonomie à ces derniers. On établit alors une distinction plus nette entre les objectifs des programmes sociaux et les services effectivement fournis, tout en prenant une série de mesures pour que les gestionnaires financiers deviennent plus responsables.

C'est ainsi que, par des législations adoptées en 1988 et en 1989, les chefs des services administratifs sont devenus des " directeurs " nommés en vertu d'un contrat de cinq ans, avec une grande autonomie de gestion. Par ailleurs, les organismes publics et les services administratifs furent restructurés afin de rationaliser leurs fonctions et d'établir une distinction entre stratégie/opération et prestation des services. Dans ce dernier domaine, le secteur public fut mis en concurrence avec le secteur privé.

Notons qu'au plan budgétaire, les crédits ne sont plus affectés de la même façon. À des fins de responsabilisation et d'efficience administrative, la nouvelle législation a en effet établi une distinction entre les objectifs ou résultats *outcomes*, dont sont responsables les ministres et les extrants *outputs*, achetés par les ministres aux directeurs de leur ministère ou du secteur privé. Ces extrants sont des produits et des services, y compris les fonctions de consultation, qui doivent aider à la réalisation des objectifs et des résultats⁽¹⁾.

La recherche d'une meilleure information financière pour aider la nouvelle gestion des actifs a été à l'origine de l'adoption par le secteur public néo-zélandais des usages comptables du secteur privé, notamment la préparation d'états financiers annuels sur la base de l'exercice et non plus de la gestion. Dans ce domaine, le gouvernement a en outre modifié le système d'affectation des crédits, en remplaçant l'approche *intrants* par une approche *extrants*.

On a révisé également en profondeur les procédures financières pour que les directeurs soient responsables de leur gestion des ressources humaines. Chose inédite pour un gouvernement, on a voulu enfin établir un bilan des opérations de l'État : les diverses administrations néo-zélandaises publient, depuis 1994, un ensemble d'états financiers analogues à ceux des sociétés cotées en Bourse.

2.3 La responsabilité en matière budgétaire

En juin 1994, la Nouvelle-Zélande est passée à la troisième phase de sa réforme institutionnelle avec l'adoption de la Loi sur la responsabilité budgétaire⁽²⁾. Au lieu d'objectifs budgétaires chiffrés, on y énonce cinq principes dont le législateur doit s'inspirer :

- ramener l'endettement public à des niveaux prudents par l'accumulation d'excédents budgétaires;
- une fois cet objectif réalisé, veiller à ce que les dépenses de fonctionnement ne dépassent pas les recettes de fonctionnement;
- atteindre, puis maintenir, une situation nette suffisante pour amortir toute évolution ultérieure défavorable;
- gérer les risques budgétaires avec prudence;
- prévoir un degré normal de lisibilité pour les futurs taux d'imposition (niveau et stabilité).

Le gouvernement peut s'écarter temporairement de ces principes s'il a de bonnes raisons de le faire et s'il donne l'assurance qu'il les respectera de nouveau dans un délai donné. La loi prévoit en outre de rendre publics les idées directrices et les objectifs de la politique budgétaire. Les cinq variables cruciales à surveiller sont les recettes, les dépenses, le budget primaire sur la base de l'exercice, l'endettement total et la situation nette.

3. Grandes caractéristiques de la réforme

La réforme néo-zélandaise se caractérise tout d'abord par son ampleur : on parle d'au delà d'une centaine d'initiatives majeures en matière de politiques entre 1984 et 1992. Tous les observateurs ont noté son caractère radical, sur une courte période de temps.

La réforme a été également caractérisée par une exceptionnelle cohérence intellectuelle à partir d'une forte base théorique, entre autres, la théorie dite " des agents ". On a essayé d'appliquer rigoureusement les théories macro-économiques néo-classiques du " Public Choice ", avec comme objectif la stabilité des prix et la consolidation fiscale. Une autre caractéristique de la réforme néo-zélandaise a été son caractère bipartisan, qui rend difficile un retour en arrière en dépit du caractère controversé de plusieurs des changements intervenus. La récente introduction d'un système de représentation proportionnelle rend également plus difficile un tel retour en arrière.

On a souligné à juste titre qu'un groupe de fonctionnaires néo-zélandais œuvrant dans le domaine des finances publiques et du budget avait, en relation avec les institutions et réseaux financiers internationaux, joué un rôle crucial dans la conception et l'application de la réforme. Certains critiques sont même allés jusqu'à parler de " complot ", d'une inacceptable mainmise, par un groupe restreint d'individus s'étant donné un ordre du jour très précis sur la vie politique et économique de tout un pays.

Véhiculant une vision essentiellement économique de la société et des rapports sociaux, il n'est pas étonnant que la réforme se soit attiré les louanges de l'OCDE et des grandes institutions financières internationales, comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, sans parler de l'hebdomadaire britannique *The Economist*. En contrepartie, plus que son homologue britannique, la réforme néo-zélandaise est devenue la bête noire du *Monde diplomatique* et d'à peu près tous ceux qui sont restés attachés à la sociale-démocratie et aux valeurs de gauche, voire aux valeurs sociales en général.

La plupart des observateurs, y compris ceux qui estiment que la réforme était inévitable, qu'elle fût courageuse et globalement bien menée, admettent que les coûts de transition ont été plus importants que prévus pour la population néo-zélandaise en général et les moins nantis en particulier. Il faudra attendre 1993 pour qu'après huit ans d'efforts pénibles, l'économie néo-zélandaise manifeste des signes clairs de croissance : faible inflation et taux d'intérêt bas, croissance globale de l'emploi, etc.

4. Éléments de bilan

La situation budgétaire de la Nouvelle-Zélande s'est améliorée de façon spectaculaire ces dernières années. Après une vingtaine d'exercices déficitaires, des excédents sont enregistrés depuis 1994. En 1995-1996, l'excédent de fonctionnement a été de 3,7 % du pib, alors que la dette publique nette a été ramenée à 31 % du pib. Les gains d'efficacité qui ont été réalisés, ainsi que le retournement spectaculaire de la situation budgétaire, sont impressionnants. Tout en se félicitant des bons résultats financiers de la Nouvelle-Zélande depuis le début des années 1990, l'ocde note, dans son rapport pour l'année 1998, la persistance de problèmes comme le déficit de la balance courante. L'organisme international estime qu'il faut continuer d'assainir la situation financière des administrations publiques néo-zélandaises et de renforcer la concurrence, notamment en ce qui a trait aux Offices de producteurs de produits agricoles.

Avec des indicateurs économiques globalement positifs, les critiques de la réforme estiment que la santé économique de la Nouvelle-Zélande n'apparaît pas assurée à terme, alors que le chômage et la pauvreté sont devenus des composantes structurelles du pays comme jamais auparavant. Ils croient que les propagandistes de la réforme ne tiennent pas compte de l'aliénation plus grande des groupes minoritaires de toutes sortes, de l'incompatibilité de certaines

valeurs sociales avec celles du marché. Une société néo-zélandaise internationalisée, privatisée et individualisée ne se préoccupe plus suffisamment à leur avis du niveau de développement humain, de l'identité culturelle de même que de la solidarité communautaire et sociale. La privatisation d'un certain nombre d'entreprises publiques à vocation commerciale au bénéfice d'intérêts étrangers a soulevé aussi des critiques.

Par ailleurs, il apparaît incontestable que la réforme néo-zélandaise a constitué un exceptionnel laboratoire pour tester l'application des mécanismes du marché et de la compétition aux différentes activités de l'État, y compris celles que l'on croyait spécifiques à celui-ci, par exemple les avis en matière de politiques publiques. Cela a amené le développement de moyens pour établir le coût et la pertinence financière des diverses activités de l'État, le développement d'indicateurs en ce qui a trait aux objectifs, aux résultats et aux extrants, de même qu'à l'information financière et à la responsabilité budgétaire.

Les entreprises publiques et les administrations sont soumises en Nouvelle-Zélande aux mêmes règles, y compris fiscales, aux mêmes conditions de publicité et aux mêmes usages comptables que le secteur privé. La politique budgétaire du pays se caractérise par sa transparence et sa clarté, ce qui a entraîné une réaction favorable de la part des analystes financiers et des médias. Ces éléments novateurs plus proprement financiers et comptables sont ceux qui ont eu le plus d'influence dans les autres pays.

Comparée à la réforme britannique, la réforme néo-zélandaise s'est avérée plus dogmatique, essentiellement axée sur les éléments managériaux, économiques et financiers, sans cette préoccupation pour le citoyen et la qualité des services publics que l'on retrouve en Grande-Bretagne, à tout le moins au niveau du discours. Dans le même esprit, il est frappant de constater à quel point les nombreuses évaluations de la réforme néo-zélandaise se limitent la plupart du temps aux résultats strictement financiers et économiques, sans tenir compte de certains aspects plus proprement politiques et sociaux. Or, si ces derniers sont difficiles à évaluer, leur importance à terme est indiscutable.

Même si tout le monde semble admettre que les coûts de transition ont été plus importants que prévu, même si la réforme apparaît marquée par un dogmatisme idéologique évident, il est révélateur qu'à peu près personne ne parle de l'utilité qu'il y aurait eu, à un moment ou à un autre, de rectifier le tir. Au contraire, il est toujours question de poursuivre encore davantage dans la ligne des changements enclenchés, comme le recommande le rapport précité de l'OCDE.

Conclusion

La réforme a pris place dans un pays atypique, une petite société isolée du Pacifique Sud qui s'était enlisée dans une sociale-démocratie exceptionnellement complaisante, éloignée des principes de base de l'économie

de marché. C'est pourquoi il est difficile de ne pas faire une analogie entre le radicalisme dogmatique en faveur des théories néo-libérales qui prévaut dans la Nouvelle-Zélande de 1999 et le radicalisme dogmatique en faveur de la sociale-démocratie qui caractérisait le pays jusqu'en 1984. Action... réaction. La Nouvelle-Zélande n'a peut-être pas autant changé qu'il y paraît au premier abord.

De la même façon que les abus du socialisme britannique pavèrent la voie aux réformes Thatcher en Grande-Bretagne, que le dérapage social-démocrate de l'administration ontarienne du premier ministre Bob Rae préparait le terrain à la *Révolution du bon sens* du conservateur Mike Harris, la Nouvelle-Zélande d'avant 1984 annonçait peut-être, dans son exceptionnel zèle social-démocrate, la Nouvelle-Zélande néo-libérale des années 90. Comme quoi, malgré les tenants du " tout à l'économie ", la réforme de l'État et de l'Administration est toujours dépendante de la nature de la société en cause, de ses habitudes et de ses ancrages historiques, même en Nouvelle-Zélande.

Références

Boston J., Martin, J. Pallot J., Walsh P., *Public Management : the New Zealand Model*, Melbourne, Oxford University Press, 1996.

Economist The, *A Kiwi Conendrum*, May 2nd-8th, p. 70, London.

Goldfinch Shaun, *Evaluating Public Sector Reform in New Zealand : Have the Benefits Been Oversold?*, The Asian Journal of Public Administration, volume 20, number 2, Decembre 1998.

International Monetary Fund, *Government Reform in New Zealand*, Washington, 1996.

Kelsey J., *The New Zealand Experiment : a World Model for Structural Adjustment?* Auckland, Auckland University Press, 1998.

Organisation de coopération et de développement économiques, *Études économiques de l'OCDE, Nouvelle-Zélande : la réforme du secteur financier*, 1998.

Scott G., *Gouvernement Reform in New Zealand*, Sydney, 1996.

State Service Commission, *Assessment of the State of the New Zealand Public Service*, Wellington, October 1998.

Wallis J. *Conspiracy and the policy process : a case study of the New Zealand experience*, Journal of Public policy, 17(1), jan.-avr. 97 : 1-29

Notes

(1) Par exemple, la baisse du taux de criminalité est un résultat ou un objectif *outcome*, dont est responsable politiquement le ministre, alors que le nombre de places en prison ou de patrouilles dans les rues sont des extrants *outputs*, fournis par l'administration pour aider à atteindre l'objectif. ([retour au texte](#))

(2) Voir à ce sujet : Beauregard C., avec la collaboration de Marie-Josée Gingras, " Les lois anti-déficit aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande ", *Télescope*, avril 1998, volume 5, numéro 1. ([retour au texte](#))