

Étude économique de la Nouvelle-Zélande, 2005

Quels sont les principaux enjeux ?

La concurrence sur certains marchés peut-elle être renforcée ?

Les marchés du capital et du travail pourraient-ils être plus efficaces et flexibles ?

Comment améliorer les politiques de l'innovation ?

Comment mieux allouer les dépenses d'éducation ?

Quelles mesures pourraient favoriser la participation sur le marché du travail ?

La gestion des finances publiques pourrait-elle être améliorée ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Résumé

L'activité économique a continué à croître fortement et le niveau de vie (mesuré par le PIB réel par personne) a augmenté régulièrement durant la décennie écoulée, si bien que le pays est en bonne voie pour revenir dans la moitié des pays les plus riches de l'OCDE, comme le souhaite le gouvernement. Mais les contraintes de capacité se sont accentuées et les autorités ont durci la politique monétaire pour que l'inflation demeure bien ancrée. Les perspectives économiques de la Nouvelle-Zélande sont favorables, avec une estimation de la croissance potentielle qui resterait largement supérieure à 3 % par an dans le moyen terme.

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

On pourrait renforcer les pressions concurrentielles dans plusieurs secteurs pour stimuler les gains de productivité

La plupart des marchés de produits fonctionnent de façon satisfaisante, une concurrence saine incitant les entreprises à accroître leur efficacité et à innover. Le secteur de l'électricité fait exception : il convient de dissiper les incertitudes d'ordre réglementaire, concernant notamment l'utilisation des ressources, pour que les acteurs du marché décident d'investir en nouvelles capacités de production ou en transmission.

Des réformes fiscales et réglementaires amélioreraient l'efficacité du capital

Il faut minimiser les distorsions fiscales affectant les décisions d'investissement, et en particulier éviter de décourager l'investissement dans les actifs à courte durée de vie, notamment les TIC. Les mesures prises dans le cadre du budget 2005 devraient largement y contribuer.

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Nouvelle-Zélande pour 2005. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

Une tarification routière en fonction de l'encombrement pourrait aider à résorber les goulets d'étranglement et indiquer où des infrastructures supplémentaires se révèlent nécessaires.

Il faut préserver la flexibilité du marché du travail

Les réformes législatives adoptées l'an dernier réduisent encore la flexibilité des marchés du travail; aussi le gouvernement devrait-il suivre attentivement la situation et se tenir prêt à prendre si besoin des mesures correctrices. Un assouplissement des règles concernant la période d'essai initiale et les contrats à durée déterminée contribuerait à atténuer les effets d'une protection accrue de l'emploi.

Les services éducatifs doivent être davantage axés sur les résultats

Alors qu'une main-d'œuvre mieux formée facilite la croissance de la productivité, l'augmentation récente de la participation correspond en partie à des cours de mauvaise qualité ou à des matières peu pertinentes d'un point de vue professionnel. Le gouvernement a entrepris récemment de réorienter les crédits publics vers des programmes de qualité axés sur l'emploi, et il est indispensable que ces efforts aboutissent. Le programme prévoyant 20 heures hebdomadaires d'éducation préscolaire gratuite pour tous les enfants de trois et quatre ans serait plus aisé à mettre en œuvre si des prestataires privés à but lucratif étaient autorisés à y participer.

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

De nombreuses mères se heurtent à des obstacles financiers ou matériels si elles souhaitent travailler. Un plus large accès à des structures de garde d'enfants d'un prix abordable serait utile à cet égard, et il convient aussi de s'attaquer aux effets désincitatifs du programme *Working for Families* pour certaines familles, tout en tenant soigneusement compte des coûts budgétaires. Les parents seuls et les autres allocataires sociaux devraient bénéficier d'une gestion des dossiers plus dynamique et de stratégies plus efficaces d'activation, assorties en particulier de sanctions explicites en cas de non-respect des dispositions.

On pourrait améliorer la gestion des finances publiques

En dépit de la robustesse du cadre des finances publiques, la poussée des dépenses suggère qu'aucun relâchement des efforts n'est possible, et les nouvelles initiatives éventuelles, du côté des recettes ou des dépenses, devraient être financées grâce à une hiérarchisation plus systématique des programmes existants. Il faut redoubler d'efforts afin que les prestations du secteur public contribuent effectivement et visiblement aux résultats voulus par les pouvoirs publics, en évitant un gaspillage des ressources. ■

Quels sont les principaux enjeux ?

L'économie de la Nouvelle-Zélande a continué de croître à un rythme soutenu : l'an dernier, l'expansion s'est établie à un peu moins de 4½ pour cent, portant à 3¾ pour cent le taux moyen annuel de croissance depuis la récession des années 90. Plus important encore, depuis 2000 la hausse du PIB réel par personne dépasse la moyenne mobile sur dix ans de l'OCDE, si bien que le pays est en bonne voie pour atteindre l'objectif de long terme du gouvernement, à savoir revenir dans la moitié des pays les plus riches de l'OCDE mesuré par le PIB par habitant, position que la Nouvelle-Zélande n'a pas connue depuis le début des années 80. C'est là un résultat mérité après les vastes réformes macroéconomiques et structurelles mises en œuvre ces vingt dernières années. L'augmentation de la production a résulté principalement d'une augmentation du nombre d'heures travaillées; la croissance de la productivité tendancielle de la main-d'œuvre s'est également améliorée depuis le milieu des années 90, mais elle reste inférieure d'environ ½ point de pourcentage par an à la valeur médiane de la zone OCDE. L'an dernier, la Nouvelle-Zélande a dégagé un excédent des administrations publiques de plus de 4 % du PIB, l'un des plus élevés dans la zone de l'OCDE, et la dette publique nette a été ramenée de plus de 50 % du PIB en 1992 à environ 7½ pour cent aujourd'hui.

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

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

- *Le principal impératif est d'intensifier la croissance de la productivité, car celle-ci deviendra le moteur le plus déterminant de l'expansion. Bien entendu, aucun gouvernement n'est capable de générer lui-même des gains de productivité; au mieux, il peut détecter et supprimer les obstacles à la croissance et créer un*

cadre économique dans lequel les entreprises et les individus peuvent prospérer. En dépit des vastes réformes déjà entreprises, il subsiste quelques segments dans lesquels des améliorations seraient possibles, notamment en ce qui concerne la concurrence sur les marchés de produits, la fiscalité des entreprises, la mise à disposition d'infrastructures, les marchés du travail, l'innovation et la formation de capital humain.

- *Le second défi consiste à stimuler l'activité des groupes encore sous-représentés sur le marché du travail.* Deux groupes doivent particulièrement retenir l'attention. Il s'agit des mères qui ne perçoivent pas d'allocations sociales et souhaitent travailler, mais se heurtent à des obstacles financiers ou matériels. Par ailleurs, on compte encore près de 300 000 Néo-Zélandais en âge de travailler (y compris les parents seuls) qui vivent de diverses prestations sociales, et certains d'entre eux ne subissent guère de pressions et ne reçoivent qu'une aide minimale pour passer du statut d'allocataire à celui de travailleur, bien qu'on ait mis de plus en plus l'accent sur les politiques actives de marché du travail ces cinq dernières années.
- *Le troisième défi est de continuer à gérer les finances publiques avec prudence et efficacité* et de préserver les gains engrangés durant la décennie écoulée grâce à l'assainissement des finances publiques. La prudence budgétaire est de mise, compte tenu du vieillissement démographique et d'autres pressions futures sur les dépenses, tandis que les crédits publics doivent être alloués plus efficacement aux secteurs les plus prioritaires, pour une « rentabilité maximale ». ■

La concurrence sur certains marchés peut-elle être renforcée ?

Dans l'ensemble, les marchés de produits fonctionnent de façon satisfaisante, surtout si l'on considère les contraintes auxquelles se heurte un petit pays isolé sur le plan géographique. De fait, la Nouvelle-Zélande a montré la voie en dérégulant un éventail de secteurs auparavant abrités de la concurrence, et elle dispose de lois et d'institutions bien conçues qui forment un cadre robuste pour soutenir la concurrence et promouvoir l'efficacité. Minimiser les obstacles à l'entrée s'est avéré particulièrement important pour favoriser la concurrence en refrénant les pratiques anticoncurrentielles. En même temps, il est logique de soumettre les entreprises exposées à la concurrence internationale qui veulent améliorer leur productivité en se regroupant à un critère de surplus total pour évaluer les fusions et acquisitions, comme le fait la Commission du commerce. Cette formule prend aussi en considération les gains d'efficacité dynamique. La Commission a récemment annoncé des programmes de clémence et de coopération; ses nouveaux pouvoirs lui permettant de rendre une ordonnance de ne pas faire sont tout à fait indiqués et devraient désormais être activement employés pour combattre les ententes et les monopoles.

Plus généralement, la Commission gagnerait en efficacité si elle était autorisée à échanger des renseignements et à coopérer sur les questions d'application avec les autorités compétentes des autres pays. Les initiatives que le gouvernement a prises récemment pour que la Commission puisse davantage prêter assistance aux autorités de la concurrence étrangères pour leurs enquêtes et échanger avec elles des renseignements plus facilement seront très utiles.

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

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

soin les coûts et avantages d'un démantèlement de ces entreprises au regard des autres solutions possibles. S'agissant du réseau de gaz naturel, pour minimiser les coûts de transport il conviendrait de lever les restrictions à l'accès aux gazoducs et de mettre en place des règles favorisant le développement d'un marché de gros parmi les fournisseurs de gaz. En outre, un système de surveillance avec seuils de prix similaire à celui en vigueur dans le réseau d'électricité aurait moins d'effets de distorsion et offrirait aux producteurs plus de souplesse que le dispositif de contrôle direct des prix recommandé par la Commission du commerce, tout en instaurant des garde-fous contre les abus de pouvoir de monopole.

Pour le reste, la concurrence joue à plein dans de nombreux secteurs, notamment le commerce de détail, le secteur bancaire, la radiodiffusion et les services de transport de voyageurs et de marchandises. Mais des améliorations pourraient être apportées dans d'autres secteurs. Les prix élevés dans certains segments de marché des *telecommunications*, notamment la téléphonie mobile, dénotent un besoin de réguler les redevances de terminaison d'appel pour les mobiles, mais il sera important de minimiser les incertitudes et les distorsions que pourrait engendrer cette réglementation. Les tarifs d'accès à l'Internet haut débit ont baissé par rapport à l'accès par ligne commutée, ce qui a contribué à accroître le taux de pénétration du haut débit. Mais ce taux reste faible par rapport aux autres pays de l'OCDE. Il est nécessaire que les autorités suivent de près l'évolution des prix et examinent si d'éventuels obstacles réglementaires ne devraient pas être éliminés. En outre, étant donné la tendance à une plus forte intervention de l'État dans les activités marchandes depuis le début de la décennie, une reprise des *privatisations*, surtout dans les secteurs potentiellement concurrentiels, induirait probablement d'importants gains d'efficacité statique et dynamique. À l'inverse, on observe une vive concurrence parmi les *producteurs agricoles*, qui ne reçoivent pratiquement aucune aide publique, à la différence de leurs concurrents dans la plupart des autres pays de l'OCDE : un dénouement heureux du cycle de Doha renforcerait considérablement leur compétitivité sur les marchés mondiaux et contribuerait à la croissance globale de la productivité dans l'économie. ■

Les marchés du capital et du travail pourraient-ils être plus efficaces et flexibles ?

Bien que la Nouvelle-Zélande ait enregistré une vive hausse de sa formation de capital, la main-d'œuvre se faisant plus rare tandis que le coût d'utilisation du capital a baissé, les règles fiscales ont faussé les décisions d'investissement et affecté le flux de financement en direction des entreprises de telle manière qu'il risque d'en résulter une contraction du stock de capital total et un dosage sous-optimal des actifs fixes. Le budget 2005 s'attaque à deux problèmes importants de ce point de

vue. La première distorsion vient de ce que les plus-values sur actions ne sont généralement pas imposées, hormis celles des fonds communs de placement à gestion active. Cela a eu pour effet de réduire le flux des fonds acheminés à l'aide de ces instruments, qui sont souvent la source de capitaux la plus appropriée pour l'expansion des entreprises. Les réformes annoncées dans le budget devraient induire une meilleure adéquation entre les préférences des épargnants en matière de risque et les besoins de financement des entreprises. La deuxième distorsion tient à l'écart entre les déductions d'amortissement à des fins fiscales et les taux d'amortissement économique : la formule utilisée amortit trop lentement les biens à courte durée de vie (notamment les TIC), et trop rapidement les biens à durée de vie longue (notamment les bâtiments et les installations fixes). Le budget a mis en place des taux d'amortissement qui reflètent plus fidèlement la dépréciation économique, ce qui devrait permettre à la fois un dosage plus efficace des investissements dans les entreprises et une diffusion plus rapide dans l'économie du progrès technique incorporé au capital de haute technologie. La troisième distorsion concerne les règles fiscales applicables à certains investisseurs étrangers en actions. Une grande partie des investissements réalisés dans le pays est financée directement ou indirectement à partir de l'étranger, les entreprises pouvant ainsi obtenir des fonds pour un coût plus faible, mais ces flux peuvent être contrariés par le régime fiscal actuel. Cela a conduit certains observateurs à préconiser une baisse des taux de l'impôt sur les sociétés, mais étant donné le système d'imputation, il en résulterait d'autres distorsions entre les versements de dividendes et les bénéfices non distribués. Il vaudrait mieux s'attaquer à ce problème à l'aide d'une méthode plus directe appliquée uniquement aux investisseurs étrangers ; ce dossier doit néanmoins être approfondi pour définir la solution la plus adéquate.

Les investissements destinés à moderniser le réseau routier national ont donné lieu à un débat nourri et prolongé, surtout du fait de la congestion dans les régions d'Auckland et, dans une moindre mesure, de Wellington. Une attitude prudente est de mise, car une extension de l'infrastructure n'entraîne pas automatiquement des gains de productivité. Si le système actuel de redevances et de taxes était plus étroitement aligné sur l'utilisation effective de la route et prévoyait une redevance de congestion, il permettrait de s'assurer dans une certaine mesure que les investissements additionnels dans le réseau routier soient justifiés d'un point de vue économique. Par conséquent, un ensemble plus rationnel de mécanismes de tarification routière devrait être mis en place dès que possible. La loi sur la gestion des transports terrestres (2003) formalise le cadre des investissements dans l'infrastructure routière ; elle autorise les partenariats public-privé ainsi que les péages sur les nouvelles routes. L'orientation générale de cette législation – mise en place des mécanismes de marché et recours à l'expertise du secteur privé – est tout à fait opportune. Mais les règles sont sans doute

excessivement rigoureuses pour que ces objectifs se concrétisent. Un assouplissement de ces règles devrait favoriser à terme une diversification plus poussée des financements et des modalités de tarification.

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

Comment améliorer les politiques de l'innovation ?

Le *Cadre pour la croissance et l'innovation* mis en place par le gouvernement souligne l'importance accordée au renforcement de l'innovation, qui joue un rôle clé dans l'expansion de production que le pays peut assurer avec les inputs dont il dispose. Dans son ensemble, cette stratégie apparaît bien conçue, et le taux d'innovation parmi les entreprises – pour autant qu'il puisse être mesuré – est comparable au niveau observé dans l'UE, même si les dépenses de R-D des entreprises sont bien inférieures à la moyenne OCDE. Dans le système de taxation, les déductions pour l'amortissement des biens d'équipement et la dépréciation économique s'appliquent en général aussi aux actifs fixes utilisés pour la R-D, et la différence qui existait pour les actifs à courte durée de vie a pu, à la marge, décourager cette activité. L'approche plus neutre annoncée dans le budget est judicieuse. Pour soutenir l'innovation privée, le gouvernement a opté pour un large éventail d'aides et de subventions : celles-ci pourraient être simplifiées, mieux coordonnées et soigneusement évaluées de façon à

améliorer la cohérence des mesures et à minimiser le risque de chevauchement des programmes. Les politiques d'innovation gagneraient aussi à une intégration plus étroite avec les politiques d'éducation, d'immigration et du marché du travail, ce qui améliorerait la capacité du secteur privé à assimiler les savoirs nouveaux. En même temps, une collaboration plus intense entre les universités et les entreprises privées pourrait accélérer la diffusion et l'application commerciale de la R-D financée par des fonds publics et viendrait compléter l'orientation déjà plus commerciale des Instituts de recherche publics. ■

Comment mieux allouer les dépenses d'éducation ?

Le capital humain joue un rôle important dans la croissance de la productivité, non seulement en termes de compétences spécifiques mais aussi parce qu'une main-d'œuvre bien formée est plus adaptable et peut assimiler plus rapidement des équipements et des processus nouveaux. Cependant, l'expansion très rapide de l'enseignement postsecondaire – l'an dernier, les effectifs de résidents en Nouvelle-Zélande étaient en hausse de 35 % par rapport à 1999 – reflète une prolifération de cours qui sont de qualité médiocre et/ou qui portent sur des matières peu pertinentes d'un point de vue professionnel. Le gouvernement a désormais mis en place un ensemble d'instruments destinés à allouer les fonds publics aux secteurs prioritaires, et il a récemment indiqué son souhait de voir les financements supprimés pour les cours qui ne contribuent que de façon négligeable à des compétences professionnelles. Il reste à voir si ces réformes pourront entraîner le changement de cap dont le secteur a besoin, mais si elles échouent, il faudra envisager une restructuration plus radicale des incitations auxquelles sont soumis les prestataires et les élèves.

Pour les enfants de moins de cinq ans, les autorités ont mis en place une politique intégrée de la prise en charge et de l'éducation de la petite enfance, qui met l'accent sur les résultats éducatifs. En 2012, tous les personnels de ce secteur devront avoir une qualification d'enseignant reconnue; le financement est plus élevé lorsque l'établissement a une forte proportion de personnel enseignant. S'il devait y avoir pénurie d'enseignants, le risque est que les enfants les plus favorisés bénéficient d'un meilleur service, alors que les enfants les moins favorisés seront accueillis dans de moins bonnes conditions, voire ne pourront même pas être accueillis. Le gouvernement doit bien avoir conscience de ce risque. La décision de financer un accès gratuit à l'éducation préscolaire pour les enfants de 3 et 4 ans durant 20 heures par semaine d'ici à 2007 représente un progrès important dans la mesure où cela contribuera à donner des bases pédagogiques plus robustes à tous les enfants. Mais il ne s'agit pas là d'une prestation de droit : pour bénéficier de la subvention à 100 %, les parents devront trouver une place dans un établissement

associatif. Il serait beaucoup plus facile de dégager un nombre de places suffisant si ces financements étaient étendus aux prestataires privés à but lucratif. Par ailleurs, pour une meilleure utilisation de ressources pédagogiques limitées, il conviendrait de réajuster les taux de financement par enfant afin d'inciter les centres d'accueil à prévoir des sessions concentrées sur ces 20 heures hebdomadaires dirigées par des enseignants, ces activités étant organisées séparément des autres services fournis sur le même site. Cela donnerait une expérience préscolaire plus intense aux enfants plus âgés, tout en permettant d'offrir des services de garde de qualité, mais plus flexibles et moins coûteux, au-delà des 20 premières heures et pour les enfants les plus jeunes. Distinguer plus clairement la poursuite des objectifs éducatifs et le subventionnement de la garde des enfants lorsque les parents travaillent constituerait un changement important de politique en Nouvelle-Zélande. ■

Quelles mesures pourraient favoriser la participation sur le marché du travail ?

Un accroissement de l'utilisation de main-d'œuvre peut aussi contribuer à la hausse du niveau de vie. Bien que le nombre d'heures travaillées annuel moyen soit relativement élevé en Nouvelle-Zélande, certaines personnes se heurtent à des obstacles spécifiques pour entrer dans la population active. D'autres travaillent à temps partiel, mais préféreraient accroître leur temps de travail. L'attention devrait se porter surtout sur deux groupes. Le premier est celui des familles qui ne perçoivent pas d'allocations sociales et dont les deux parents aimeraient travailler mais l'un deux peut en être dissuadé parce que les services de garde de qualité et d'un prix abordable sont difficiles à trouver pour les enfants de moins de 5 ans et pour l'accueil après l'école des enfants plus âgés. Un autre élément peut aussi jouer : la suppression progressive des aides à la famille en cas d'augmentation du revenu. L'autre groupe est celui des allocataires sociaux en âge de travailler, dont la capacité de travail est peut-être sous-évaluée. On pourrait la renforcer par une aide plus active pour l'exercice d'un emploi.

Il est parfois difficile de trouver des services d'accueil et d'éducation de la petite enfance qui soient adaptés et d'un prix abordable, malgré les subventions déjà accordées aux établissements concernés et les heures gratuites dont pourraient bénéficier les parents d'enfants de trois et quatre ans. En remédiant aux obstacles à la création de places supplémentaires tout en accordant une aide plus substantielle pour les frais de garde, on permet plus facilement aux parents, et plus particulièrement aux mères, de choisir leur temps de travail. C'est un moyen pour accroître les taux d'activité et faire en sorte que les groupes concernés préservent et renforcent leur capital humain, au bénéfice de la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie. Dans la conception de ces mesures, il faudra tenir soigneusement compte des coûts budgétaires.

Le programme *Working for Families* lancé par le gouvernement en 2004 prévoit un accroissement notable des transferts aux familles à revenu faible ou moyen au cours des deux prochaines années. La nouvelle prestation liée à l'exercice d'un emploi incite davantage à travailler. En outre, le nouveau régime de suppression progressive des prestations permettra aux bénéficiaires de toucher un revenu marchand plus élevé avant que leurs prestations familiales ne soient réduites, ce qui devrait inciter davantage certains allocataires à chercher un emploi et les salariés à bas revenu à augmenter leur temps de travail. Mais ce programme élargit aussi l'éventail des revenus pour lesquels les aides seront retirées, et accroît ainsi le nombre des familles où une augmentation du temps de travail est moins intéressante en raison du niveau très élevé des taux effectifs marginaux d'imposition. Cela risque de pénaliser spécialement les personnes qui peuvent potentiellement apporter un second revenu au ménage, qui sont pour la plupart des femmes, et d'aggraver par conséquent les disparités économiques entre sexes. D'autres modalités d'aide aux familles n'auraient pas ces effets dommageables sur les incitations à travailler et contribueraient davantage à améliorer le niveau de vie; il conviendrait de les examiner de plus près. Une autre solution serait de modifier la structure de financement au profit d'un allègement plus généralisé des frais de garde des parents qui travaillent.

À partir de 2007, le gouvernement compte remplacer l'éventail des prestations d'aide au revenu (chômage, parent isolé, maladie, invalidité, etc.) par une nouvelle prestation de base unique. Elle se fonderait sur un jeu unique de critères applicables à tous les bénéficiaires en âge de travailler et mettrait davantage l'accent sur des stratégies individualisées et efficaces de retour à l'emploi pour les allocataires. Elle se doublerait d'un nouveau modèle d'aide à l'emploi, qui prendrait plus en compte les situations individuelles du point de vue de l'emploi que la catégorie dans laquelle se trouvent les prestataires. Par exemple, les titulaires actuels de prestations de maladie ou d'invalidité auront plus facilement accès aux services pour l'emploi qui ne concernaient pour l'essentiel jusqu'à présent que les titulaires d'allocations chômage, et ils bénéficieraient de services accrus d'assistance pratique et de réadaptation pour le retour à l'emploi. Ces réformes offriront aussi une importante occasion de renforcer les obligations de disponibilité pour un emploi, en particulier dans le cas des parents seuls qui perçoivent l'allocation de parent isolé alors que leurs enfants vont à l'école. Cela donnerait plus de force au message du gouvernement selon lequel il importe, pour le bien-être à long terme des enfants, que leurs parents exercent une activité rémunérée, en particulier parce que cela se traduit par une réduction de la pauvreté des enfants. Toutefois, pour que la nouvelle stratégie soit couronnée de succès, l'administration chargée des prestations sociales doit améliorer sensiblement sa capacité de gestion des dossiers et appliquer clairement le principe des « obligations mutuelles », selon lequel toutes les catégories d'allocataires s'exposent à

des sanctions effectives en cas de non-conformité. Les mesures d'activation déjà en place en Nouvelle-Zélande montrent que les allocataires sociaux réagissent positivement aux obligations mutuelles et qu'on pourrait élargir leur application. ■

La gestion des finances publiques pourrait-elle être améliorée ?

La Nouvelle-Zélande a affiché des performances budgétaires remarquables ces dernières années, bien que les budgets 2004 et 2005 impliquent une contraction sensible de l'excédent global de l'administration centrale pour la période à venir. À terme, et selon les prévisions officielles, les dépenses devraient croître d'environ 2 points de PIB au cours des cinq prochaines années, même si les nouvelles dépenses devaient être bien plus faibles dans les budgets postérieurs à 2005. À plus longue échéance, le pays ne manquera pas de connaître une poussée des dépenses due au vieillissement démographique et éprouvera des difficultés pour freiner l'expansion de la couverture et des coûts des soins de santé. Dans ce contexte, il serait regrettable que certaines initiatives du côté des dépenses ou des recettes affaiblissent sensiblement les perspectives budgétaires à long terme. Les réformes inscrites dans l'amendement de la loi relative aux finances publiques adopté en décembre dernier, exigent une évaluation systématique et transparente de la situation à moyen et long terme, seront utiles en introduisant une optique à plus long terme dans la prise de décision et en mettant en lumière les arbitrages.

Une croissance économique vigoureuse et des recettes fiscales dynamiques ont permis au gouvernement d'allouer une part croissante des dépenses aux secteurs de l'éducation et de la santé et de financer des initiatives nouvelles comme le programme *Working for Families*. Dans un contexte d'ample excédent budgétaire, ces augmentations n'ont guère été compensées par un élagage des programmes de dépenses peu prioritaires. S'il veut disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour de nouvelles initiatives et réaliser ses objectifs budgétaires, le gouvernement devra davantage hiérarchiser les dépenses. Un processus d'examen continu et bien conçu permet d'identifier les programmes qui ne contribuent pas assez à compenser les pertes sèches

associées aux impôts requis pour les financer. On pourrait ainsi dégager des ressources pour des utilisations plus fructueuses. L'approche de la gestion par les résultats, conçue pour lier les dépenses publiques aux résultats souhaités, est désormais inscrite dans la législation, mais elle reste très ambitieuse et il faudra des compétences et de la volonté pour la mener à bien. En même temps, les autorités doivent veiller à ce que cette importance accrue donnée aux résultats ne remette pas en cause le contrôle et l'obligation de rendre des comptes.

Pour les dépenses du secteur public, en particulier dans l'éducation et la santé, l'information sur les résultats est encore fragmentaire. Par conséquent, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les différents segments sont productifs et assurent une optimisation des dépenses. Une amélioration substantielle de l'information s'impose pour combler cette lacune et permettre de suivre la croissance de la productivité dans le temps. Il faudrait aussi que le gouvernement examine si l'on ne pourrait pas faire en sorte que, dans le secteur public, les gestionnaires soient davantage incités à identifier les possibilités d'amélioration de l'efficacité et à les mettre en œuvre. Dans l'éducation, un système national de tests que les enfants passeraient au début et à la fin de chaque année scolaire, donnant une estimation de la valeur ajoutée des études durant l'année considérée, pourrait être envisagé et comparé à d'autres alternatives telles que chercher à obtenir davantage d'informations globales à l'aide des instruments actuels d'évaluation. Dans le secteur de la santé, les problèmes techniques de mesure sont plus complexes, mais pas insurmontables, surtout si l'on considère les initiatives parallèles prises dans d'autres pays de l'OCDE et l'amélioration déjà amorcée de la collecte de données dans l'ensemble du secteur. ■

Pour plus d'informations

Des informations supplémentaires concernant cette Étude peuvent être obtenues auprès de :

Deborah Roseveare

Tel. : (33-1) 45 24 17 54

e-mail : deborah.roseveare@oecd.org.

Annabelle Mourougane

Tel. : (33-1) 45 24 76 81

e-mail : annabelle.mourougane@oecd.org. ■

Références

- **Études économiques** : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecdlibrairie.org.



- **Pour plus d'informations** : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.
- **Perspectives économiques n° 77**, juin 2005. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE

www.oecdlibrairie.org

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des relations publiques et de la Communication.

Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail :
washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

JAPON

Centre de l'OCDE de TOKYO
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P., 11560
MEXICO D.F.
Tél. : (00.52.55) 9138 6233
Fax : (00.52.55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oedemexico.org.mx

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm