

Étude économique de la Nouvelle-Zélande, 2009

Comment la crise économique affecte-t-elle la Nouvelle-Zélande ?

Que doivent maintenant faire les décideurs ?

Pourquoi le niveau de vie de la Nouvelle-Zélande est-il à la traîne ?

Comment réduire les effets négatifs de la géographie ?

Les réformes passées du secteur de la santé ont-elles fonctionné ?

De quelle façon améliorer l'efficacité du système de santé ?

Pour en savoir plus

Références

Où nous contacter ?

Résumé

La crise mondiale touche la Nouvelle-Zélande alors qu'un processus d'ajustement intérieur difficile est en cours. Son économie est une des plus endettées de la zone OCDE. La baisse des prix des actifs et la diminution de la demande de crédit signifient qu'un processus de désendettement s'est amorcé. Néanmoins, des déficits de balance courante amples et persistants et une dette extérieure considérable rendent l'économie particulièrement vulnérable face à la crise financière et à la contraction de la demande au niveau mondial. L'économie était déjà en récession en 2008 et devrait le rester tout au long de l'année 2009, avant de ne se redresser qu'avec hésitation en 2010 sur fond de poursuite du processus massif de désendettement en cours. Bien que foncièrement saines, les banques ont contracté de nombreux emprunts à l'étranger, pour la plupart à court terme, et elles doivent s'adapter en diversifiant leurs sources de financement et en allongeant la durée de leurs emprunts. Les ménages, voyant leurs ressources diminuer et le chômage monter, commencent à relever leur taux d'épargne, qui avait atteint un point bas historique. Face à la contraction de la demande, à un environnement économique beaucoup plus incertain et au durcissement des conditions de financement, les entreprises réduisent leurs effectifs et leurs investissements. Ces éléments, conjugués à la forte dépréciation du taux de change en termes réels, devraient favoriser un transfert de ressources on ne peut plus nécessaire du secteur du logement et de la consommation vers les secteurs exportateurs au fil du temps.

La politique macroéconomique est, pour l'instant, axée sur le soutien de la demande intérieure, mais la politique budgétaire doit conserver pour objectif le maintien de la dette publique sur une trajectoire viable. Compte tenu du ralentissement de l'activité, la banque centrale a réduit de 5¼ points le taux officiel de l'argent au jour le jour depuis juillet dernier, le ramenant à 3 pour cent. L'effet de relance de la politique budgétaire représente environ 5 points de PIB au cours de la période 2008-10. Par conséquent, et au vu de la nette dégradation prévue de la situation des finances publiques, la politique monétaire devrait être le principal instrument utilisé pour stimuler davantage l'activité. De fait, la nette amélioration des perspectives d'inflation offre des possibilités d'assouplissement supplémentaire. Étant donné les risques qui pèsent sur la notation de la Nouvelle-Zélande en tant qu'emprunteur souverain et sur la confiance des marchés, et la lourde dépendance financière de l'économie à l'égard des créanciers extérieurs, la marge de manœuvre en matière de relance budgétaire est des plus limitées. Il est indispensable que le premier budget présenté par le nouveau gouvernement en mai offre un programme d'assainissement crédible.

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Nouvelle-Zélande pour 2009. 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.

Le comblement des écarts de revenu substantiels qui séparent la Nouvelle-Zélande des autres pays de l'OCDE passe par une croissance plus soutenue de la productivité.

Bien que la réglementation néo-zélandaise soit en règle générale de haute qualité, celle-ci a diminué par rapport aux autres pays de l'OCDE. Même s'il est probable que la conjoncture s'améliorera une fois passée la phase de contraction, il faudra revoir les politiques structurelles afin de parvenir à une accélération durable des gains de productivité accompagnée d'un haut niveau d'emploi. Il importera également de réévaluer la présence capitaliste de l'État dans l'économie afin de stimuler la concurrence, notamment dans les secteurs des transports et de l'énergie, et des projets d'infrastructure bénéfiques devront être lancés. Il faudra remédier aux problèmes de qualité et d'incertitudes posés par la réglementation, à commencer par le nouveau système d'échange de droits d'émission et la loi sur la gestion des ressources naturelles. Il serait judicieux de créer un environnement plus favorable aux entreprises et aux travailleurs, en réduisant les distorsions induites par la fiscalité sur le plan des incitations à épargner, à investir et à travailler. La productivité du secteur public devrait en outre être renforcée.

La hausse des coûts de santé constitue la principale menace pour la viabilité des finances publiques à long terme. Les dépenses de santé ont augmenté rapidement au cours de la dernière décennie, sans pour autant que les résultats sanitaires se soient sensiblement améliorés. Le vieillissement de la population va multiplier les besoins en matière de soins d'ici environ une décennie, en plus des pressions de la technologie sur les coûts. Parce que le niveau d'endettement risque d'être beaucoup plus élevé qu'on ne le prévoyait avant la crise, il n'en sera donc que plus important d'assurer la maîtrise des dépenses de santé (et de retraite). Les réformes devront viser à améliorer les incitations. Il faudra assouplir le contrôle exercé par l'administration centrale sur les organismes acheteurs, afin de leur donner une autonomie et des responsabilités suffisantes pour affecter les ressources de façon efficiente. Le secteur de la santé devrait mettre à profit la dynamique actuelle d'intensification de la collaboration entre les conseils de santé de district (*District Health Boards*, DHB) en matière de planification régionale, et chercher à renforcer la concurrence entre les hôpitaux publics et les prestataires privés, de manière à promouvoir davantage d'efficacité dans le secteur hospitalier. Les médecins généralistes devront être incités plus fortement à pratiquer une médecine préventive et efficiente. Un renforcement du rôle du secteur privé dans les domaines de l'assurance et des soins pourrait être envisagé dans le but de stimuler la concurrence et de favoriser un partage des charges. ■

Comment la crise économique affecte-t-elle la Nouvelle-Zélande ?

L'économie néo-zélandaise, comme celle des autres pays de l'OCDE, a été durement touchée par la crise économique internationale, mais elle souffre aussi depuis longtemps de déséquilibres internes, qui ont été accentués par les périodes précédentes d'excès de liquidités au niveau mondial et de faible aversion à l'égard du risque. Au début de la crise, la Nouvelle-Zélande semblait bien placée pour échapper aux effets les plus sérieux de celle-ci. Ses banques ne détenaient quasiment pas de créances hypothécaires à risque ou d'autres actifs « toxiques ». Lorsque la récession a commencé au début de 2008, elle pouvait être attribuée au resserrement de la politique monétaire, aux premiers stades d'une correction qui aurait dû avoir lieu de longue date sur le marché du logement et à une sécheresse temporaire. Cependant, à mesure que les turbulences internationales se sont accentuées, il est devenu manifeste que la Nouvelle-Zélande n'échapperait pas à une récession plus prononcée et, au début de 2009, les indicateurs macroéconomiques se sont sensiblement détériorés. En fait, les Néo-Zélandais ont été pris dans une spirale d'excédents de liquidité, d'endettement massif, de flambée des prix des actifs et de sous-évaluation des risques par les prêteurs et les emprunteurs très similaire à celle observée dans les autres pays du monde. L'endettement des ménages a atteint 160 % du revenu disponible – et ceux-ci ont globalement réduit leur épargne, peut-être dans l'espoir illusoire qu'une appréciation continue des prix des logements leur permettrait de répondre à leurs besoins d'épargne futurs, notamment en vue de leur retraite. L'épargne des ménages, déjà faible, ayant encore baissé, et les emprunts des entreprises ayant fortement augmenté, même les bénéfiques confortables de celles-ci et les excédents réguliers des administrations publiques n'ont pas été suffisants pour financer la forte expansion de la consommation privée et de l'investissement en logements. En conséquence, une grande partie des besoins de liquidités a été financée par l'étranger. Cette situation a entraîné une pression excessive de la demande, un creusement des déficits déjà insoutenables de la balance des opérations courantes et une augmentation de l'endettement extérieur net (93 % du PIB à la fin de 2008).

En tant que pays exportateur de produits primaires, la Nouvelle-Zélande avait enregistré une amélioration sans précédent des termes de l'échange, en particulier en fin de cycle, laquelle avait apporté une contribution supplémentaire à la spirale prix des actifs/revenus/dépenses. L'éclatement inévitable de la bulle des prix des matières premières a contribué à inverser ce cycle. En outre, la récession mondiale provoque aujourd'hui une contraction des exportations – même si elle reste plus limitée que pour de nombreux autres pays – intensifiant ainsi le ralentissement de l'activité en Nouvelle-Zélande et réduisant sa capacité à assurer le service de sa dette extérieure (essentiellement libellée en dollars néo-zélandais). Les banques, appartenant dans une large mesure à des intérêts étrangers, restent bien capitalisées, même si elles demeurent fortement tributaires des financements à court terme des investisseurs institutionnels étrangers. Compte tenu de l'accentuation de l'aversion à l'égard du risque et de la réduction de la liquidité au niveau mondial, certains craignent que les banques ne puissent refinancer leurs engagements extérieurs lorsqu'ils arriveront à échéance. Cette situation met en évidence la vulnérabilité de la Nouvelle-Zélande en raison de son important déficit de balance courante et de l'ampleur de son endettement extérieur. Ne serait-ce que pour stabiliser cette dette en pourcentage du PIB, il faudrait réduire de moitié le déficit de balance courante, à 4-5 % du PIB. Pour le ramener à un niveau qui atténuerait la vulnérabilité macroéconomique de la Nouvelle-Zélande, il ne fait guère de doute qu'il faudrait un ajustement encore plus prononcé.

Paradoxalement, alors qu'elle est à la pointe des pays de l'OCDE pour ce qui est de l'adoption, dans de nombreux domaines, de politiques qui contribuent incontestablement au niveau élevé du revenu par habitant, la Nouvelle-Zélande se situe encore parmi ceux où la productivité est la plus faible. Cette situation tient à de nombreux facteurs naturels et donc inévitables, comme la petite taille de l'économie et son isolement géographique. Cependant, le cœur du problème est une déficience structurelle dans la capacité de produire des biens et services exportables. À moyen

terme, le principal enjeu sera donc d'accélérer les gains de productivité. Conscient de ce problème, le nouveau gouvernement s'est fixé comme objectif de rattraper le niveau de vie de l'Australie d'ici à 2025. Il faudrait pour cela que la croissance du revenu annuel moyen par habitant atteigne 3.3 %, contre seulement 2.1 % au cours de la dernière décennie, ce qui impliquerait une croissance beaucoup plus soutenue de la productivité, étant donné que l'utilisation de la main-d'œuvre atteint déjà un niveau remarquable par comparaison avec les autres pays de l'OCDE. *La crise doit donc être l'occasion de réaliser des progrès sur le plan de la productivité.*

La crise mondiale contribue au nécessaire désendettement des ménages et des entreprises. La demande de crédit a fortement diminué, et les conditions d'emprunt se sont quelque peu durcies. Le crédit bancaire est globalement en train de se contracter, et la baisse des prix des logements entraîne une dégradation du patrimoine net des ménages. Les chutes des cours mondiaux des produits primaires, susceptibles d'être amplifiées par un relèvement des subventions à l'exportation dans les autres pays, pèsent sur les revenus des agriculteurs et réduisent la surévaluation des exploitations agricoles. Contrairement à la plupart des récessions précédentes, qui s'étaient en général amorcées dans le secteur des entreprises, la récession actuelle prend surtout la forme d'une chute de la demande des ménages. Le rééquilibrage des bilans implique une baisse de la consommation tant que n'aura pas été réduit l'endettement excessif qui prévaut. L'économie entre maintenant dans une deuxième phase du cycle, accentuée par la contraction des échanges mondiaux. La diminution de la rentabilité des entreprises, l'incertitude accrue concernant les conditions économiques et les difficultés de financement se traduisent par un recul de l'investissement productif et de la durée du travail. La dégradation du marché du travail et des revenus des ménages pourrait amplifier la correction du marché du logement, aggraver le fléchissement de la consommation et accentuer les pressions qui s'exercent sur les entreprises. ■

Que doivent maintenant faire les décideurs ?

Les autorités ont pris des mesures radicales pour soutenir la demande et limiter une spirale à la baisse potentiellement dangereuse. Elles ont été aidées en cela par une marge de manœuvre plus confortable que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, fruit de la politique monétaire relativement conservatrice menée pendant les dernières phases d'expansion et d'une dette publique brute très faible. La banque centrale a abaissé son taux directeur de 5.25 points depuis juillet 2008, le ramenant à 3 %, et a facilité l'accès aux liquidités bancaires par une série d'autres mesures. La Nouvelle-Zélande se caractérise par un taux d'intérêt neutre structurellement plus élevé que dans la plupart des autres pays développés de l'OCDE, ce qui s'explique par ses déséquilibres structurels et des anticipations d'inflation relativement élevées. *La banque centrale dispose encore d'une certaine marge de manœuvre pour faire face à une détérioration de la situation économique.* Malgré l'augmentation des primes de risque de crédit, les coûts d'emprunt assumés par les ménages et les entreprises connaissent une baisse relativement forte, et la monnaie s'est sensiblement dépréciée, ce qui sera un facteur déterminant pour l'ajustement extérieur. Le recul de l'inflation sous-jacente et le repli des anticipations inflationnistes accroissent encore la marge de manœuvre des autorités monétaires. Cela devrait contribuer à ouvrir la voie à une reprise de l'activité.

Les mesures budgétaires prenant la forme de travaux d'infrastructure et d'autres projets du même ordre peuvent stimuler assez rapidement l'emploi et la demande, à condition de pouvoir être mises en œuvre dans de brefs délais. Les réductions d'impôts ont moins d'effets sur la demande, mais elles pourraient raffermir la confiance et faciliter l'ajustement des bilans. Déjà, les réductions d'impôts récemment décidées ou prévues et l'accélération des dépenses d'infrastructure se traduiront par une relance budgétaire équivalant à quelque 5 points de PIB au cours des deux exercices budgétaires qui se termineront en juin 2010. L'État a aussi contribué à rétablir la confiance envers le secteur bancaire en mettant en place un système de garantie optionnelle des dépôts des particuliers, offrant une protection formelle aux déposants pour la première fois dans l'histoire de la Nouvelle-Zélande. En vue de faciliter

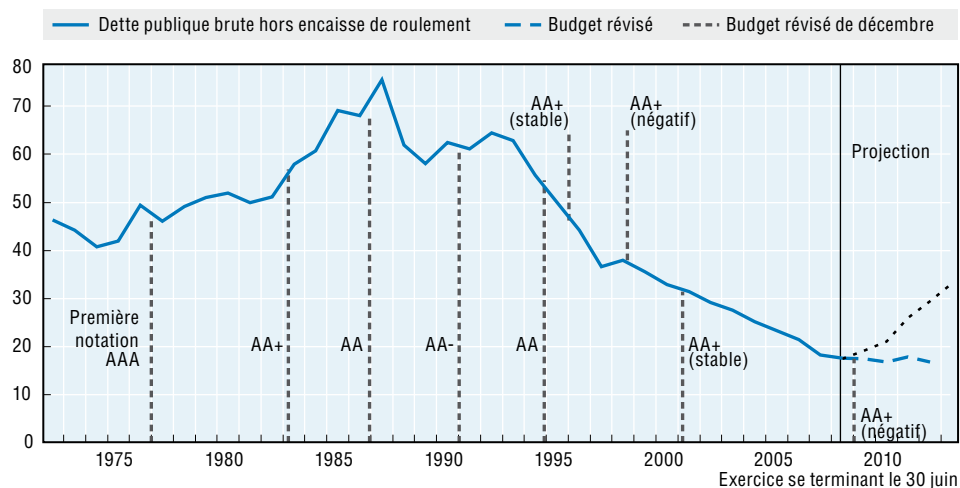
l'accès aux financements à terme, l'État a également offert une assurance temporaire facultative pour le financement des banques auprès des investisseurs institutionnels. Ces mesures de soutien atténueront la contraction de l'activité, mais le risque d'une récession plus prononcée ne peut être écarté. La capacité du secteur bancaire à se financer à l'étranger est aujourd'hui tributaire de la garantie offerte par l'État concernant les investisseurs institutionnels. Or, l'efficacité de cette garantie dépend de la réputation de solvabilité de l'État en tant que garant. L'accentuation du risque de dégradation de la notation de la Nouvelle-Zélande en tant qu'emprunteur souverain, due à la forte augmentation prévue de son endettement, signifie que, malgré la position nette créditrice du secteur public et un déficit budgétaire encore modeste cette année, *la marge de manœuvre en matière de relance budgétaire est des plus limitée*. Si toutefois des mesures devaient être prises, elles devraient être conçues de manière à soutenir rapidement l'activité et à pouvoir être facilement supprimées, l'objectif d'un retour à une situation budgétaire viable étant clairement affiché. Lorsqu'elles évalueront les possibilités de nouvelles mesures de relance, tant sur le plan budgétaire que monétaire, les autorités devront être conscientes des risques de déclencher un réajustement du taux de change brutal ou prononcé.

Les banques centrales du monde entier procédant à des injections massives de liquidités sur les marchés monétaires et de nombreux États inondant les marchés obligataires internationaux de nouvelles émissions de titres souverains, les autorités de tous les pays, dont la Nouvelle-Zélande, doivent commencer à se préparer à mettre un terme aux mesures de relance et autres dispositions exceptionnelles ayant été adoptées lorsque la reprise aura pris corps. La crise financière va sans doute freiner la croissance du PIB potentiel à l'échelle mondiale, pendant un certain temps du moins, et un écart de production important va probablement apparaître. Lorsqu'il commencera à se combler, les autorités devront modérer leur action globale de relance. Il faudra sans doute commencer par assainir les finances publiques, compte tenu des perspectives qui se dessinent à cet égard. Toutefois, même si le point bas de 2 % prévu par l'OCDE pour le taux officiel de l'argent au jour le jour serait trop expansionniste dans des conditions normales, il sera important de veiller à ce que la reprise soit fermement enracinée avant de revenir sensiblement sur les mesures de stimulation monétaire prises précédemment. *L'enjeu sera donc double : éviter d'intervenir trop tôt et de freiner la reprise, tout en se gardant à l'inverse de poursuivre une politique trop expansionniste pendant trop longtemps, ce qui entraînerait une forte recrudescence de l'inflation. En outre, une fois passée la crise financière, il conviendra de supprimer les garanties relatives aux dépôts des particuliers*

Graphique 1.

DETTE BRUTE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET NOTATION DU PAYS

En pourcentage du PIB



Source : The Treasury, *Economic and Fiscal Forecasts*, décembre 2008, et statistiques budgétaires rétrospectives.

et aux concours des investisseurs institutionnels. On pourra alors envisager de mettre en place un régime d'assurance des dépôts des particuliers qui soit bien structuré et autofinancé, de façon à minimiser l'aléa moral.

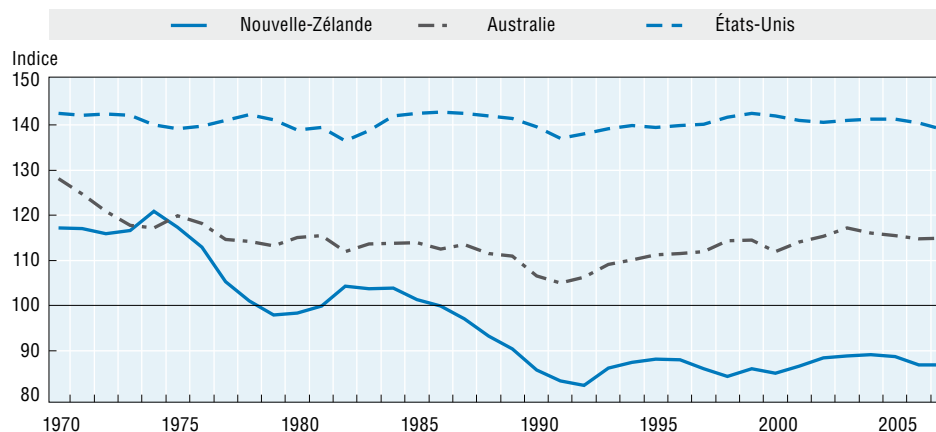
La récession, conjuguée aux politiques publiques actuelles, met un terme à une période de 14 ans d'excédents continus. En décembre 2008, le Trésor prévoyait, à politiques inchangées, une période de déficits structurels, et une dette brute atteignant 57 % du PIB à l'horizon 2023. Le nouveau gouvernement a déclaré qu'un tel niveau d'endettement serait imprudent. Pour commencer, il s'est engagé à réexaminer l'efficacité de toutes les dépenses publiques, afin d'éliminer celles qui ne seraient pas nécessaires et d'annuler tout engagement de dépenses non financé du précédent gouvernement. Des mesures plus substantielles devront être présentées dans son premier budget, en mai. La tâche sera particulièrement difficile, compte tenu de la dégradation des perspectives économiques ayant eu lieu dans l'intervalle. Il est néanmoins indispensable de présenter un programme à moyen terme crédible qui permettra de rétablir un excédent structurel. Soit cet excédent devra être suffisamment ample pour renforcer sensiblement la position nette créditrice du secteur public avant que les pressions démographiques ne s'intensifient, soit le gouvernement devra commencer à réduire les futures dépenses de santé et de retraite. Le plafonnement des dépenses de l'administration centrale s'est révélé être un moyen particulièrement efficace d'assainir les finances publiques dans les pays de l'OCDE qui y ont recouru, et il devrait donc être envisagé en Nouvelle-Zélande. De même, un ajustement du niveau de référence des recettes en fonction de l'évolution des termes de l'échange contribuerait à éviter que des hausses temporaires des recettes n'aboutissent à des engagements de dépenses durables. ■

Pourquoi le niveau de vie de la Nouvelle-Zélande est-il à la traîne ?

Alors que la Nouvelle-Zélande affichait un niveau de vie supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE au début des années 70, la faiblesse relative des gains de productivité enregistrés depuis a creusé un écart de revenu important vis-à-vis de la moyenne de l'OCDE, et encore plus marqué par rapport aux pays les plus prospères, comme les États-Unis. La faible croissance de la productivité s'explique dans une certaine mesure par la situation géographique particulière de la Nouvelle-Zélande, qui rend difficiles les transferts de capital humain, physique et technique en provenance de l'étranger, mais aussi par la mise en œuvre de politiques inadaptées dans un certain nombre de domaines. Le pays semblait s'être engagé dans la bonne voie lorsqu'il avait lancé des réformes privilégiant les mécanismes du marché. L'attention accordée par les pouvoirs publics à la productivité et à la croissance s'est toutefois relâchée au cours des années

Graphique 2.

PIB RÉEL PAR HABITANT¹
OCDE² = 100, en parités de pouvoir d'achat constantes (2000) et en prix constants



1. Le PIB par habitant a été calculé en dollars des États-Unis en PPA et prix constants.
2. 26 pays, à l'exclusion de la République tchèque, de la Hongrie, de la Pologne et de la République slovaque.

Source : Base de données de l'OCDE sur les comptes nationaux.

de dynamisme économique, tandis que d'autres pays progressaient. Un grand nombre de nouvelles réglementations, parfois mal conçues, insuffisamment coordonnées et mal ciblées, ont notamment été adoptées. Ces mesures ont alourdi les coûts de fonctionnement des entreprises et envoyé des signaux défavorables aux investisseurs étrangers. Le gouvernement sorti des urnes a pris des mesures pour inverser cette tendance. Premièrement, il a créé un nouveau ministère de la Réforme de la Réglementation. Deuxièmement, il réexamine les réglementations clés présumées avoir des effets préjudiciables sur la productivité. Troisièmement, il a mis sur pied un groupe de réflexion chargé d'élaborer les principes de la future gestion de la réglementation. ■

Comment réduire les effets négatifs de la géographie ?

Une plus grande intégration économique internationale peut réduire la « distance effective » entre la Nouvelle-Zélande et ses partenaires économiques. Dans cette optique, le gouvernement devrait s'employer à offrir aux entreprises l'environnement le plus favorable de la région. Cela exige des changements structurels dans de nombreux domaines, qu'il s'agisse d'abaisser le coût de la circulation des personnes, des biens, des capitaux et des idées entre la Nouvelle-Zélande et le reste du monde, ou de veiller à ce que le cadre d'action national garantisse l'attractivité de ce pays en tant que lieu d'innovation, site d'implantation et partenaire commercial. Étant donné qu'une grande partie de la prospérité de la Nouvelle-Zélande tient à l'avantage comparatif dont elle dispose en tant que pays exportateur de produits primaires, elle devrait faciliter dans toute la mesure du possible le commerce maritime, afin de réduire les coûts d'acheminement et d'expédition et de s'aligner sur les normes établies par les membres les plus efficaces de l'OCDE, dont les coûts sont inférieurs de 25 % environ. Bien que les ports soient constitués en sociétés, une part importante du capital de nombre d'entre eux est détenue par les collectivités locales, qui poursuivent des objectifs divers. Des changements de structure d'entreprises portuaires seront sans doute indispensables pour renforcer l'efficacité de ce secteur. De même, les autorités pourraient encourager les investissements productifs en créant un environnement propice aux investissements directs étrangers (IDE). À cette fin, la Nouvelle-Zélande devrait mettre un terme au système d'autorisation des IDE ou, au minimum, faire en sorte que l'État soit obligé de prouver l'existence d'un préjudice économique avant de refuser un projet d'investissement. Compte tenu du niveau relativement élevé des impôts sur les revenus du capital, la Nouvelle-Zélande devrait axer son programme de réformes fiscales, si la situation budgétaire le permet, sur une baisse de l'impôt sur les sociétés qui soit au moins suffisante pour l'aligner sur la moyenne de l'OCDE. Elle devrait également réduire les écarts entre les taux applicables aux sociétés, aux particuliers et aux organismes de placement collectif afin d'atténuer les distorsions qui affectent les investissements, et procéder à un transfert de charge fiscale du revenu vers la consommation et les facteurs de production non mobiles, y compris le logement.

Il faudrait s'efforcer d'améliorer l'efficacité du secteur public en réduisant l'augmentation des dépenses publiques et en soumettant les programmes existants et nouveaux à des analyses coûts-bénéfices rigoureuses, tenant compte des coûts économiques de l'augmentation des recettes fiscales. Pour accroître l'efficacité du secteur public, il faudra aussi limiter l'engagement capitalistique et les dépenses de l'État dans des secteurs clés et céder les actifs qu'il détient dans d'autres secteurs, comme la production d'électricité et les transports. Le manque d'infrastructures, notamment en ce qui concerne les réseaux routier, électrique et de télécommunications, a peut-être découragé les investisseurs et limité les gains de productivité. Cependant, depuis quelques années, des ressources considérables sont consacrées à des projets d'infrastructure, dont beaucoup ne sont pas encore achevés, mais il faudra un certain temps avant que leurs effets positifs sur l'économie se fassent sentir. Un système de production et de distribution d'électricité à la fois sûr et fiable est aujourd'hui un élément indispensable pour toute économie développée. L'investissement privé dans la production et le transport d'électricité pourrait être davantage encouragé par un déplafonnement des prix, par des incitations à la création de marchés financiers permettant la couverture de certains risques, et par un cadre réglementaire clair et stable tenant compte

des effets dynamiques de la concurrence. Il serait également possible de renforcer la réactivité de la demande par rapport à la situation du marché en ayant davantage recours au comptage et à la modulation des tarifs de l'électricité en fonction de l'heure. S'il faut développer les infrastructures pour accompagner l'activité économique, il importe aussi d'utiliser au mieux les infrastructures existantes. Par exemple, des péages et des redevances de congestion pourraient permettre de réduire l'encombrement des voies de circulation et d'inciter le marché à accroître les capacités existantes.

La Nouvelle-Zélande respecte avec une remarquable détermination les engagements qu'elle a souscrits aux termes du protocole de Kyoto, notamment en étant le premier pays à mettre en place un système d'échange de droits d'émission recouvrant tous les gaz et toutes les branches d'activité. Cela dit, étant donné l'importance des activités exportatrices, sources d'émissions considérables, les entreprises et l'opinion publique ne sont sans doute généralement pas prêtes à accepter et à continuer de soutenir des politiques environnementales dont elles estiment qu'elles nuisent inéquitablement à leur prospérité, à moins que les autres pays ne consentent des efforts similaires. Pour atténuer les conséquences de la tarification des émissions de gaz à effet de serre, le système d'échange de droits d'émission attribue des quotas temporaires gratuits aux branches d'activité les plus durement touchées. Il crée néanmoins des incertitudes, étant donné que les investissements s'inscrivent dans une optique à long terme et qu'il est impossible de prévoir quel sera le prix des émissions une fois que les quotas gratuits viendront à expiration. Le nouveau gouvernement a annoncé un réexamen en profondeur de la politique à l'égard du changement climatique, qui devrait être suivi d'une révision du système d'échange de droits d'émission et d'autres dispositions s'inscrivant dans le même contexte. Afin de réduire les incertitudes pour les investisseurs potentiels, il serait possible de subordonner explicitement les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'adoption de mesures et d'objectifs similaires dans les autres pays, ou d'incorporer au système un dispositif de sécurité consistant à plafonner le prix des permis d'émission. *Il faudrait prendre garde à ne pas fixer un plafond trop bas, ce qui pourrait représenter un risque considérable sur le plan budgétaire.* De même, une fois qu'un système de tarification du carbone aura été mis en place, il sera possible de réduire le coût de la réalisation d'un objectif donné de réduction des émissions en mettant un terme aux programmes de réduction des émissions qui ne sont pas justifiés par d'autre externalité que le changement climatique.

La loi sur la gestion des ressources naturelles est un texte novateur dont les principes fondamentaux – regroupement de tous les aspects de l'autorisation de nouveaux projets qui touchent à l'aménagement du territoire et à la réglementation et élimination des chevauchements d'attributions – ne sont pas remis en cause. Cependant, sa mise en œuvre et son application doivent tenir compte des problèmes que connaît la Nouvelle-Zélande dans certains domaines, notamment le manque d'eau et la détérioration de sa qualité. D'abord, le processus d'autorisation, qui semble principalement relever de l'initiative des instances judiciaires, devrait être simplifié, tandis que les voies de recours susceptibles d'être utilisées par des intérêts commerciaux à des fins anticoncurrentielles devraient être limitées. *Il faudrait éviter que des concurrents puissent faire passer des recours motivés par des considérations de concurrence commerciale pour des recours fondés sur des critères environnementaux, et exiger de ceux qui souhaiteraient faire appel de décisions des conseils régionaux qu'ils aient les moyens financiers de le faire.* Limiter les recours à de stricts points de droit réduirait aussi le nombre de procédures abusives. Ensuite, l'absence de mécanismes permettant de déterminer les droits d'utilisation ou de pollution de l'eau des différents utilisateurs entraîne une affectation peu efficiente de cette ressource essentielle. Dans la mesure où la gestion de l'eau relève de leur compétence, les conseils régionaux doivent prendre l'initiative de la création, au niveau local, de dispositifs d'échange de droits d'utilisation de l'eau, ainsi que de la mise en place de systèmes de mesure et d'autorisation des flux de matières nutritives en vue de l'instauration d'un mécanisme d'échange de permis. Or, étant donné que ces conseils ne possèdent pas toutes les connaissances et compétences nécessaires

Les réformes passées du secteur de la santé ont-elles fonctionné ?

pour fixer des limites à ces flux ou pour organiser des marchés, les autorités nationales devraient leur fournir les conseils et les ressources dont ils ont besoin. Le Parlement s'est vu présenter un projet de loi portant modification de la loi sur la gestion des ressources naturelles, destiné à traiter un certain nombre de ces questions. ■

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les dépenses de santé sont le poste de dépenses publiques qui augmente le plus rapidement depuis plusieurs décennies. Cela tient à l'évolution des technologies médicales et à l'accroissement de la demande, lequel a été accentué par le fait que les individus n'assument généralement pas directement le coût des services dont ils bénéficient, tandis que leurs prestataires exercent une énorme influence sur la demande. Étant donné les progrès constants de la médecine et les aspirations grandissantes des assurés, ces pressions ne pourront que s'intensifier. De plus, le vieillissement de la population va faire augmenter la demande, notamment dans les domaines de l'invalidité et des soins de longue durée. D'après les prévisions officielles, même avec des réformes, les dépenses publiques consacrées à la santé pourraient doubler en proportion du PIB d'ici à 2050, creusant la dette publique de 80 points de PIB entre 2020 et 2050. Il est donc nécessaire de prendre sans retard des mesures pour limiter la hausse des dépenses de santé. En outre, il est urgent d'éviter que, comme cela s'est produit dans le passé, la dette brute n'augmente fortement à moyen terme.

La Nouvelle-Zélande obtient des résultats sanitaires plutôt bons pour des dépenses de santé relativement modérées. Cependant, depuis 2001 environ, les dépenses publiques de santé ont augmenté plus de deux fois plus vite que le PIB. Parallèlement, les établissements de santé ont été complètement transformés : les réformes antérieures du secteur hospitalier, visant à permettre le libre jeu des mécanismes du marché, ont été démantelées et une réforme radicale a été engagée en ce qui concerne les soins primaires. La plus grande partie de l'augmentation des dépenses a servi à financer des hausses de salaires du personnel infirmier et des médecins hospitaliers et les forfaits à la personne versés aux médecins de premier recours. Cependant, il ne semble guère pour l'instant que la productivité ou la qualité se soient améliorées. Au contraire, les listes d'attente se sont allongées, les pénuries se sont accentuées et les indicateurs d'efficacité des hôpitaux se sont dégradés. Nombre des objectifs des réformes étaient valables, mais des erreurs ont été commises dans leur conception et leur mise en œuvre. Les moyens fournis ont été insuffisants : l'autonomie des acheteurs a été limitée, les obligations n'ont pas toujours été bien précisées, pratiquement rien n'a été fait pour favoriser la recherche de gains d'efficacité et, pourtant, des sommes considérables ont été distribuées dans l'espoir qu'elles seraient toutes utilisées à bon escient. Il faut donc se féliciter que le nouveau gouvernement se soit fixé comme objectif de remédier à ces problèmes sans modifier la structure actuelle.

La réforme de 2001 a réorganisé le secteur hospitalier, qui se composait alors des hôpitaux publics constitués en sociétés et d'un acheteur national indépendant, en 21 conseils de santé de district (*District Health Boards*, DHB), qui sont à la fois propriétaires des hôpitaux publics et achètent la plupart des services de santé destinés à leur district. La moindre importance attribuée à la concurrence et à la rentabilité, de même qu'un plus large appel à la responsabilité et à la coopération pour atteindre les résultats recherchés, ont été bien accueillis par l'opinion publique et par les professionnels de la santé. Cependant, le nouveau dispositif a probablement trop limité le rôle des mécanismes d'incitation. Un certain ajustement semble aujourd'hui nécessaire afin de renforcer ce rôle.

Le cumul des fonctions d'achat et de prestation de services, en particulier, a sans doute faussé les mécanismes d'incitation, les DHB ayant tendance à privilégier leurs propres hôpitaux au détriment du secteur privé. Cela décourage une concurrence potentielle qui pourrait engendrer des gains d'efficacité, tout en accentuant l'insuffisance de l'offre. Bien que des dispositifs de contrôle budgétaire descendant aient permis de réduire les déficits des DHB, certains hôpitaux accusent un déficit chronique. Ces

problèmes sont accentués par le manque d'autonomie des DHB en ce qui concerne l'utilisation de leurs budgets. Peut-être en raison d'une faible internalisation initiale des incitations, un poids excessif est accordé à la négociation de plans annuels avec le ministère de la Santé et à la préparation de rapports détaillés destinés à faire ressortir les progrès accomplis dans la réalisation d'une multitude d'objectifs. Le ministère affecte par ailleurs une part importante des budgets des DHB à l'échelon central, négligeant ainsi le principe de responsabilité locale qui est la raison d'être des DHB. Le système des DHB est également trop segmenté pour pouvoir prendre des décisions en matière de dépenses d'équipement, pour lesquelles un effort de rationalisation et de spécialisation au niveau régional serait sans doute nécessaire afin de préserver la viabilité des services de soins dans un aussi petit pays. ■

De quelle façon améliorer l'efficacité du système de santé ?

Des initiatives spontanées ont été prises dans ce sens : par exemple, les DHB coordonnent leurs activités de planification et de gestion des équipements hospitaliers au niveau régional. *La dynamique actuelle d'intensification de la collaboration entre les DHB pourrait déboucher sur des regroupements et une spécialisation accrue, qui devraient, en principe, s'accompagner d'un renforcement de la concurrence dans le secteur hospitalier. Si ces mesures ne permettent pas d'améliorer les procédures d'achat et les prestations de services, une deuxième étape consisterait à renforcer les incitations aux gains d'efficacité en instaurant une séparation formelle entre les hôpitaux et les bailleurs de fonds des DHB. Il importerait de veiller à obtenir la compréhension et l'adhésion du public à l'égard d'un tel changement institutionnel. La flexibilité et la responsabilisation des DHB doivent être renforcées. Dans cette optique, il serait bon que chaque DHB puisse négocier individuellement les salaires de son propre personnel hospitalier, au lieu de devoir passer par des conventions collectives. Il serait également judicieux que le financement des hôpitaux repose dans une certaine mesure sur les coûts et volumes prospectifs à l'intérieur d'une approche budgétaire contraignante. Il faut que le ministère assure un suivi plus actif des performances, tout en déléguant aux DHB ses compétences en matière d'achat. Le poids des formalités bureaucratiques devrait être radicalement réduit. Le ministère peut également y contribuer en créant des bases de données facilement utilisables sur les meilleures pratiques, en élaborant des critères de résultats et en mettant sur pied des programmes de santé publique de portée nationale et des projets de planification stratégique.*

La stratégie de 2001 concernant les soins de santé primaires avait pour objectif la mise en place d'un système de soins qui devait permettre : i) de combler les écarts de niveau de santé en fonction du milieu social en améliorant l'accès aux soins, notamment parmi les minorités que constituent les Maoris et les habitants des îles du Pacifique, relativement nombreuses ; ii) de dispenser davantage de soins préventifs afin d'améliorer en amont la santé de la population ; et iii) d'élaborer des modèles de soins intégrés fondés sur les collectivités et permettant de mieux répondre aux besoins des minorités et des immigrés, et de gérer plus efficacement la charge de plus en plus lourde que représente la prise en charge des affections chroniques. Deux instruments ont été créés à cette fin : les organismes de soins de santé primaire (*Primary Health Organisations, PHO*) et un système de rémunération des généralistes au forfait par personne, fondé sur une liste de patients, et non plus à l'acte. Les médecins devaient s'affilier à un PHO pour pouvoir être rémunérés au forfait par patient. La participation financière des malades, jusqu'alors importante, a globalement accusé une baisse, mais celle-ci a été moins prononcée que l'augmentation des forfaits versés aux médecins, et les consultations ont augmenté, mais dans des proportions moins marquées, semble-t-il, parmi les groupes cibles. Les revenus des médecins de premier recours ont aussi accusé une hausse tendancielle, et la fermeture de nombreuses listes de patients des PHO par la suite s'explique sans doute en partie par un phénomène d'écrémage, tendant à décourager les patients les plus malades et à empêcher l'ouverture de nouveaux cabinets. L'efficacité des PHO en tant que vecteurs de changement a été très variable, et les nouveaux modèles de soins ne sont généralement pas parvenus à s'imposer. *Pour atteindre les objectifs louables de la stratégie, de nouvelles réformes seront nécessaires. Les cabinets médicaux devraient être rémunérés au forfait directement par les DHB,*

afin d'éviter que la concurrence ne soit entravée par l'obligation d'adhérer à un PHO. Les PHO devraient être supprimés parce qu'ils constituent un niveau de bureaucratie supplémentaire superflu, ou bien leur rôle et leurs obligations devraient être plus clairement définis, notamment afin de faciliter l'élaboration de nouveaux modèles de soins, les DHB utilisant dans ce but une partie des ressources qu'ils consacrent aux PHO. Les paiements à l'acte devraient être mieux réglementés par les DHB, mais il conviendrait aussi de trouver un juste équilibre entre paiements à l'acte et rémunération au forfait par personne pour maintenir la motivation intrinsèque des médecins à fournir des efforts. Il sera peut-être nécessaire d'ajuster cet équilibre en fonction des besoins spécifiques de certains groupes.

Bien que la proportion d'habitants disposant d'une assurance complémentaire privée soit relativement importante, les assurances complémentaires servent en général à échapper aux listes d'attente pour les interventions chirurgicales non vitales, à financer des services non couverts par l'assurance publique ou à rembourser la participation financière des patients aux dépenses de soins primaires. Comme cette dernière est aujourd'hui très réduite, la contribution du secteur privé au financement des dépenses de santé a énormément diminué, parmi les patients aisés aussi bien que modestes. Il en est résulté une augmentation de la demande de soins primaires, fortement subventionnés, sans doute principalement de la part de personnes bien portantes mais inquiètes, ce qui a nui à l'équité et présage mal de la capacité du système à assurer à l'avenir la maîtrise des dépenses à la charge des contribuables. Le fait que l'organisme d'indemnisation des accidents du travail (Accident Compensation Corporation, ACC) enregistre des déficits importants, mais peu transparents, laisse à penser que le contrôle des dépenses s'est relâché ces dernières années dans le cadre du système public d'assurance monopolistique. Dans le but d'assurer la viabilité des finances publiques et le jeu de la concurrence sur le marché de la santé, les autorités devraient envisager de confier un rôle plus important, bien réglementé, à l'assurance privée. Pour améliorer le partage des charges, la récente initiative de faire bénéficier également les personnes aisées d'une participation allégée aux frais pourrait être annulée. Les activités de l'ACC qui s'y prêtent devraient de nouveau être soumises à la concurrence d'assureurs privés pour la couverture des accidents. Parallèlement aux réformes des DHB évoquées plus haut, il conviendrait d'encourager le recours aux hôpitaux et prestataires de services auxiliaires privés.

La Nouvelle-Zélande n'a guère les moyens de maîtriser les coûts salariaux des professions médicales, car celles-ci font l'objet d'un marché ouvert. Une forte proportion de médecins et d'auxiliaires de santé formés localement émigrent, tandis que la moitié environ des médecins et du personnel infirmier qui exercent en Nouvelle-Zélande sont des immigrés formés à l'étranger. Cependant, la rotation importante de professionnels de la santé immigrés se traduit par des coûts de recrutement et de formation élevés, ainsi que par de plus sérieux risques de pénurie. Le vieillissement imminent de la population de médecins et de personnel infirmier va entraîner un déficit de capacité face auquel la forte augmentation de la demande de soins va provoquer une hausse considérable des coûts. Il faudrait accroître le nombre de places dans les facultés de médecine et admettre plus d'étudiants étrangers, en espérant que nombre d'entre eux demeureront en Nouvelle-Zélande une fois leur diplôme obtenu. Dans la mesure où la Nouvelle-Zélande ne peut pas offrir aux spécialistes des salaires de niveau international, elle devrait s'employer davantage à mettre en place un environnement médical enrichissant et innovant, donnant aux médecins une grande autonomie et de larges possibilités d'interaction avec d'autres professionnels dans le cadre des nouveaux programmes de soins transversaux. ■

Pour en savoir plus

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :
Alexandra Bibbee, tél. : +33 1 45 24 76 14, e-mail : alexandra.bibbee@oecd.org,
Yvan Guillemette, tél. : +33 1 45 24 90 23, e-mail : yvan.guillemette@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.oecd.org/librairie.

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-fr.

Perspectives économiques rapport intermédiaire, mars 2009. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2009. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/economie/objectifcroissance.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

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

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.centre@oecd.org
Internet : www.oecd.org/berlin

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 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

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.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.