



Aperçu général⁽¹⁾

	Nouvelle-Zélande	Canada
Population (millions en 1993)	3,5	28,6
Dépenses en % du PIB/hab. (\$ US 1990)	13 481	19 232
Enseignement(88)	4,9	7,2
Santé (90)	7,3	9,3
Sécurité sociale (85-89)	12,0	17,3
Rang Indice du développement humain 1993	17	2

Source: Rapport mondial sur le développement humain 1993, PNUD

Au cours de la décennie 1970, la Nouvelle-Zélande subit deux chocs importants: la perte de ses privilèges commerciaux avec la Grande-Bretagne et la crise du pétrole (p. 2). Le gouvernement accroît son intervention; il en résulte une augmentation de la dépendance de plusieurs citoyens et entreprises envers l'État, une hausse du déficit, de l'emprunt, de l'inflation et de la dette (p. 2).

Des ministres clés du gouvernement élu en 1984 croient que le nécessaire redressement passe par la soumission de tous les secteurs de l'économie aux forces de la compétition, le gouvernement se concentrant à créer des incitations et des conditions favorables. On commence par abolir les subventions et les autres mécanismes de soutien et à démanteler progressivement la réglementation et les contrôles (p. 3).

On assiste alors à d'énormes changements. Le secteur public est davantage considéré comme partie significative du problème que comme instrument de réforme. Le gouvernement soumet ce secteur à des conditions s'apparentant à celles du marché, en s'appuyant sur deux concepts clés: la transparence et la cohérence (p. 3).

Le gouvernement élu en 1990 poursuit la même approche et s'attaque rapidement au domaine social: santé, habitation et sécurité sociale. Bien que l'audace initiale s'atténue dans certains secteurs (frais aux usagers et aide sociale), une réforme très importante s'est réalisée dans les secteurs de l'habitation et de la santé (p. 3). pour refléter la réalité du marché (p. 4).

Les principes fondamentaux de la réforme

La réforme s'appuie sur cinq principes se retrouvant dans trois lois importantes: l'État ne doit pas s'impliquer dans des activités que la communauté ou l'entreprise privée peuvent mieux accomplir; les entreprises commerciales vont opérer de façon plus efficace et efficiente si elles sont organisées sur le modèle de l'entreprise privée; les ministères vont opérer de façon plus efficace et efficiente si leurs fonctions sont claires et n'entrent pas en conflit entre elles; les gestionnaires des ministères sont plus performants s'ils sont pleinement responsables et soumis à un minimum de contrôles centraux; les coûts des activités gouvernementales doivent refléter la réalité du marché (p. 4).

Le secteur public en 1984

Avant la réforme, voici les principales caractéristiques du secteur public: plusieurs gros ministères remplissant simultanément des fonctions qui entrent en conflit entre elles; gestion centralisée et direction par des organismes de contrôle (le Trésor et la Commission des services publics); emploi centralisé de tous les fonctionnaires par la Commission des services publics; systèmes de comptabilité de caisse; de nombreuses QANGOs (organisations non gouvernementales quasi autonomes) financées par le gouvernement; quelques sociétés gouvernementales opérant sur le marché libre mais dont les décisions stratégiques sont soumises à l'aval du gouvernement (p. 5).

Le processus de réforme

La majeure partie de la réforme structurelle est entreprise durant les trois ou quatre premières années du processus, alors que de gros ministères, existant depuis longtemps, sont abolis et remplacés par des entreprises d'État opérant sur une base commerciale sous la direction de conseils de direction. Depuis, plusieurs ont été vendues et parmi les quatorze qui demeurent la plupart sont considérées comme vendables (p. 5).

La restructuration des ministères commence en 1985, de façon à rationaliser les fonctions et la forme de l'administration publique, particulièrement en séparant les fonctions d'élaboration de politiques de la production des services, confiée à des entités de la Couronne ("Crown entities"). Bien que complétée en majeure partie avant 1990, la restructuration s'est poursuivie et a toujours cours dans certains secteurs (p. 6).

En 1988, la réforme majeure dans le secteur de l'éducation commence par l'abolition des commissions scolaires locales, leurs fonctions étant confiées à un conseil de direction dans chaque institution. Le ministère est remplacé par des agences et des entités de la Couronne. L'amélioration de l'imputabilité et de la performance s'instaure dans l'enseignement supérieur (p. 6).

En matière de santé, des entreprises de la Couronne opérant sur une base commerciale rendent désormais les services directs (p. 6).

En 1988, commence une réforme destinée à améliorer l'imputabilité et la performance de l'administration publique et de tout le secteur gouvernemental. Les directeurs exécutifs doivent répondre de leurs actes aux ministres. La Commission des services publics cesse d'être l'employeur de tous les fonctionnaires; elle devient l'employeur des seuls directeurs exécutifs, désormais embauchés à contrat de durée déterminée (p. 6).

Des réformes s'inspirant des pratiques du secteur privé sont entreprises dans les systèmes financiers et comptables, (pp. 6-7).

Le nouveau secteur public

Au début de la réforme, deux ministères employaient moins de 100 personnes; on en compte maintenant onze dans ce cas. L'administration publique (excluant les entités de la Couronne et les entreprises d'État) comptait 88 000 personnes; elle en compte maintenant 36 000.

Les entités de la Couronne forment un second palier d'agences gouvernementales. Elles ont généralement des fonctions de régulation, d'achat et de distribution des services. Dirigées pour la plupart par des conseils de direction autonomes, nommant leurs directeurs exécutifs, déterminant les conditions de travail des personnes à leur emploi, elles opèrent à partir d'énoncés d'objectifs ("statements of intent") convenus avec les ministres responsables et déposés au Parlement (pp. 8-10).

Il existe trois organismes centraux: le ministère du Premier ministre et du Cabinet, le Trésor et la Commission des services publics. Les deux derniers étaient auparavant considérés comme des organismes de contrôle; désormais, ils coordonnent les politiques et supervisent ("monitor") la performance (pp. 10-13).

Réflexions sur les réformes du secteur public

Les élections et le référendum de 1993 indiquent que les citoyens ont peut-être atteint un point de saturation en ce qui concerne les grandes réformes. Même s'il se dégage un sentiment positif face aux réformes, une évaluation objective

s'impose et vient de s'amorcer sous l'autorité de la Commission des services publics (p. 14).

Sous réserve d'études plus détaillées, les réformes dans trois secteurs clés semblent avoir été particulièrement réussies: la transparence dans les activités et les processus de l'État, la diminution des contrôles centraux et les systèmes de gestion financière et comptable ont révolutionné la façon dont les ministères et les gestionnaires travaillent (p. 14).

Les réformes ont eu des impacts largement sous-estimés dans l'ensemble du pays, dans nombre de communautés rurales et chez les autochtones Maori (p. 15).

Réflexions sur les réformes du secteur public

Les élections et le référendum de 1993 indiquent que les citoyens ont peut-être atteint un point de saturation en ce qui concerne les grandes réformes. Même s'il se dégage un sentiment positif face aux réformes, une évaluation objective s'impose et vient de s'amorcer sous l'autorité de la Commission des services publics (p. 14).

Sous réserve d'études plus détaillées, les réformes dans trois secteurs clés semblent avoir été particulièrement réussies: la transparence dans les activités et les processus de l'État, la diminution des contrôles centraux et les systèmes de gestion financière et comptable ont révolutionné la façon dont les ministères et les gestionnaires travaillent (p. 14).

Les réformes ont eu des impacts largement sous-estimés dans l'ensemble du pays, dans nombre de communautés rurales et chez les autochtones Maori (p. 15).

Conclusion

Une analyse approfondie est nécessaire, affirme-t-on dans le document, avant de pouvoir juger de l'efficacité des structures et systèmes mis en place. On note toutefois que l'économie connaît un solide redressement, sur une base beaucoup plus substantielle qu'auparavant; la cote de crédit du pays s'est améliorée; l'inflation est réduite à moins de 2% et on peut maintenant entrevoir la possibilité de rembourser la dette; l'emploi s'accroît régulièrement depuis 1991 (pp. 16-17).

L'expérience de la Nouvelle-Zélande tend à démontrer que sept conditions sont requises pour réussir une réforme: une détermination politique inébranlable; des objectifs clairs, acceptés aux plus hauts niveaux et fondés sur une évaluation de la capacité de la communauté d'accepter les réformes; des principes de base globaux et bien intégrés, acceptés aux plus hauts niveaux; une architecture légale solide redéfinissant clairement les règles; un calendrier exigeant mais

réaliste; un groupe de hauts fonctionnaires solidaires, hautement motivés, expérimentés et imaginatifs, pouvant compter sur des ressources et une marge de manoeuvre suffisantes pour mettre en oeuvre les réformes; des systèmes d'information et de relations publiques hautement efficaces (pp. 18-19).

Il est raisonnable de prétendre (toujours selon le document) que tout programme de réforme comprenant ces sept éléments va presque certainement réussir, tandis qu'un programme auquel manque n'importe lequel de ces éléments va presque certainement échouer (p. 19).

Notes

1 Résumé du document New Zealand's Reform State Sector, State Services Commission, Wellington, New Zealand 1994, 25 pages. Toutes les idées et opinions contenues dans ce résumé sont tirées du document de référence. Les chiffres entre parenthèses indiquent les pages du document de référence.

École nationale d'administration publique, Québec