



Gestion Publique Réactive

Bureau de la Recherche - IGPDE

N° 50

décembre 2012 / janvier 2013



Nouvelle-Zélande : 1912-2012 un siècle d'évolution du secteur public

Le Public Service Act, dont on célèbre le centième anniversaire, a façonné l'organisation et la culture du secteur public néo-zélandais. Après plusieurs décennies de réformes à la marge, c'est une rupture plus importante qui est intervenue à partir des années 1980, dans le sens d'une libéralisation généralisée. Le centenaire est l'occasion de faire le point sur ces évolutions.

La Nouvelle-Zélande est une monarchie constitutionnelle de 4,4 millions d'habitants. Le pays, qui fut une colonie britannique¹, a très vite acquis son autonomie dans la gestion des affaires intérieures², dont celle de ses services publics et de son administration, dès 1856³. La Nouvelle-Zélande devient indépendante en 1947, mais reste membre du Commonwealth.

Sur le plan économique, le pays présente des perspectives de croissance positives avec un taux de 2,3 % prévu pour 2012⁴. Le taux de chômage atteint 7,3 %⁵ en septembre 2012, son plus faible taux depuis treize ans⁶. Néanmoins, entre 2008 et 2010, le pays a connu quinze mois de récession.

En ce qui concerne l'organisation de la fonction publique centrale (Central Government Agencies), ses 45 444 agents⁷ travaillent soit dans l'un des 29 Public Service Departments (ministères ou équivalents), soit dans d'autres structures publiques (Non-Public Service Departments, Crown entities dont les universités, entreprises d'État)⁸.

Contexte du Public Service Act de 1912

Les premières administrations de la fin du XIX^e siècle souffraient d'inefficacité, de surcoûts et de clientélisme. Le Public Service Act promulgué en 1912 vise à corriger ces dysfonctionnements en dépolitisant, en unifiant et en professionnalisant la fonction publique. Les fonctions administrative et politique sont strictement séparées : les gouvernants n'interviennent plus dans les recrutements, les licenciements ou les promotions des agents. Toutes ces activités sont assurées par un organisme central, le Public Service Commission, créé en 1913. Le mérite et les compétences se substituent aux affinités politiques ou personnelles⁹. Le State Service Act de 1962 renforce cette indépendance en prévoyant des sanctions pour toute tentative ou fait d'ingérence dans les activités de la Commission¹⁰. Celle-ci devient à cette date la State Services Commission et voit ses effectifs augmenter. Enfin, en 1988, le State Sector Act de 1988 redonne aux ministres un rôle important, en leur permettant de nommer les directeurs exécutifs des départements sur recommandation du commissaire à la fonction publique.

¹ Le 16 février 1840, le traité de Waitangi marque l'annexion de la Nouvelle-Zélande à la Couronne britannique.

² Le New Zealand Constitution Act de 1852 marque l'autonomie partielle puis complète du pays avec la création des conseils provinciaux élus et l'élection d'une Chambre des députés (House of Representatives) au niveau central -

³ <http://www.teara.govt.nz/en/self-government-and-independence/2>

⁴ <http://www.gfmag.com/gdp-data-country-reports/210-new-zealand-gdp-country-report.html#axzz2GLLa0800>

⁵ http://www.stats.govt.nz/browse_for_stats/snapshots-of-nz/top-statistics.aspx

⁶ <http://www.dol.govt.nz/publications/discussion-papers/current-recession/desc-1.asp>

⁷ *Human Resource Capability, Survey of Public Service Departments*, State Services Commission, juin 2012.

⁸ <https://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/guide-to-nzscga-1nov12.pdf>

⁹ <http://www.ssc.govt.nz/publications-and-resources/8793/all-pages>

¹⁰ <http://www.ssc.govt.nz/publications-and-resources/8394/all-pages>

La libéralisation des années 1980 et 1990

Jusqu'aux années 1980, l'État est dirigiste et interventionniste (contrôle des prix et des salaires, intervention dans les secteurs des télécommunications, de la santé, de l'hôtellerie, des banques ou encore de l'édition). Les entreprises d'État représentent alors jusqu'à 12 % du PIB¹¹. L'économie entre en récession à la fin des années 1970 et au début des années 1980¹², et le chômage commence à augmenter de manière constante pour atteindre un taux record de 11,2 % en 1991¹³. Des réformes d'ordre économique, social et administratif sont alors menées.

Sous le gouvernement national¹⁴ de Robert Muldoon¹⁵, les premières réformes de libéralisation¹⁶ sont entreprises. Ce processus se renforce et s'amplifie avec l'arrivée au pouvoir des travaillistes en 1984 puis le retour des nationaux en 1990. Les mesures d'encadrement de l'économie sont peu à peu levées et des réformes ouvrent les divers secteurs à la concurrence : les subventions agricoles sont supprimées¹⁷, les taux d'intérêt, les salaires et les prix sont libéralisés, l'indexation du loyer des logements sociaux sur les revenus est abandonnée¹⁸. Les entreprises publiques (monopoles d'État) sont progressivement privatisées et transformées en sociétés commerciales. Le pays rompt ainsi avec l'interventionnisme. En outre, les aides sociales sont redéfinies¹⁹.

L'une des mesures les plus symboliques concerne la réduction du nombre d'agents publics. Après une hausse quasiment continue depuis 1913, celui-ci commence à diminuer en 1988 avec la suppression de plus de 11 000 emplois. L'effectif total baisse de 50,8 %²⁰ entre 1988 et 2000.

En outre, le statut spécial des fonctionnaires est abrogé dans les années 1990²¹, minimisant les principales différences entre l'emploi public et l'emploi privé : les directeurs des administrations publiques²² et leurs adjoints sont désormais recrutés sous contrat à durée limitée, renouvelable, et des objectifs leur sont fixés. La fonction publique s'ouvre aux candidats extérieurs²³ (lorsqu'un poste est vacant, les agents publics ne bénéficient plus d'une priorité à l'embauche) et le recours à des consultants externes (ex. : cabinets de recrutement) est facilité.

Pour Maurice P. McTigue²⁴, cette politique a permis aux administrations de redéfinir leur rôle et de requalifier leurs domaines d'intervention²⁵. Ces profonds changements visaient à répondre à la crise que traversait le pays mais également aux enjeux socio-économiques et démographiques contemporains.

La fonction publique aujourd'hui

Aujourd'hui, la Nouvelle-Zélande se distingue par une gestion des ressources humaines d'une grande flexibilité²⁶. La prestation de services est désormais assurée par des entités autonomes, dotées de ressources et de comptes propres, rattachées par contrat à une administration ou un ministère de tutelle. Longtemps considéré comme un « laboratoire » des théories de la nouvelle gestion publique, le pays a été l'un des premiers au sein de l'OCDE à mener des réformes de cette ampleur, qui ont radicalement et profondément modifié le fonctionnement, l'organisation et la culture de la fonction publique.

Fatima Argrag

¹¹ <http://www.senat.fr/ga/ga-027/ga-0270.html>

¹² Le pays connaît dix trimestres de récession en 1977, 1978 et 1983 - <http://www.dol.govt.nz/publications/discussion-papers/current-recession/desc-2.asp>

¹³ <http://www.dol.govt.nz/publications/discussion-papers/current-recession/desc-1.asp>

¹⁴ La vie politique néo-zélandaise est structurée autour de deux grands partis : le parti national, conservateur, et le parti travailliste.

¹⁵ Premier ministre du gouvernement national au pouvoir de 1975 à 1984.

¹⁶ Libéralisation des prix, des salaires et des taux d'intérêt.

¹⁷ « En 1984, près de 40 % des revenus bruts des exploitations ovines et bovines néo-zélandaises provenaient des subventions du gouvernement » - <http://www.nzembassy.com/fr/france/liens-entre-la-nouvelle-z%C3%A9lande-et-la-france/affaires-et-commerce/vivre-apr%C3%A8s-la-suppression->

¹⁸ Cette mesure, mise en œuvre par le gouvernement national en 1991, sera abrogée par les travaillistes huit ans plus tard - <http://www.nzhistory.net.nz/culture/we-call-it-home/the-state-steps-in-and-out>

¹⁹ Retraite à taux plein à 65 ans, allocations familiales sous conditions de revenus, fin de la prise en charge partielle de certaines prestations médicales par l'État.

²⁰ Passant de 59 082 agents en 1988 à 30 040 agents en 2000 - <http://www.teara.govt.nz/en/public-service/3/1>

²¹ *L'emploi public : Un état des lieux*, OCDE, 2008.

²² À l'exception des ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères.

²³ Ouverture aux candidats issus du secteur privé et aux candidats de nationalité étrangère (à l'exception des recrutements au sein du ministère de la Défense).

²⁴ Maurice P. McTigue a été plusieurs fois ministre entre 1990 et 1993 (Emploi, Finances, Entreprises d'État, Chemins de fer, Travail, Développement).

²⁵ <http://www.contrepoints.org/2011/07/06/33825-reduire-letat-a-ses-justes-proportions-la-nouvelle-zelande>

²⁶ Indice d'ouverture du système de la GRH dans l'administration centrale supérieur à la moyenne de l'OCDE - *L'emploi public : Un état des lieux*, OCDE, 2008.