Politiques publiques et bien-être en Nouvelle-Zélande

Public Policy and Wellbeing in New Zealand

Adrien Rodd

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/6536>

DOI : [10.4000/interventionseconomiques.6536](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.6536)

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

Adrien Rodd, « Politiques publiques et bien-être en Nouvelle-Zélande », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 62 | 2019, mis en ligne le 28 juin 2019, consulté le 03 mars 2020. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/6536> ; DOI : [10.4000/interventionseconomiques.6536](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.6536)

Ce document a été généré automatiquement le 3 mars 2020.

Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

Politiques publiques et bien-être en Nouvelle-Zélande

Public Policy and Wellbeing in New Zealand

Adrien Rodd

- 1 Évolution de la politique du bien-être en fonction de l'alternance des partis politiques au pouvoir (Parti travailliste, Parti national) et du contexte international.

1. Politiques publiques et bien-être en Nouvelle-Zélande : approche historique

- 2 Pionnière en matière de législation sociale, la Nouvelle-Zélande est le premier État au monde à instituer une pension de vieillesse publique, en 1898, puis le premier pays du monde anglophone à mettre en place un État-providence, dans la seconde moitié des années 1930. Durant la majeure partie du XX^e siècle, elle s'enorgueillit d'être le « laboratoire social du monde » et un « paradis des travailleurs » (Ballantyne, 2014 : 59) avant le tournant néolibéral abrupt des années 1980 et 1990, qui s'accompagne d'un changement radical de discours et de priorités politiques. À l'instar d'autres nations anglophones, le pays connaît alors un tournant vers la promotion d'une conception individuelle et subjective du bien-être, au détriment de l'acception collective et matérielle faisant consensus auparavant.
- 3 L'expression « État-providence » n'étant employée qu'à partir de la fin des années 1940, le gouvernement travailliste (1935-1949) invoque le principe de « bien-être de la population » (*the people's wellbeing*) comme objectif primordial de sa politique. À l'inverse pourtant, à partir des années 1980, la rhétorique politique néolibérale mobilise ce même concept de *wellbeing* pour le distinguer d'un État-providence présenté comme caduc. Le gouvernement conservateur des années 1990 se revendique ainsi d'une transition de l'État-providence pourvoyeur de bien-être collectif vers un « État favorisant le bien-être » qui relève du choix et de l'implication de chaque individu.

- 4 Nous nous intéresserons ici aux conceptions du bien-être (collectif ou individuel) maniées et définies par les pouvoirs publics en Nouvelle-Zélande pour appuyer leurs politiques en matière sociale, ainsi que leur contexte d'application et leurs résultats concrets. Nous nous concentrerons sur les périodes de grandes réformes (les années 1930/1940, et les années 1980/1990), et sur les idéaux promus pour les faciliter.

2. La 'promesse coloniale' de bien-être

- 5 Peuplée de Polynésiens depuis le XIII^e siècle, la Nouvelle-Zélande est annexée à l'Empire britannique par un traité avec des chefs maoris en 1840. Le Royaume-Uni a initialement peu d'intérêt pour ce territoire, excentré par rapport aux grandes routes maritimes commerciales. À l'inverse de l'Australie, il ne devient d'ailleurs jamais un bagne pour délinquants exilés. C'est donc à l'initiative des autorités coloniales en place, autonomes dès les années 1850, que la Nouvelle-Zélande devient de son propre chef une colonie de peuplement. Les tribus maories sont contraintes de vendre la majeure partie de leurs terres, voire de les céder sans compensation ; dans les années 1870, le premier ministre néo-zélandais Julius Vogel lance un grand plan de développement de la colonie, à travers des emprunts massifs et par l'incitation à une immigration tout aussi massive en provenance du Royaume-Uni. La population blanche de la colonie s'accroît, passant de 256 000 habitants en 1871 à 490 000 habitants en 1881 et 622 000 habitants en 1891. (Stats NZ)
- 6 Durant la seconde moitié du XIX^e siècle et jusqu'au milieu du XX^e, la Nouvelle-Zélande s'efforce d'attirer de nouveaux colons britanniques. La propagande distribuée au Royaume-Uni est explicite : « Il n'y a pas d'avenir en Angleterre pour la majeure partie de la génération actuelle. [...] [D]u berceau jusqu'à la tombe, le travailleur survit, échappant tout juste à la famine, et n'a rien à espérer, tandis qu'en Nouvelle-Zélande un grand avenir l'attend » (Thomson, 1859 : 313). Face à la concurrence du Canada, des États-Unis et de l'Australie, terres prisées par les migrants britanniques en quête d'une nouvelle vie, la Nouvelle-Zélande met l'accent sur la qualité de vie qu'elle offre aux nouveaux venus. Dès les années 1870, elle peut mettre en avant la promesse du plein emploi, et donc de salaires décents. Pour ceux qui fuient la misère d'une Grande-Bretagne victorienne urbanisée, industrielle et polluée, elle insiste surtout sur son air frais, le climat sain et ensoleillé de ses campagnes. Le gouvernement de Julius Vogel fait distribuer en Grande-Bretagne des lettres de colons décrivant des conditions de vie fort attrayantes : plein emploi ; salaires élevés ; coût de la vie très abordable ; climat idyllique, excellent pour la santé ; statut des travailleurs valorisé en raison des besoins de la colonie ; et, pour les jeunes femmes célibataires, une facilitée à trouver un mari, conséquence du déséquilibre des sexes (Graham, 1981 : 115). Le bien-être tel que conçu ici s'entend donc au sens d'une amélioration de la qualité de vie, sur le plan du confort et de la sécurité matériels. La Nouvelle-Zélande promet un avenir meilleur aux enfants des colons, non seulement en matière de santé (élément primordial), mais aussi de travail et de promotion sociale. Elle se veut une terre d'opportunité, où les migrants pourront accéder sans entrave, par leur travail et leurs efforts, à un niveau de vie meilleur. Un ouvrage des années 1860, destiné ouvertement à encourager tout Britannique « travailleur et endurant » à migrer vers la Nouvelle-Zélande, présente ainsi celle-ci comme un pays d'« abondance joyeuse », actualisation d'une envie britannique de « vie rurale qui semble être l'un des désirs naturels les plus courants et

les plus sains » (Hursthouse, 1861 : 390). Faire de cette promesse une réalité est une condition *sine qua non* au succès d'une colonie de peuplement en développement.

- 7 La jeune société coloniale dans ses premières décennies connaît une offre souvent supérieure à la demande en termes d'emploi, conférant aux travailleurs non seulement la possibilité de choisir leur emploi et de négocier un salaire avantageux, plus élevé qu'en Angleterre, mais également de se percevoir comme indispensables, et donc occupant une place primordiale et valorisée dans la construction du pays. Dans l'ensemble, les aspects annoncés par avance comme définitoires de la colonie paraissent alors avoir été réalisés. En est témoin le récit d'une Néo-Zélandaise de classe aisée (Barker, 1871 : 22) :

« Christchurch est bien plus animée et vivante que bon nombre de villes rurales d'Angleterre, et je suis frappée par l'apparente bonne santé des gens. Il n'y a aucun pauvre en vue ; tous paraissent bien nourris et bien habillés [...]. Personne ne se trouve dans le besoin. Les salaires en tous genres sont élevés, et tous sont certains de trouver un emploi. [...] J'aime à voir les colons se tenir fiers et droits, bien nourris et en bonne santé, habillés décentement (même si personne n'ôte son chapeau pour vous saluer), au lieu de ces personnes déprimées et à demi-mortes de faim, et trop souvent excessivement serviles, qui constituent la masse de notre population anglaise ».

- 8 Écrit en 1870, c'eût pu être un pamphlet de propagande incitant à l'immigration. Les notions d'indépendance et de fierté du travailleur y sont rattachées à l'amélioration des conditions de vie de celui-ci, ce qui correspond tout à fait au projet colonial.
- 9 Dans le domaine de la santé et des politiques sociales toutefois, l'approche néo-zélandaise est d'abord contrastée. Les autorités « décid[ent] de ne pas adopter de 'lois pour les pauvres' [*Poor Laws*], car elles estim[ent] que de telles mesures ne devraient pas être nécessaires dans un Nouveau Monde, par définition meilleur que l'ancien » (Mein Smith, 2005 : 90). Les colons avaient souvent fui une société britannique où la misère sociale avait rendu nécessaires les *Poor Laws* ; transposer de telles lois à la colonie serait un signe d'échec du projet colonial. La pauvreté – certes rare avant les années 1880 – est donc ignorée. Les autorités privilégient le concept victorien d'autonomie individuelle – le *self-help*. De la même manière, elles sont réticentes à admettre que les pauvres puissent souffrir de réels problèmes de santé.
- 10 Ce mythe d'une population saine par essence se fissure à partir de la décennie 1880, lorsque la Nouvelle-Zélande est frappée pour la première fois par une dépression économique. Une commission réunie en 1890 examine la dureté du travail des femmes et des enfants pauvres en usine – une aberration pour une société qui avait voulu garantir aux hommes un salaire suffisant pour toute une famille (Mein Smith, 2005 : 93). Des études révèlent également que le taux de mortalité dû aux mauvaises conditions sanitaires à Auckland égale celui de Manchester, alors que la publicité coloniale avait promis une échappatoire aux cités insalubres de Grande-Bretagne (King, 2003 : 273). Les organisations syndicales se développent, exigeant la réalisation de la promesse coloniale de conditions de travail et de salaires décents. Le refus du gouvernement de légiférer pour améliorer les conditions de travail des ouvriers suscite des grèves et une importante grogne sociale, qui profite à l'opposition (R. Dalziel, 1981 : 111)¹. Les ouvriers à cette date ont le droit de vote : le suffrage universel masculin, donc sans conditions de ressources, a été institué en 1879 – trente-neuf ans avant qu'il ne le

soit au Royaume-Uni. En 1890 est ainsi élu un gouvernement dirigé par les Libéraux², qui demeure au pouvoir jusqu'en 1912. Pendant la majeure partie de cette période, Richard Seddon est premier ministre (1893-1906). Ces années constituent un tournant dans l'histoire néo-zélandaise, et notamment dans l'image que la société élabore à son propre égard. Le gouvernement « s'effor[ce] de créer une Nouvelle-Zélande qui soit un laboratoire social démocratique³ » (Mein Smith, 2005 : 95), notamment sous l'impulsion de William Pember Reeves, ministre du Travail de 1892 à 1896.

- 11 Le gouvernement Seddon / Reeves est convaincu de la nécessité d'un État fort et interventionniste dans le domaine économique et social. Il s'agit, selon un terme employé à l'époque, d'une forme de « socialisme sans doctrine » (Métin, 1901 : 1), même si Reeves est le seul libéral de premier plan à se revendiquer explicitement d'idées socialistes (fabiennes). Les piliers des politiques des Libéraux néo-zélandais sont l'instauration de pensions de retraite (1898) et d'autres mesures de protection sociale⁴ ; l'arbitrage obligatoire en cas de conflit social ; l'instauration du droit de vote pour les femmes, y compris maories (1893) ; et la facilitation de l'accès à la terre pour les colons, dans une volonté de promotion de leur indépendance économique.
- 12 Ces mesures sont sans précédent à travers le monde, même si elles sont rapidement copiées par l'Australie⁵. L'obligation pour les employeurs et les employés de se référer à un tribunal arbitral en cas de conflit social, instituée en 1894 par la loi *Conciliation and Arbitration Act*, a un objectif double. D'une part, elle vise explicitement à protéger les niveaux des salaires et les conditions de travail des employés, que le système d'arbitrage a donc tendance à favoriser face à leurs employeurs. D'autre part, elle doit décourager les grèves et les conflits sociaux avant même leur apparition. L'une des décisions les plus cruciales prises rapidement par les tribunaux d'arbitrage est la définition d'un 'salaire de vie' (*living wage*) masculin, salaire minimum qui doit accorder à tout travailleur un revenu suffisant aux besoins d'une famille consistant en un couple et trois enfants. La notion de *living wage* souligne la notion de droit au confort plutôt que de droit à la survie, et demeure longtemps un aspect fondamental des politiques sociales. Elle deviendra par ailleurs à terme (Mein Smith, 2005 : 106) un élément déterminant d'une promesse de *fair go*, que l'on pourrait traduire par « une chance équitable » et que l'on retrouve également en Australie. Ce concept, au XX^e siècle, met en avant la nécessité que la société, ou l'État, permette à chacun d'atteindre par ses propres efforts un niveau de vie confortable, et l'épanouissement qui en résulte.
- 13 Le système d'arbitrage orchestré par l'État devient ainsi l'une des pierres angulaires d'un modèle de société qui se vante d'avoir créé un 'paradis des travailleurs' (*working man's paradise*) et un 'pays sans grèves'. À l'aube du XX^e siècle, la Nouvelle-Zélande est ainsi « citée dans le monde entier [...] comme exemple pour sa législation sociale » (Toullelan & Gille, 1999 : 279). Le futur député radical français Albert Métin la décrit en 1901 comme un modèle de législation du travail, pouvant inspirer le monde occidental (Métin, 1901 : 163). L'exemple social néo-zélandais et son pendant australien sont débattus aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Europe. Pour autant, les conservateurs au pouvoir en Nouvelle-Zélande au début des années 1930 réduisent le salaire minimum et les pensions de vieillesse et de veuvage, et abolissent l'obligation de recourir systématiquement aux tribunaux arbitraux. Ces mesures, prises en pleine crise économique, et alors que le taux de chômage atteint 20 %, provoquent une colère populaire. Des émeutes de chômeurs éclatent en janvier et en avril 1932. L'existence de malnutrition liée à la pauvreté fait scandale. Le 'paradis du travailleur' est, à nouveau,

gravement menacé. C'est ce contexte qui va mener à l'alternance politique de 1935, tournant historique.

3. Le débat sur le bien-être et l'État-providence

- 14 Comme nous l'avons vu, la Nouvelle-Zélande au XIX^e siècle est dépendante d'une immigration britannique à large échelle pour son développement ; la promesse d'un niveau de vie décent est donc impérative pour le succès et l'existence même de cette société. Durant la période victorienne, la réalisation de cette promesse est initialement perçue comme découlant 'naturellement' des spécificités propres au territoire et de sa situation coloniale (climat, ruralité). Outre qu'il est d'emprunter pour de grands travaux de développement, le rôle de l'État, longtemps imprégné de valeurs libérales au sens britannique et victorien du terme, se borne à 'informer' les citoyens du Royaume-Uni des caractéristiques de la Nouvelle-Zélande, présentées comme avantageuses pour leur bien-être. Ce bien-être, que l'on peut résumer à un mode de vie sain et la quasi-certitude d'un emploi rémunéré décent, proviendrait ainsi de deux phénomènes interconnectés : l'absence en Nouvelle-Zélande des pires aspects de la société du Royaume-Uni (urbanisation et industrialisation excessives, croissance démographique forte dans un pays déjà très peuplé, pauvreté et misère endémiques d'une sous-classe poussée à la criminalité...) ; et donc la possibilité pour des travailleurs honnêtes et vertueux d'améliorer sans entrave leur niveau de vie, par leur propre travail. Dans cette perspective, l'État n'a pas de rôle actif à jouer : le bien-être de chaque migrant découlerait de la possibilité pour lui d'actualiser son potentiel par ses propres efforts, sans être bridé par la maladie, par une société de classe trop rigide, par un manque d'emplois à pourvoir ou par des salaires de misère. L'échec, à terme, de cette approche passive (le 'laissez-faire') mobilise une population ouvrière syndiquée et politiquement active de longue date. Le rôle de l'État est ainsi repensé une première fois dans les années 1890, puis de manière beaucoup plus radicale à l'occasion de la Grande Dépression des années 1930.
- 15 Le taux de participation aux élections législatives de 1935 est de 91 %. Le Parti travailliste est porté au pouvoir pour la première fois, avec 53 sièges sur 80, et demeure au pouvoir jusqu'en 1949. Il s'inspire explicitement du modèle libéral des années 1890/1900. Il s'agit d'un gouvernement issu des classes ouvrières, qui se revendique comme tel. Parmi les ministres se trouvent quatre mineurs, un tondeur de moutons et plusieurs autres ouvriers. Le premier ministre Michael Savage lui-même a été laveur de barils, mineur, et ouvrier dans l'industrie du textile (Olssen, 1981 : 273). Il promet à ses concitoyens la sécurité sociale « du berceau jusqu'à la tombe » (*from the cradle to the grave*), formule reprise quelques années plus tard par les travaillistes au Royaume-Uni (King, 2003 : 358).
- 16 Lors de la première session parlementaire après l'élection, le gouverneur-général prononce à la Chambre des représentants le discours du trône rédigé par le nouveau gouvernement. Ses ministres ont la conviction, dit-il, que « les mesures qu'ils vous soumettront aboutiront rapidement à une amélioration matérielle du bien-être de tous, et particulièrement de ceux qui ont été frappés avec la plus grande sévérité par les effets de la dépression ». (Hansard, 1936 : 5) Pour répondre à l'urgence du chômage, le gouvernement Savage propose une politique de travaux publics et d'aide à l'embauche par les entreprises, mais aussi un accroissement des salaires et une réduction des

heures de travail. Les milieux ruraux ne sont pas oubliés. Les ministres mettent en avant leur « plan coordonné pour restaurer le niveau de vie des fermiers et des travailleurs agricoles », notamment en fixant les prix des denrées agricoles pour que leur travail soit récompensé par la garantie d'un revenu décent (Hansard, 1936 : 5).

- 17 Les débats qui s'en suivent à la Chambre des représentants mettent en lumière le constat que fait le gouvernement de l'état de mal-être de nombreux Néo-Zélandais, et les mesures qu'il entend prendre pour y répondre. Ainsi le médecin et député travailliste d'arrière-ban Gervan McMillan argumente-t-il en août 1936 (Hansard, 1937 : 614) :

« En Nouvelle-Zélande aujourd'hui des milliers de personnes ne reçoivent quasiment aucun soin médical. [...] De nombreuses centaines de personnes ont un besoin urgent d'être prises en charge par un hôpital, mais ne peuvent pas l'être. [...] Malgré une surabondance de lait en Nouvelle-Zélande, des milliers et des milliers de personnes souffrent de malnutrition. [...] [B]ien que nous ayons eu la possibilité de produire une surabondance de vêtements et de bottes, de nombreuses personnes ont été mal chaussées et insuffisamment habillées. Malgré une surabondance de bois, de charbon et d'électricité, nombreux sont ceux qui grelottent pour tenter de se réchauffer. [...] Le problème auquel ce pays fait face aujourd'hui n'est pas très difficile. Il s'agit du bien-être matériel et physique d'un demi-million de personnes. Nous avons tous les atouts matériels nécessaires pour répondre à tous les besoins envisageables. [...] Tout ce que cela requiert est un programme d'action collective audacieux et progressiste ».

- 18 Le diagnostic posé par la nouvelle majorité parlementaire se veut ainsi celui d'une évidence : le mal-être des habitants est identifiable, quantifiable, descriptible : malnutrition, froid et autres problèmes 'matériels' de santé affectant les personnes dont les moyens financiers individuels sont insuffisants pour en acquérir les remèdes. Le docteur McMillan présente également ce mal-être comme une absurdité pouvant être résolue par un changement radical de politique économique (Hansard, 1937 : 615) :

« La barrière qui se dresse entre les médecins, les dentistes et les infirmières, prêts et disposés à aider, et les patients qui ont grand besoin de leur attention, est d'ordre économique. Notre tâche, en premier lieu, est de retirer cette barrière, puis d'organiser et de coordonner ce service pour qu'il opère aussi efficacement que possible [...]. Cela ne peut être fait que par l'action collective – en faisant passer la pratique de la médecine sous le contrôle de la communauté. [...] [L]a socialisation serait le moyen le plus efficace et le plus pratique de fournir des soins médicaux adéquats à tous ».

- 19 La mise en application de cette socialisation signifie la nationalisation des hôpitaux. Elle est présentée avant tout comme une mesure d'efficacité et de bon sens ; le docteur McMillan décrit ainsi la médecine privée comme agissant en ordre dispersé – « une forme de guérilla inefficace contre la maladie », qui nécessite l'intégration des soins de santé dans « un ordre économique et social planifié » (Hansard, 1937 : 617). L'État doit prendre en charge un rôle de coordination et de direction, fixant le cap et les méthodes (dont des mesures de prévention), en tant qu'émanation politique de la volonté et des intérêts de 'la communauté'. L'objectif à moyen terme, toutefois, n'est pas de soigner des personnes condamnées à la pauvreté, mais de faire reculer la pauvreté, et de garantir à chacun que les accidents de la vie n'aient plus pour conséquence des coûts

personnels ruineux. Comme l'explique le ministre des Terres Frank Langstone (Hansard, 1937 : 846) :

« L'une des choses les plus bénéfiques que nous puissions octroyer aux personnes / au peuple [*to the people*] serait de leur donner une sécurité absolue. [...] Certains nous parlent du coût. Certains nous parlent de la lourdeur de l'impôt. L'impôt ne réduit en rien le volume d'argent. Il redistribue l'argent qui existe, et en redistribuant l'argent de cette manière l'État peut prendre chez ceux qui ont trop et le donner à ceux qui n'ont pas assez, faisant ainsi entrer dans les foyers du peuple ce dont ils ont besoin pour leur bien-être ».

- 20 Bien que s'inspirant des idées libérales et fabiennes de la fin du XIX^e siècle, c'est là une conception inédite du rôle de l'État de la part d'un gouvernement majoritaire dans un pays du Commonwealth, de par sa conception redistributive fondée sur un idéal égalitariste. Le bien-être individuel et collectif passe par une réorchestration publique (gouvernementale) de la société et de ses ressources, avec pour objectif la levée des entraves aux conditions préalables du bien-être. Deux ans plus tard, lors du débat législatif sur l'introduction d'un service de santé public, le député travailliste David Barnes exprime un point de vue similaire (Hansard, 1938 : 369) :

« Nous devons reconnaître que nous avons un devoir envers les moins fortunés. La sécurité est essentielle pour la préservation de la civilisation, mais elle ne peut être atteinte qu'à travers une planification consciente. Nous ne pouvons pas simplement nous asseoir et laisser les choses dériver [...]. La sécurité est essentielle pour le bien-être de l'individu, de la communauté et de la nation. Elle est essentielle aussi pour des raisons humaines, et pour le bien-être général ».

- 21 Le bien-être individuel se conçoit ici à travers le cadre collectif, devenu le champ d'action de l'État. Le laissez-faire social et économique est présenté comme une forme de passivité nocive et irresponsable (« nous asseoir et laisser les choses dériver »), à laquelle le seul substitut est la planification.

4. Les politiques publiques pourvoyeuses de bien-être collectif

- 22 Sous le gouvernement Savage, la Cour arbitrale est chargée, à nouveau, de déterminer un salaire masculin minimum suffisant pour assurer un certain confort à un travailleur, à sa femme et à leurs enfants⁶. Les réductions de salaires et de pensions sociales imposées par les conservateurs sont annulées ; la pension de retraite est même augmentée. Les congés payés sont introduits. Une aide financière est versée aux fermiers endettés, afin qu'ils puissent conserver leur terre. Avec la loi *Social Security Act* de 1938, l'État introduit des allocations de chômage –pour les hommes, et pour les femmes célibataires–, ainsi que la gratuité des hôpitaux et des soins de maternité, et une assistance financière substantielle pour les autres dépenses de santé. Cette loi constitue le cœur de l'État-providence.
- 23 Le titre complet de la loi de 1938 précise qu'elle se donne pour objectifs

« de prémunir le peuple de Nouvelle-Zélande contre les handicaps émanant de l'âge, de la maladie, du veuvage, de l'orphelinat, du chômage ou d'autres

situations exceptionnelles ; d'offrir un système permettant que les soins médicaux et hospitaliers soient rendus accessibles aux personnes qui en ont besoin ; et, par ailleurs, d'offrir tout autre bénéfice qui puisse être nécessaire pour maintenir et promouvoir la santé et le bien-être général de la communauté ».

- 24 La loi établit un ministère de la Sécurité sociale (art. 3), et garantit une pension de vieillesse à toute personne âgée de 65 ans ou plus, sans condition de ressources (art. 11), ainsi que pour toute personne âgée de 60 ans ou plus, sous condition cette fois de ressources et sous condition que le ou la bénéficiaire n'ait pas « déserté » son épouse ou son époux et leurs enfants mineurs en les laissant dans le besoin (art. 14 et 15). Elle garantit une pension pour les veuves âgées de 50 ans ou plus ou bien ayant des enfants mineurs (art. 22) et pour les enfants de moins de seize ans dont les deux parents sont décédés (art. 26) ; des allocations familiales pour les couples, à partir du troisième enfant (art. 30)⁷ ; des pensions d'invalidité pour toute personne aveugle ou empêchée de travailler en raison de tout autre handicap physique (accident, maladie ou handicap congénital) (art. 33) ; des pensions spécifiques pour les travailleurs des mines atteints de maladies pulmonaires (art. 39) ; et une allocation pour les travailleurs en état d'incapacité temporaire en raison d'une maladie ou d'un accident (art. 45). Enfin, la loi de 1938 met en place des allocations de chômage, le postulant devant démontrer qu'il entreprend des démarches « raisonnables » pour retrouver un emploi. Ces allocations sont ouvertes aux hommes, aux femmes célibataires, et aux femmes mariées dont l'époux ne dispose pas de revenus suffisants pour assurer les besoins du couple (art. 51). Ces diverses pensions et allocations étant, pour la plupart, modulables selon les éventuels revenus des bénéficiaires, et conditionnées en principe à ce que ces derniers soient « de bon caractère moral et d'habitudes sobres », précision qui relève implicitement de la notion victorienne du 'pauvre méritoire' (*deserving poor*). Dans la pratique, aucune procédure spécifique n'est toutefois prévue pour évaluer le 'bon caractère moral' des demandeurs (Stephens, 2013 : 400). Les pensions d'invalidité sont calculées de manière à subvenir également aux besoins des éventuels épouses et enfants du bénéficiaire.
- 25 La seconde partie de la loi établit des aides médicales qui, elles, sont universelles et sans condition de revenus : « toute personne âgée d'au moins seize ans et résidant ordinairement en Nouvelle-Zélande aura le droit de percevoir, pour lui-même et pour tout membre de sa famille âgé de moins de seize ans, les diverses allocations établies par cette partie de cette loi » (art. 80). Sont ainsi couverts le droit aux soins médicaux (art. 85 et 88), dont ceux aux soins hospitaliers et aux soins liés à la maternité. Pour financer ces soins, qui sont pris en charge par l'État et non plus directement par les patients, un fonds public de sécurité sociale est mis en place (art. 103), alimenté notamment par une taxe prélevée sur les salaires et les revenus. La santé des enfants, en particulier, devient l'une des grandes causes nationales, notamment après la Seconde Guerre mondiale. Le gouvernement introduit des examens médicaux et dentaires pour tous les enfants à l'école, et un accès aux soins nécessaires résultants de ces examens. Ce système de sécurité sociale universelle est alors sans équivalent dans le monde anglophone. Plus que la loi de sécurité sociale de 1935 aux États-Unis, dont les effets sont limités, c'est la loi néo-zélandaise de 1938 qui contribue grandement, dans le reste du monde anglophone et notamment au Royaume-Uni, à la conceptualisation de ce que peut signifier la sécurité sociale (George, 2002 : 2). Le rapport Beveridge de 1942 au Royaume-Uni⁸ s'inspire d'ailleurs partiellement de l'exemple concret bâti par la

Nouvelle-Zélande (« [L]e Plan pour la Sécurité sociale au Royaume-Uni suit le précédent de la Nouvelle-Zélande » : Beveridge, 1942 : 8), puis inspire à son tour le développement ultérieur de l'État-providence néo-zélandais (Carpinter, 2012 : 4). L'ambition de cette loi n'est rien de moins que de garantir un niveau de vie minimal décent à toute personne (méritoire), et de faire disparaître la pauvreté dans ses aspects les plus choquants. Dans la pratique, la résistance des médecins empêche la nationalisation complète des services de santé ; des services de santé privés subsistent en parallèle, permettant aux patients les plus fortunés d'avoir un accès plus rapide aux soins. La loi de 1938 n'en est pas moins un succès, d'autant que la forte croissance économique du pays après la Seconde Guerre mondiale diminue les craintes quant à la viabilité de son financement.

- 26 Dans le même temps, le budget de l'éducation est augmenté de manière significative, et des mesures sont prises pour faciliter la scolarisation des enfants blancs et maoris dans les régions reculées – construction de nouvelles écoles, mise en place de bus scolaires. La proportion d'enfants maoris scolarisés en lycée passe de 8,4 % en 1935 à 30 % en 1951 – toujours bien en deçà de la moyenne nationale de 1935 (60 %), mais un progrès néanmoins (King, 2003 : 360). L'État fait également construire de nouvelles maisons, et verse aux classes ouvrières des aides à l'achat d'un domicile. Si les diverses aides versées aux Maoris sont d'abord inférieures de 25 % à celles octroyées aux blancs, au motif que les autochtones conservent d'importants réseaux d'entraide familiaux et tribaux, cette différenciation est abrogée en 1945, à l'issue de la Seconde Guerre mondiale dans laquelle les Maoris se sont fortement engagés. Par ailleurs, la notion d'indépendance et de dignité du travailleur est renforcée, l'objectif étant que les Néo-Zélandais puissent vivre décemment de leur propre labeur. Les importations pouvant faire concurrence à l'emploi local sont restreintes, tandis que la réglementation fixant les salaires est davantage centralisée (Carpinter, 2012 : 3). Les bénéficiaires de ces politiques ne sont pas conçus comme étant passifs, puisque la promesse d'un niveau de vie décent vise à permettre la participation constructive de chacun à la vie de la communauté (De Bruin, 1997 : 59). Le niveau de vie de chacun est ainsi protégé et garanti par l'État, tout en consolidant l'autonomie des travailleurs. La Nouvelle-Zélande peut revendiquer à nouveau le titre de 'laboratoire social du monde'. Dans le domaine social, elle est particulièrement en avance sur les autres pays anglophones, notamment en ce qui concerne l'attention portée aux populations autochtones. Son gouvernement est perçu « par bon nombre de ses contemporains comme le plus radical en dehors de l'Union soviétique » (Belich, 2001 : 244). Michael Savage, pour sa part, préfère décrire ses propres politiques comme une forme de « christianisme appliqué » (Silloway Smith, 2010 : 2), insistant ainsi sur la notion d'un devoir individuel et collectif d'entre-aide – organisée et rationalisée par l'État, par souci d'efficacité.
- 27 En 1938, le Parti national (conservateur) fait campagne sur un thème anti-socialiste : « [N]ous sommes convaincus qu'aucun peuple de souche britannique n'est prêt à rejeter la démocratie, son droit de naissance [*birthright*], au profit du carcan rigide d'un État socialiste » (cit. in Chapman, 1981 : 347). Les travaillistes, de leur côté, distribuent des tracts de campagne illustrant visuellement ce que serait selon eux la vie des malades sous les nationaux (où l'on voit une femme souffrante dans une pièce à la fenêtre brisée et aux meubles et étagères vides, éclairée à la bougie) par opposition à ce qu'elle serait sous les travaillistes (la patiente se repose sereinement dans une belle chambre confortable et bien ensoleillée). Le tract rappelle que les conservateurs ne proposent rien pour aider les malades, si ce n'est la dépendance envers les associations caritatives

privées, et précise les dépenses engagées par le gouvernement Savage pour aider les familles dans le besoin (NZ Labour Party, 1938). Le Parti travailliste remporte l'élection avec 55,8 % des voix et 53 sièges, puis remporte également les élections de 1943 (45 sièges) et de 1946 (42 sièges). Le Parti national a présenté le socialisme travailliste comme incompatible avec une société d'essence britannique, mais le 'laboratoire social' demeure la préférence des Néo-Zélandais. Les nationaux ne peuvent remporter enfin les élections en 1949 qu'après avoir modifié en profondeur leur doctrine. Ils promettent le maintien de la sécurité sociale et des principaux acquis de la période travailliste... associés à une baisse d'impôts (Chapman, 1981 : 353). Entre temps, le Parti travailliste a remporté l'élection de 1945 au Royaume-Uni, promettant, comme les travaillistes néo-zélandais avant lui, la sécurité sociale, le plein emploi, des maisons à bas prix pour tous et la création d'un État-providence ; le *National Health Service* est mis en place en 1948. Il est devenu difficile pour le Parti national néo-zélandais d'arguer que le travaillisme est contraire au modèle britannique. Pour autant, le travaillisme néo-zélandais, tout comme son pendant australien dont il est l'inspirateur, est un 'socialisme' aux particularités antipodéennes, délaissant rapidement la volonté d'adhérer à une idéologie stricte, et puisant dans les valeurs perçues comme typiquement australo-néo-zélandaises – le droit au travail et le *mateship*, cette notion de solidarité virile des pionniers du siècle passé, perçus comme les fondateurs de la nation. Ces notions de camaraderie et d'entraide étant associées dans les esprits aux racines mêmes de la nation et aux sources de ses valeurs spécifiques, les travaillistes peuvent inscrire leurs politiques dans un semblant de continuité, comme une mise en œuvre efficace et rationalisée d'un esprit national préexistant. Le bien-être serait une affaire d'entraide, et d'une société soudée. Et le Parti national, qui demeurerait attaché à l'esprit d'entraide volontaire, individuel et à petite échelle qui caractérisait supposément les débuts de la société coloniale, ne peut que se ranger à la volonté commune de mieux organiser cette solidarité à travers l'action structurée de l'État.

- 28 Dans la période de l'après-guerre, les Néo-Zélandais bénéficient d'un niveau de vie élevé, et de salaires moyens qui le sont tout autant. Le taux de chômage est d'à peine 1 % dans les années 1950, le plein emploi étant l'une des priorités des gouvernements successifs des deux bords. La loi *Employment Act* de 1945 a en effet mis en place un service national de l'emploi dont l'objectif explicite est de « promouvoir et de maintenir le plein emploi en tout temps » (art. 5). Rares, d'ailleurs, sont les chômeurs qui font valoir leur droit à l'allocation de chômage ; retrouver un emploi reste aisé (Carpinter, 2012 : 4). Surtout, le plein emploi est couplé au maintien du droit à un salaire suffisant pour assurer un confort décent au travailleur et à sa famille. Les Néo-Zélandais sont fiers de leur modèle social qui permet à tout père de famille de travailler, et de pourvoir ainsi amplement aux besoins de ses enfants (De Bruin, 1997 : 76), dont la santé et l'éducation sont en outre garanties par l'État. Le pays jouit une nouvelle fois de son image d'excellent endroit où élever des enfants en bonne santé, et attire des migrants britanniques en quête d'une vie meilleure.

5. La fin du 'laboratoire social' : du *welfare state* à l'*enabling state*

- 29 À partir des années 1960, la soutenabilité du niveau des dépenses sociales (36 % du budget en 1960, le taux le plus élevé du monde), et de l'endettement accru qui sert à le

financer, est peu à peu remise en question (Silloway Smith, 2010 : 4). Cette décennie est marquée par le désengagement progressif du Royaume-Uni vis-à-vis des États du Commonwealth, dont il soutenait jusque-là l'économie en leur garantissant un accès privilégié au marché britannique. La Nouvelle-Zélande a longtemps choisi de conserver un fort niveau de dépendance, notamment commerciale, envers l'ancienne métropole coloniale que beaucoup perçoivent encore à cette date comme la « mère-patrie ». L'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté économique européenne en 1973 constitue ainsi pour les Néo-Zélandais un choc autant émotif qu'économique. À cette date, le pays est en récession depuis déjà plusieurs années, et il n'échappe pas aux crises économiques internationales des années 1970. La coïncidence chronologique de cet 'abandon' par les Britanniques et du premier choc pétrolier entraîne un impact défavorable sur la balance commerciale du pays, sur son taux d'inflation et sur le chômage, qui en 1977 dépasse les 1 % pour la première fois de l'après-guerre, malgré tous les efforts des autorités publiques. Le gouvernement du premier ministre conservateur Robert Muldoon (1975-1984), qui est aussi son propre ministre des Finances, demeure attaché au modèle de l'État-providence ; nombreux sont les Néo-Zélandais qui considèrent ce dernier comme l'une des caractéristiques définitoires de leur pays. Muldoon place la notion de *fair go* au cœur ses campagnes électorales (Fischer, 2012 : 5) : l'État doit être garant d'une égalité des chances et d'un niveau de vie décent. L'État-providence reste perçu comme essentiel au bien-être collectif. Pour autant, Robert Muldoon applique des réductions aux allocations sociales, ainsi qu'aux taux de salaires et de prix fixés par l'État. En 1984, le chômage atteint 4 %, tandis que la dette publique a été multipliée par six en dix ans (De Bruin, 1997 : 80).

- 30 L'année 1984 marque un tournant. Les élections anticipées, à l'issue d'une campagne électorale courte, portent au pouvoir l'opposition travailliste. Le premier ministre David Lange confie à son ministre des Finances Roger Douglas le soin de définir et d'appliquer l'essentiel de la politique économique du gouvernement, tentant simplement de le tempérer par moments. Roger Douglas agit vite, prenant de court ses adversaires, mais aussi les électeurs traditionnels de son propre parti. Sa politique, bientôt qualifiée de *Rogernomics* (en référence aux *Reaganomics* de Ronald Reagan aux États-Unis) est tout aussi radicale que celle du gouvernement Savage un demi-siècle plus tôt, mais dans une direction presque diamétralement opposée. L'économie est dérèglementée, de nombreuses entreprises publiques sont privatisées, les prix ne sont plus régulés par l'État, et les aides aux entreprises en difficulté (notamment agricoles) sont abolies. Le pays renonce au protectionnisme, dont la finalité était de protéger les emplois face à la concurrence de producteurs étrangers ; il s'ouvre aux marchés internationaux, et à la finance internationale. Les impôts sont réduits de plus d'un quart en moyenne, et de moitié pour les plus riches. Les politiques de sécurité sociale, toutefois, ne sont pas fondamentalement réformées à ce stade.
- 31 L'objectif sur le plan pratique est de restaurer la croissance en rendant l'économie néo-zélandaise plus compétitive sur le marché international. L'objectif sur le plan idéologique s'inspire des doctrines du néo-libéralisme : « l'accomplissement du bien-être individuel à travers des concepts [...] de liberté individuelle » (Sudden, 2016 : 13). La dérégulation permettrait l'épanouissement de l'individu en élargissant le champ potentiel de ses choix, tant en qualité de travailleur ou d'entrepreneur qu'en tant que consommateur, dans le cadre d'une économie de marché. En cela, l'idéologie mise en œuvre en Nouvelle-Zélande s'accorde avec la pensée néolibérale adoptée ailleurs dans

le monde anglophone, et qui accorde la priorité à un bien-être subjectif. Libéré, l'individu se consacrerait à la poursuite de sa propre perception du bien-être, l'État n'ayant pas à la présupposer. La libéralisation du marché permettrait par ailleurs un enrichissement de la moyenne des individus, propice à leur émancipation et à leur quête de leur propre bien-être subjectif.

- 32 Au cours des années 1980 toutefois, la population s'appauvrit de manière générale, et les inégalités se creusent. À la fin de la décennie, les 10 % de Néo-Zélandais les plus pauvres ont des revenus inférieurs de 20 % à ce qu'ils étaient en 1981, tandis que les 10 % les plus aisés n'ont perdu en moyenne 'que' 5 % de leurs revenus (De Bruin, 1997 : 93). Le taux de chômage atteint 11 % au début des années 1990, et 25 % parmi les Maoris, qui travaillaient souvent dans les secteurs industriels ou dans des entreprises publiques dorénavant privatisées. Le pays entre en récession de 1986 à 1994. Le taux de croissance fluctue autour de -1 %, tombant en dessous de -2 % en 1991. Le PIB du pays décline de 5 %. Alors que « l'économie du monde [est] florissante », la récession néo-zélandaise « semble avoir été un ralentissement généré par des causes internes au pays. Une explication courante est que la libéralisation économique a été mal gérée » (Easton, 2010). Derrière ces statistiques, les réalités humaines incluent « la perte de milliers d'emplois industriels » en raison de l'importation de produits étrangers plus compétitifs sur le marché intérieur nouvellement dérèglementé, et la faillite de fermiers qui, ne recevant plus de subsides publiques, cessent aussi d'être compétitifs (Min. de la Culture, 2017).
- 33 Le Parti travailliste, au pouvoir, se déchire sur les conséquences de ces politiques. David Lange tente de limoger son ministre des Finances, mais la majorité des députés du parti s'y oppose, et c'est le premier ministre lui-même qui démissionne en 1989. Lors de la campagne pour les élections de 1990, le Parti national (de droite) promet un retour à une société plus humaine et moins brutale. Les travaillistes sont largement battus. Comme en 1949, le Parti national, en retrouvant le pouvoir, s'inscrit toutefois dans la lignée économique initiée par les travaillistes. Les promesses de campagne sont oubliées avec le budget de 1991, qui entreprend de démanteler l'État-providence. Aux yeux des opposants au gouvernement, c'est la période dite de la *Ruthanasia* – une politique d'« euthanasie » de la société, pilotée par la nouvelle ministre des Finances Ruth Richardson. Les allocations familiales sont abrogées. Elles sont remplacées par un crédit d'impôt appliqué pour chaque enfant d'un couple ayant des emplois salariés et des revenus modestes. Les chômeurs ne bénéficient plus d'aides familiales. Les allocations de chômage sont conditionnées à l'exercice d'un travail d'utilité générale, et sont désormais qualifiées de 'salaire communautaire'. Les aides versées aux personnes inactives (de manière temporaire ou permanente) pour raisons médicales sont réduites, à l'instar de toutes les autres formes d'aide sociale. Par ailleurs, en application de la loi *Employment Contracts Act* de 1991, l'appartenance d'un salarié à un syndicat n'est plus obligatoire, et les contrats de travail ne sont plus négociés de manière collective. Ce qui a pour conséquence « la perte de la garantie générale de conditions de travail sécurisées et uniformes » (De Bruin, 1997 : 87). Le droit à un salaire suffisant pour un certain niveau de confort (*living wage*), uniforme par secteur d'activité, disparaît. Les effets sur le niveau de vie de nombreux Néo-Zélandais sont quasi-immédiats. Le taux de pauvreté s'accroît de 40 % entre 1990 et 1992 (De Bruin, 1997 : 93).
- 34 L'un des fondements idéologiques des réformes introduites par Ruth Richardson, et soutenues initialement par le gouvernement dont elle est membre, est la dissociation

des notions de *welfare* (cœur de l'État-providence : le bien-être tel que garanti par l'État) et de *wellbeing* (le bien-être de manière générale). S'exprimant au nom du premier ministre Jim Bolger, Peter Gresham, ministre de la Protection sociale, explique ainsi les objectifs tracés par ce gouvernement pour une transition « du *welfare* vers le *wellbeing* » : que les familles « s'attèlent à leurs responsabilités » et pourvoient aux besoins de leurs enfants ; « que les personnes âgées [soient] encouragées et soutenues pour qu'elles demeurent autonomes [*self-reliant*], et qu'elles continuent à participer et à contribuer à leur propre bien-être, à celui de leur famille et à l'ensemble de la communauté néo-zélandaise ». Plus généralement, il s'agit de donner les moyens aux citoyens, en garantissant leurs aides sociales à minima et uniquement en cas de besoin, de « contribuer de manière positive à la société et de devenir, à terme, autonomes » (Gresham, 1996). Cette mise en avant de l'autonomie individuelle met l'accent non seulement sur le concept de responsabilité de l'individu (partagé par les tenants du néo-libéralisme à travers le monde anglophone), mais aussi sur la liberté de chacun de chercher à atteindre sa propre conception subjective du bien-être. Certes, même dans les années 1930 et 1940 les travaillistes justifiaient l'étatisme de leurs politiques sociales par la nécessité morale de garantir le bien-être de chacun et de tous, au sens de la satisfaction de leurs besoins et de l'atteinte d'un certain confort matériel, plutôt que de garantir leur bonheur – concept plus large, plus nébuleux et plus ambitieux qui n'a jamais explicitement été l'objectif d'un socialisme néo-zélandais concret et terre-à-terre. Mais la rhétorique ou l'idéologie du gouvernement Bolger / Richardson, considérant implicitement le bonheur comme une affaire éminemment personnelle dont l'État n'a pas à se mêler, renvoie même le bien-être au champ du subjectif, et au domaine de la responsabilité individuelle.

- 35 En matière de politique concrète, la différenciation avec la période de *welfare* n'est pas de coupler les contributions de chacun et les aides reçues par chacun de la part de l'État ; elles l'étaient déjà dans la philosophie pratique et dans l'éthique prônée par Michael Savage. La différence vient, d'une part, de conditionner plus strictement la réception d'aides au devoir légal et moral qu'aurait l'individu de contribuer en retour et, d'autre part, de présenter ces aides comme étant *intégralement* transitoires : un soutien momentané avant que l'objectif de pleine autonomie individuelle ne soit atteint puisqu'il n'y a plus aucune allocation universelle. Là où les travaillistes des années 1930 et 1940 présentaient l'intervention de l'État dans la lutte contre la pauvreté comme nécessaire pour permettre à chaque travailleur de contribuer au bien-être collectif au mieux de ses forces, cette perspective se retrouve d'une certaine manière inversée : le rôle de l'État est de fournir une aide sociale minimale à ceux qui contribuent du mieux qu'ils peuvent, et qui seraient provisoirement dans le besoin. L'usage répété du terme *self-reliance* (autonomie individuelle) n'est évidemment pas anodin. Il renvoie à la notion libérale (au sens originel et victorien du terme) de liberté et de responsabilité individuelles, l'État ne devant pas y constituer une entrave. En cela, la philosophie politique revendiquée par les réformistes néo-zélandais de la fin du XX^e siècle s'inscrit dans le courant de la 'Nouvelle Droite' (*New Right*) néolibérale incarnée par Margaret Thatcher au Royaume-Uni, Ronald Reagan aux États-Unis ou John Howard en Australie – ce dernier s'appuyant lui aussi sur des réformes économiques libérales préalables initiées par les travaillistes australiens dans les années 1980.
- 36 L'État, dans ce cadre, ne se reconnaît plus pour responsabilité d'être le garant du bien-être humain, au sens matériel d'un niveau de vie décent et confortable. Le bien-être de chacun découlerait de sa propre motivation et de ses efforts, ainsi que de ceux

consentis par ses proches. En ‘encourageant’ chacun à devenir seul responsable de son propre bien-être, l’État ne se présente en aucun cas comme allant à l’encontre d’un bien-être précédemment établi, mais bien comme rendant possible l’accomplissement d’un bien-être pérenne, ‘authentique’, individuel et modulé selon les efforts et les capacités de chacun. Là où Michael Savage et ses ministres érigeaient comme priorité « le bien-être du peuple », une visée collective à atteindre par l’action collective, la pensée néolibérale dont s’inspire Ruth Richardson met en avant l’individu, au nom de la ‘liberté négative’ (*negative liberty*) – le droit inhérent qu’aurait chaque personne de s’accomplir dans la seule limite (ou presque) de ses propres capacités, sans entraves externes ‘excessives’ émanant des autorités publiques. Cette vision s’oppose au concept de ‘droits positifs’ – reconnus, octroyés et garantis par l’État au-delà des capacités inhérentes à l’individu – qui a guidé la politique des deux partis des années 1940 jusqu’au début des années 1980⁹.

- 37 Dans cette perspective, la Nouvelle-Zélande des années 1990 n’est plus un État-providence, mais se présenterait comme « un État rendant possible le bien-être » (*a wellbeing enabling state*¹⁰). Un tel État aurait pour objectif, suggère Anne Marguerite de Bruin, de « fournir les mécanismes et les infrastructures par lesquels les foyers peuvent pourvoir à leur propre bien-être, sur la base d’un emploi dans un marché libre de toute intervention par l’État » (De Bruin, 1997 : 91). La réduction drastique de l’intervention de l’État serait la condition requise pour l’épanouissement d’un bien-être individualisé, renversant ainsi radicalement l’éthique des années Savage. Pour Paul Dalziel et Caroline Saunders (P. Dalziel & Saunders, 2014 : 62),

« la différence fondamentale entre un État-providence [*welfare state*] et un État-bien-être [*wellbeing state*] est la manière de penser la source première des initiatives. Dans un État-providence, il est acquis que l’agent premier est le gouvernement central et le service public. Ainsi le gouvernement Savage [n’empêchait pas] les initiatives personnelles et l’innovation entrepreneuriale, mais il était généralement acquis que le gouvernement central et ses conseillers avaient la responsabilité première pour ce qui était d’agir sur les grandes questions dans les domaines tels que la santé, l’éducation, le logement, le développement industriel et la stratégie économique. Dans un État-bien-être, l’initiative est conçue comme relevant en premier lieu des citoyens du pays. Les citoyens décident chaque jour de l’usage de leur temps, d’une manière dont ils jugent qu’il contribuera au genre de vie [qu’ils souhaitent mener] ».

- 38 L’État et le service public auraient alors pour rôle de faciliter et d’accompagner les choix des citoyens. Il s’agit, là aussi, d’une conception focalisée sur la liberté et la responsabilité de la personne individuelle, dans une quête de bien-être très personnelle.
- 39 Malgré la présentation par le gouvernement des fondements philosophiques de ses politiques tendant vers le libéralisme, les conséquences concrètes de la *Ruthanasia*, la baisse du niveau de vie de très nombreux Néo-Zélandais, suscitent de forts mécontentements. Comme le suggère par ailleurs Luke Malpass, « l’approche ouvertement idéologique et doctrinaire » de ces réformes a été une « anomalie » pour cette nation dont les politiques antérieures à 1984 avaient été essentiellement « pragmatiques » (Malpass, 2010). Le socialisme de William Pember Reeves dans les années 1890 ou de Michael Savage dans les années 1930 se voulait un moyen vers une visée concrète (le bien-être matériel de la population), sans rigidité idéologique, tandis

que le zèle libéral de Ruth Richardson apparaît comme dogmatique, et déplaît. Le premier ministre Jim Bolger, tout comme David Lange avant lui, se désolidarise finalement des politiques de sa ministre des Finances au regard de leur impopularité auprès de l'électorat du parti – sans toutefois revenir dessus. Il limoge Ruth Richardson en 1993, mais maintient les mesures qu'elle a mises en place. Au cours des années qui suivent, les deux grands partis convergent autour d'une ligne politique qui accepte les réformes libérales majeures des années 1984-1993, mais ne les accentue pas, et en atténue les conséquences humaines les plus dramatiques au moyen d'aides sociales partiellement restaurées. Malgré des différences de façade, un nouveau consensus prédomine aujourd'hui. Ainsi pour les élections législatives de 2017, l'opposition travailliste (victorieuse) propose de revitaliser le « rêve kiwi », mais le définit comme l'aspiration à la propriété privée⁴¹, et la possibilité pour chacun d'avoir la « sécurité et la liberté » nécessaires pour « réussir » dans l'accomplissement de ses choix personnels. Le parti promet à cet égard (sans grande précision) de favoriser une économie forte et créatrice d'emplois (NZ Labour Party, 2017). C'est cette vision du rôle de l'État comme facilitateur à minima de la réalisation d'aspirations personnelles qui constitue la seule offre des deux principaux partis en ce début de siècle⁴².

- 40 S'étant toutefois marginalisés au sein de leurs partis respectifs d'origine, Roger Douglas et Ruth Richardson se retrouvent au sein d'un même nouveau parti politique de la droite libertarienne, fondé en 1994 : l'Association des consommateurs et des contribuables (*Association of Consumers and Taxpayers* : ACT). Celui-ci souhaite un État aux prérogatives minimales, au nom de la liberté individuelle, et la promotion de la compassion (donc de la charité volontaire) plutôt qu'un État interventionniste en matière de bien-être. Atteignant initialement 6 ou 7 % des voix, le parti n'en obtient que 1,1 % aux élections législatives de 2011, puis 0,7 % en 2014 et en 2017. Mais malgré la non-adhésion des citoyens à ses idéaux, les politiques initiées par le principal fondateur de l'ACT, Roger Douglas, ont profondément transformé la Nouvelle-Zélande, et façonné sa société du début du XXI^e siècle.

6. Conclusion

- 41 L'idée de bien-être a donc historiquement été au cœur de la conception que se sont faite les Néo-Zélandais, et leurs gouvernements successifs, de l'identité de leur pays, de ses particularismes définitoires, et de l'image qu'elle souhaitait projeter au-delà de ses frontières. La condition *sine qua non* du succès d'une société coloniale en développement était de pouvoir attirer de nouveaux colons en leur promettant un niveau de vie meilleur. Au XIX^e siècle et au début du XX^e, la Nouvelle-Zélande a choisi consciemment de formuler cette conception du bien-être autour de la promesse d'une meilleure santé (d'essence rurale), notamment pour les enfants, ainsi que d'un plein emploi permettant aux parents de subvenir sans entrave à leurs besoins. L'échec partiel de cette promesse au travers des crises économiques des années 1880 et 1930, associé au développement très tôt de la démocratie qui a permis aux hommes et aux femmes de milieux modestes de peser sur la vie politique en amont de celles et ceux d'autres pays, a abouti à une reconceptualisation en profondeur du rôle de l'État, faisant de la Nouvelle-Zélande une pionnière en matière de politiques sociales.
- 42 L'État se donne alors pour double rôle de permettre à chaque personne d'accomplir son potentiel, en ôtant de son chemin les obstacles dus notamment à la maladie ou à un

manque d'éducation, et de garantir à tous un revenu décent et un certain confort matériel. Le « bien-être de la population » (ou du peuple) est érigé en priorité nationale, et l'action régulatrice de l'État justifié au nom d'une plus grande efficacité. Ces politiques, largement approuvées par les citoyens au travers d'élections tous les trois ans, restaurent l'attractivité de la Nouvelle-Zélande comme destination pour les migrants en quête de vie meilleure. À partir des années 1960 et 1970, les circonstances internationales, défavorables à l'économie néo-zélandaise, entraînent un accroissement de la dépense et de la dette publiques, et remettent en cause la viabilité du modèle régulateur, protectionniste et social ayant jusque-là fait consensus. Le pays adopte des politiques de dérégulation économique et d'abrogation des aides sociales universelles similaires à celles mises en œuvre parallèlement (à des degrés divers) dans le reste du monde anglophone dans les années 1980 et 1990 (Royaume-Uni, États-Unis, Australie, Canada, Afrique du Sud, Inde...). Si ces mesures s'accompagnent d'une baisse du niveau de vie pour de nombreux Néo-Zélandais, le gouvernement de Jim Bolger dans les années 1990 prend soin de les présenter comme favorisant le bien-être – redéfini comme une quête individuelle et personnalisée qui doit aboutir par le travail. Une approche au bien-être matériel tel que conçu et garanti par l'État cède le terrain à la conceptualisation d'un bien-être subjectif, personnel, dont l'État ne serait un facilitateur que par son désengagement. Et si les citoyens n'ont jamais accueilli ces réformes avec enthousiasme, leur legs constitue aujourd'hui un statu quo. Ni l'un ni l'autre des deux principaux partis ne propose de nouvelle 'révolution' dans les politiques du bien-être.

BIBLIOGRAPHIE

Ballantyne, Tony (2014). *Webs of Empire: Locating New Zealand's Colonial Past*, Vancouver: UBC Press, 376 pages.

Barker, Lady Anne (1871). *Station Life in New Zealand*, Londres: Macmillan, 238 pages.

Belich, James (2001). *Paradise Reforged: A History of the New Zealanders from the 1880s to the Year 2000*, Honolulu: University of Hawaii Press, 606 pages.

Berlin, Isaiah (1969). *Four Essays on Liberty*, Oxford: Oxford University Press, 288 pages.

Beveridge, William (1942). *Social Insurance and Allied Services: Report by Sir William Beveridge*, Londres: His Majesty's Stationery Office, 302 pages.

Carpinter, Paul (2012). History of the welfare state in New Zealand, rapport remis au ministère des Finances, <<http://www.treasury.govt.nz/government/longterm/externalpanel/pdfs/ltfep-s2-03.pdf>>, 9 pages.

Chapman, Robert (1981). From Labour to National. In William H. Oliver (eds), *The Oxford History of New Zealand*, Wellington: Oxford University Press, pp. 333-368.

Dalziel, Paul et Caroline Saunders (2014). *Wellbeing Economics: Future Directions for New Zealand*, Wellington: Bridget Williams Books, 152 pages.

- Dalziel, Raewyn (1981). The Politics of Settlement. In W.H. Oliver, *The Oxford History of New Zealand*, op.cit., pp. 87-111.
- De Bruin, Anne Marguerite (1997). *Transformation of the Welfare State in New Zealand with Special Reference to Employment*, thèse de doctorat en Economie soutenue à Massey University, 315 pages.
- Easton, Brian (2010). Economic history - Government and market liberalisation. In *Te Ara - the Encyclopedia of New Zealand*, <<https://teara.govt.nz/en/economic-history/page-11>>. Consulté le 26 juillet 2018.
- Fischer, David H. (2012). *Fairness and Freedom: A History of Two Open Societies: New Zealand and the United States*, Oxford: Oxford University Press, 656 pages.
- George, Victor (2002 [1968]). *Social Security: Beveridge and After*, Londres: Routledge, 258 pages.
- Gilbert, Neil & Barbara Gilbert (1989). *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*, Oxford: Oxford University Press, 221 pages.
- Graham, Jeanine (1981). Settler Society. In W.H. Oliver, *The Oxford History of New Zealand*, op.cit., pp. 112-139.
- Gresham, Peter (1996). Third annual from welfare to well-being [sic], gouvernement de la Nouvelle-Zélande, <<https://www.beehive.govt.nz/speech/third-annual-welfare-well-being>>. Consulté le 26 juillet 2018.
- Hansard (1936). *Parliamentary Debates: First Session, Twenty-Fifth Parliament*, vol. 244. Wellington: G.H. Loney, 910 pages.
- Hansard (1937). *Parliamentary Debates: First Session, Twenty-Fifth Parliament*, vol. 246. Wellington: G.H. Loney, 916 pages.
- Hansard (1938). *Parliamentary Debates: Third Session, Twenty-Fifth Parliament*, vol. 252. Wellington: G.H. Loney, 625 pages.
- Hursthouse, Charles (1861). *New Zealand, the 'Britain of the South'*, Londres: Edward Stanford, 518 pages.
- King, Michael (2003). *The Penguin History of New Zealand*, Auckland : Penguin Books, 570 pages.
- Machan, Tibor (2001). The Perils of Positive Rights. Foundation for Economic Education, <<https://fee.org/articles/the-perils-of-positive-rights/>>, 1^{er} avril 2001. Consulté le 28 juillet 2018.
- Malpass, Luke (2010). New Zealand's great regression. The Centre for Independent Studies, <<http://www.cis.org.au/commentary/articles/new-zealands-great-regression/>>, 20 octobre 2010. Consulté le 28 juillet 2018.
- McRae, Tom (2016). The new Kiwi dream: A quarter-acre section or an apartment? Newshub, <<https://www.newshub.co.nz/home/money/2016/11/the-new-kiwi-dream-a-quarter-acre-section-or-an-apartment.html>>, 12 novembre 2016. Consulté le 24 mars 2019.
- Mein Smith, Philippa (2005). *A Concise History of New Zealand*, Melbourne : Cambridge University Press, 302 pages.
- Métin, Albert (1901). *Le socialisme sans doctrines : la question agraire et la question ouvrière en Australie et Nouvelle-Zélande*, Paris : Félix Alcan, 281 pages.
- Ministère de la Culture et du Patrimoine (2017). The 1980s, <<https://nzhistory.govt.nz/culture/the-1980s/overview>>. Consulté le 26 juillet 2018.
- Ministère du Développement maori (2018). About Whānau Ora, <<https://www.tpk.govt.nz/en/>>

whakamahia/whanau-ora/about-whanau-ora>, 1 octobre 2018. Consulté le 24 mars 2019.

New Zealand Labour Party (1938). Election campaign pamphlet, in Peter Aimer (2015), *Te Ara - the Encyclopedia of New Zealand*, <<https://teara.govt.nz/en/zoomify/34033/1938-labour-election-campaign-pamphlet>>. Consulté le 26 juillet 2018.

New Zealand Labour Party (2017). Labour backs the Kiwi dream, <<http://www.labour.org.nz/vision>>. Consulté le 2 novembre 2017.

Oliver, William H. (1981). *The Oxford History of New Zealand*, Wellington: Oxford University Press, 572 pages.

Olssen, Erik (1981). Towards a New Society. In W.H. Oliver, *The Oxford History of New Zealand*, op.cit., pp. 250-278.

Silloway Smith, Jane (2010). Looking Back to Look Forward: How Welfare in New Zealand has Evolved, Maxim Institute, <https://www.maxim.org.nz/looking_back_to_look_forward_how_welfare_in_new_zealand_has/>, 11 pages.

Stats NZ. Census : 1871-1916, <http://archive.stats.govt.nz/browse_for_stats/snapshots-of-nz/digitised-collections/census-collection.aspx>. Consulté le 26 juillet 2018.

Stephens, Mamari (2013). Seeking the Common Good or Just Making Us Be Good? Recent Amendment to New Zealand's Social Security Law. In Grant Morris, *Victoria University of Wellington Law Review*, vol. 44, no. 2, pp. 383-401.

Stuff.co.nz (2017). Is the Kiwi dream the new American dream? <<https://www.stuff.co.nz/travel/93855420/noo-zealand-is-the-kiwi-dream-the-new-american-dream>>, 19 juin 2017. Consulté le 24 mars 2019.

Sudden, Alicia Nicole (2016). *Putting wellbeing back into welfare: Exploring social development in Aotearoa New Zealand from beneficiaries' perspectives*, mémoire de Master en Études de développement, soutenu à l'université Victoria de Wellington, 157 pages.

Sullivan, Helen (2012). Will a smaller state create a bigger society in Australia? *The Conversation*, <<http://theconversation.com/will-a-smaller-state-create-a-bigger-society-in-australia-9913>>, 16 octobre 2012. Consulté le 28 juillet 2018.

Thomson, Arthur S. (1859). *The Story of New Zealand: Past and Present, Savage and Civilized*, vol. 2, Londres: John Murray, 368 pages.

Toullelan, Pierre-Yves et Bernard Gille (1999). *De la Conquête à l'Exode : histoire des Océaniens et de leurs migrations dans le Pacifique*, vol. 1, Pirae : Au Vent des Îles, 345 pages.

NOTES

1. Le gouvernement au pouvoir dans les années 1880 n'appartient à aucune mouvance politique clairement définie.
2. La Nouvelle-Zélande ne possède pas encore de partis politiques clairement structurés, mais les députés qui forment la majorité gouvernementale sont étiquetés 'libéraux'. Ils s'organisent en un parti politique plus 'formel', le Parti libéral, pendant la période qui les voit gouverner le pays.
3. Le terme est d'usage en Nouvelle-Zélande à l'époque.
4. Réglementation des heures de travail, des conditions de travail dans les usines, du travail des enfants...

5. Droit de vote pour les femmes au niveau fédéral en 1902, arbitrage obligatoire des conflits sociaux en 1904, pensions de vieillesse en 1908 sont autant d'emprunts australiens à la législation néo-zélandaise. Le tripartisme de la première décennie du XX^e siècle permet au tout jeune Parti travailliste australien, issu du mouvement syndical, de peser sur le processus législatif. La principale innovation australienne est le droit à un salaire minimum suffisant pour subvenir aux besoins de sa famille et lui assurer un certain confort matériel conféré à tout travailleur de sexe masculin en 1907. C'est le principe du *living wage* (littéralement, 'salaire de vie'), repris en Nouvelle-Zélande (sous le nom initialement de *fair wage*) en 1908.

6. *Industrial Conciliation and Arbitration Amendment Act*, 1936.

7. L'article 30 spécifie par ailleurs que le couple (ou plus exactement, la mère de famille) continuera à recevoir ces allocations au-delà du seizième anniversaire d'un enfant, et sans limite de durée, si cet enfant est atteint d'un handicap mental ou physique ne lui permettant pas de travailler. À partir de 1946, des allocations familiales sont versées à partir du premier enfant, et à toutes les familles, sans condition de ressources.

8. Remis par l'économiste William Beveridge au gouvernement britannique, ce rapport dresse un constat des besoins en matière de services sociaux pour la société britannique, et propose d'importantes réformes, par lesquelles l'État s'engagerait dans la lutte contre la pauvreté, la maladie et l'ignorance. Il constitue le fondement sur lequel le gouvernement travailliste d'après-guerre bâtit l'État-providence britannique.

9. Ce débat fondamental autour de l'application concrète de notions philosophiques de droits, de libertés et de bien-être n'est évidemment pas spécifique à la Nouvelle-Zélande. L'idée selon laquelle un 'droit positif' à obtenir une aide de la part de l'État (et donc de la part de concitoyens) serait une violation de la 'liberté négative' est aujourd'hui au cœur notamment de la pensée libertarienne, aux États-Unis et ailleurs dans le monde anglophone. Ainsi par exemple le philosophe libertarien américain Tibor Machan définit les 'droits négatifs' comme étant « la liberté préservée de toute intervention non-sollicitée de la part d'autrui ». Il ajoute : « Respecter les droits négatifs requiert simplement que nous nous abstenions de nous chahuter les uns les autres. Les droits positifs, à l'inverse, requièrent que nous soyons fournis des biens ou des services aux dépens d'autrui, ce qui ne peut se faire que par une coercition systématique » (Machan, 2001). À l'inverse, d'autres philosophes rejettent la vision souvent simpliste de la 'liberté négative' que défendent les libertariens, et admettent qu'elle doit légitimement être circonscrite par la reconnaissance au moins de droits positifs fondamentaux. C'est le cas d'Isaiah Berlin pour qui : « [O]ffrir [...] des garanties contre l'intervention de l'État à des hommes à-demi nus, illettrés, mal nourris et malades n'est que se moquer de leur condition : Ils ont besoin d'aide médicale ou d'éducation avant de pouvoir comprendre, ou d'utiliser, un renforcement de leur liberté. Qu'est-ce que la liberté pour ceux qui ne peuvent pas s'en servir » en raison de leur pauvreté et de leur dénuement ? (Berlin, 1969 : 121). Si ce point de vue est communément admis, le débat contemporain porte sur le degré d'intervention légitime de l'État pour assurer le bien-être matériel des personnes relevant de son autorité, et donc pour leur reconnaître des droits positifs qui, par l'impôt et par la réglementation des activités économiques, enfreindraient dans une certaine mesure la liberté négative de leurs concitoyens.

10. Cette notion d'*enabling state* se retrouve également au Royaume-Uni et en Australie (Sullivan, 2012) ainsi qu'aux États-Unis (Gilbert, 1989).

11. Ce concept de « rêve kiwi », fruit de la période de prospérité des années 1950, est en effet traditionnellement associé à l'accès à la propriété privée (McRae, 2016). Mais il évoque aussi un mode de vie confortable, où un bon équilibre entre travail et loisir permet à chacun de s'épanouir : la prospérité matérielle et la détente, sans épuisement au travail (Stuff.co.nz, 2017).

12. Il est à noter à ce sujet que les gouvernements des deux bords accordent une place particulière à l'accroissement du niveau de vie moyen des communautés maories. Nous n'aborderons pas ici en détail l'articulation entre les politiques de bien-être et la notion de

biculturalisme, qui pourrait faire l'objet d'une étude approfondie en soi. Précisons simplement que, depuis le gouvernement de David Lange dans les années 1980, la nation est définie officiellement comme biculturelle, fondée sur un partenariat entre Maoris et Pakeha (c'est à dire les Néo-Zélandais non-maoris et notamment d'ascendance européenne), dans le cadre des droits reconnus aux Maoris par le traité de Waitangi de 1840. Ce concept de biculturalisme est entendu comme la nécessité de permettre aux Maoris d'être les acteurs des décisions qui les concernent, avec l'appui de l'État. Une illustration particulière en est l'initiative *Whānau Ora*, fruit de l'accord de coalition entre le Parti national et le Parti maori en 2008. Conservée par le nouveau gouvernement travailliste depuis 2017, elle s'ancre dans un soutien par l'État aux projets communautaires maoris en matière de santé et se présente comme ayant pour but d'« accroître le bien-être des personnes dans le contexte de leur *whanau* » (ministère du Développement maori, 2018), c'est à dire de la communauté locale maorie définie par ses liens de parenté.

RÉSUMÉS

La Nouvelle-Zélande fait figure de pays aux politiques radicales en matière sociale et économique. Si elle a été la première nation du monde anglophone à adopter d'importantes mesures publiques pour améliorer la qualité de vie de la classe ouvrière, suivie dans les années 1930 d'un État-providence alors sans équivalent, elle s'est avérée tout aussi radicale dans le démantèlement de ces politiques un demi-siècle plus tard. Nous examinerons ici les principes et les objectifs, les conceptions politiques du bien-être qui ont sous-tendu ces mesures.

New Zealand's social and economic policies have stood out as being quite radical. It was the first country in the English-speaking world to introduce significant public measures to improve working-class living standards, before setting up an unprecedented welfare state in the 1930s. But its dismantling of those policies half a century later was no less radical. This paper will examine the aims and principles that formed the bedrock of such policies - the political conceptualisation of wellbeing.

INDEX

Mots-clés : Nouvelle-Zélande, bien-être, État-providence, socialisme, libéralisme, libertarianisme, Rogernomics, Ruthanasia, enabling state

Keywords : New Zealand, wellbeing, welfare state, socialism, liberalism, libertarianism, Rogernomics, Ruthanasia, enabling state

AUTEUR

ADRIEN RODD

Maître de conférences, Laboratoire CHCSC (Centre d'histoire culturelle des sociétés contemporaines), adrien.rodd@uvsq.fr