



Examens environnementaux de l'OCDE

NOUVELLE-ZÉLANDE

2017

VERSION ABRÉGÉE



Examens environnementaux de l'OCDE

**Examens
environnementaux
de l'OCDE:
Nouvelle-Zélande 2017
(Version abrégée)**

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2017), *Examens environnementaux de l'OCDE: Nouvelle-Zélande 2017 (Version abrégée)*, Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264277809-fr>

ISBN 978-92-64-27758-8 (imprimé)

ISBN 978-92-64-27780-9 (PDF)

Série : Examens environnementaux de l'OCDE

ISSN 1990-0120 (imprimé)

ISSN 1990-0112 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © Kyrien / Shutterstock.com

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2017

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

Préface

Les néo-zélandais jouissent d'une très bonne qualité de vie environnementale, caractérisée par une faible pollution de l'air et un accès facile à la nature. L'environnement naturel est pour le pays un atout économique essentiel. Les terres, les ressources en eau douce et les espaces maritimes sont la source d'activités agricoles, forestières et halieutiques compétitives à l'échelle internationale. Malgré son éloignement, des millions de touristes visitent le pays tous les ans, attirés par ses espaces naturels intacts et ses paysages spectaculaires.

Dans ce troisième *examen environnemental consacré à la Nouvelle-Zélande*, l'OCDE constate que le pays a renforcé la coordination de ses actions et sa gestion de l'environnement, et qu'il est à la pointe des initiatives internationales de recherche sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de la pollution de l'eau imputables à l'agriculture. Il recourt davantage aux instruments économiques pour faire payer les atteintes à l'environnement, comme les émissions de GES et la mise en décharge des déchets, même si la consommation d'énergie et l'utilisation des véhicules routiers sont relativement peu taxées.

Cependant, le modèle de croissance de la Nouvelle-Zélande commence à montrer ses limites écologiques : les émissions de GES s'accroissent, de même que la contamination des eaux douces et les menaces qui pèsent sur la biodiversité. Lutter contre les émissions de GES de l'agriculture, notamment celles qui sont dues aux élevages laitiers, doit rester une priorité pour que le pays respecte l'objectif d'atténuation du changement climatique qu'il s'est fixé à l'échéance de 2030 dans le cadre de l'Accord de Paris. L'*Examen* indique qu'il est nécessaire de mieux étudier les opportunités économiques que pourrait offrir une utilisation plus durable des ressources. Définir une vision à long terme axée sur une transition vers une économie bas carbone, plus écologique, aiderait la Nouvelle-Zélande à défendre la réputation « verte » qu'elle a acquise à l'échelle internationale.

L'*Examen* accorde une attention particulière à la gestion des ressources en eau et à la durabilité de l'aménagement urbain. La Nouvelle-Zélande a appliqué des réformes à sa politique nationale relative à l'eau douce et l'*Examen* salue ce pas en direction de la sauvegarde de la qualité et de la disponibilité de la ressource. Toutefois, la gestion de la pollution diffuse imputable aux éléments nutritifs engendrés par le pastoralisme continue de poser des problèmes environnementaux importants, comme dans la plupart des pays. Accélérer la mise en œuvre de la politique relative à l'eau douce aiderait à réduire les incertitudes concernant l'investissement et le risque d'aggravation des pressions exercées sur les ressources en eau douce et les écosystèmes. La Nouvelle-Zélande a été la première à mettre en place un système de quotas échangeables dans un bassin pour préserver la qualité de l'eau. Cette expérience peut être riche d'enseignements pour d'autres pays. Mais elle reste exceptionnelle et il est suggéré dans l'*Examen* d'étendre l'usage des instruments économiques pour encourager une utilisation efficace de l'eau et la diminution de la pollution.

Si les villes néo-zélandaises sont vertes et la qualité de l'environnement satisfaisante, la croissance démographique et l'urbanisation accentuent les pressions exercées sur le logement, les transports, la gestion des déchets et les infrastructures hydrauliques. La voiture particulière est de loin le mode de transport le plus répandu et le niveau de congestion est élevé. Auckland – où réside un tiers

de la population du pays – et d'autres villes qui grandissent vite doivent accueillir une population plus nombreuse tout en évitant une urbanisation non durable. D'après l'*Examen*, il faudra pour cela remédier à la fragmentation institutionnelle actuelle, à la complexité du système d'aménagement urbain et aux incohérences dans les décisions relatives à l'occupation des sols, aux transports et aux infrastructures. Faire payer l'utilisation des infrastructures routières (au moyen de péages routiers ou de redevances de congestion) ou bien la distribution de l'eau, par exemple, aidera les collectivités locales à financer des investissements dans les infrastructures et les services indispensables, tout en favorisant une utilisation plus efficiente des ressources et des terres et en contenant l'étalement urbain.

Cet *Examen* est le fruit d'un dialogue constructif sur l'action à mener entre la Nouvelle-Zélande et les autres membres du Groupe de travail sur les performances environnementales de l'OCDE. Il contient 50 recommandations destinées à aider le pays à verdir son économie et à améliorer sa gouvernance et sa gestion de l'environnement. Je ne doute pas que ces travaux conduits en collaboration apporteront aux autres pays membres et partenaires de l'OCDE des éclairages sur l'action qu'ils doivent mener pour obtenir une croissance économique solide tout en protégeant leur capital de ressources environnementales.



Angel Gurría

Secrétaire général de l'OCDE

Avant-propos

Le principal objectif du programme d'examens environnementaux de l'OCDE est d'aider les pays membres et certains partenaires à améliorer leur performance individuelle et collective dans le domaine de la gestion environnementale :

- en aidant les gouvernements à évaluer leurs progrès dans l'accomplissement de leurs objectifs environnementaux ;
- en favorisant le dialogue sur l'action à mener et l'apprentissage mutuel ;
- en encourageant les gouvernements à rendre compte de leur action aux autres pays et à leur opinion publique.

Le présent rapport fait le point sur l'évolution des performances environnementales de la Nouvelle-Zélande depuis le deuxième examen, publié en 2007. Les progrès accomplis au regard des objectifs du pays et de ses engagements internationaux servent de base à l'évaluation de ses performances. Ces objectifs et engagements peuvent être généraux, qualitatifs ou quantitatifs. Une distinction est opérée entre intentions, actions et résultats. Les performances environnementales de la Nouvelle-Zélande sont aussi évaluées à l'aune de ses résultats antérieurs dans ce domaine, de l'état présent de son environnement, de l'abondance de ses ressources naturelles, de sa situation économique et de sa démographie.

L'OCDE remercie le gouvernement néo-zélandais, la municipalité d'Auckland et Environment Canterbury de lui avoir fourni des informations, d'avoir organisé une mission d'examen à Auckland, Christchurch et Wellington du 9 au 13 mai 2016, et d'avoir facilité les contacts au sein des institutions gouvernementales et avec les autres acteurs.

L'OCDE remercie également les représentants des deux pays examineurs, Miranda Lello (Australie) et Pete Fox (Royaume-Uni).

Ce rapport a été rédigé par Carla Bertuzzi, Ivana Capozza, Britta Labuhn, Hannah Leckie et Eugene Mazur, de la Direction de l'environnement de l'OCDE. Nathalie Girouard et Ivana Capozza ont supervisé et dirigé son établissement. Carla Bertuzzi a apporté son concours aux travaux statistiques et Annette Hardcastle à l'édition et aux travaux administratifs, et Mark Foss a corrigé le texte. L'établissement de ce rapport a aussi bénéficié de la coopération de Sylvia Beyer, de l'Agence internationale de l'énergie, ainsi que des éclairages et des commentaires de plusieurs membres du Secrétariat de l'OCDE, dont Christophe André, Johanna Arlinghaus, Andrew Barker, David Carey, Delphine Clavreul, Guillaume Cohen, Anthony Cox, Kwame Frimpong, Michelle Harding, Elisa Lanzi, Xavier Leflaive, Alexander Mackie, Walid Oueslati, Aleksandra Paciorek, Jehan Sauvage, Clara Tomasini, William Tompson, Elena Tosetto, Ioannis Tikoudis, Simon Upton et Kurt Van Dender.

Le Groupe de travail sur les performances environnementales de l'OCDE a examiné le projet d'Examen environnemental de la Nouvelle-Zélande lors de sa réunion du 9 novembre 2016 à Paris, et approuvé l'évaluation et les recommandations qui y sont formulées.

Résumé

Le Nouvelle-Zélande est l'une des économies les plus dynamiques de la zone de l'OCDE et elle passe aux yeux du monde pour un pays « vert ». La qualité de vie environnementale y est satisfaisante, les habitants peuvent accéder facilement à des espaces naturels intacts et ils jouissent d'un air de bonne qualité. Cependant, le modèle de croissance du pays, qui s'appuie largement sur l'exportation de produits de base, commence à montrer ses limites écologiques, du fait de l'aggravation des émissions de gaz à effet de serre (GES), de la pollution diffuse de l'eau douce et des menaces qui pèsent sur la biodiversité.

Une vision à long terme de la transition vers une économie bas carbone et plus verte est nécessaire

Il existe probablement des arbitrages possibles entre la possibilité de continuer à exporter des produits de base, d'une part, et les objectifs de protection de l'environnement et d'atténuation du changement climatique. Le développement de la filière laitière se traduit par un usage plus intensif des intrants agricoles et de l'eau, des déperditions d'azote et une augmentation des émissions de GES. La Nouvelle-Zélande devrait s'appuyer sur son système de connaissances et d'innovation, performant, pour exporter des produits à plus forte valeur ajoutée et découpler la croissance et l'utilisation des ressources naturelles. Près de 10 % des dépenses publiques de recherche visent des questions environnementales, soit la plus forte proportion dans la zone de l'OCDE. Grâce à cela, la Nouvelle-Zélande a aujourd'hui un avantage concurrentiel dans plusieurs technologies environnementales. Elle devrait rester aux avant-postes de la recherche internationale pour trouver des solutions qui réduisent les effets de l'agriculture sur l'environnement.

La Nouvelle-Zélande produit les quatre cinquièmes de son électricité avec des énergies renouvelables et près de la moitié de ses émissions de GES proviennent de l'agriculture. A ce titre, l'action qu'elle doit mener pour atteindre les objectifs d'atténuation du changement climatique qu'elle s'est fixés à l'horizon 2030 dans le cadre de l'Accord de Paris est particulière. Lancé en 2008, le système néo-zélandais d'échange de droits d'émission restera la pierre angulaire de la politique climatique du pays, mais il doit être renforcé pour que le signal prix envoyé soit suffisamment stable et le prix suffisamment élevé, de manière à ce qu'ils aient une influence sur les décisions d'investissement et donnent libre cours aux solutions d'atténuation des émissions. Pour faire diminuer les émissions de GES de l'agriculture, il est nécessaire de les faire payer ou de les réglementer. La réduction de celles qui sont imputables aux transports exige également davantage d'efforts : le transport de marchandises et les déplacements passent principalement par la route, le taux de motorisation est le plus élevé de la zone de l'OCDE, et le parc est relativement vieux et gourmand en carburant. Les véhicules électriques peuvent aider à faire baisser les émissions, mais il faut appliquer des normes plus strictes aux autres et mettre en place un système cohérent de taxes et de redevances sur les carburants et les véhicules.

Moderne, le système néo-zélandais de gestion des ressources naturelles pourrait être plus efficace

La loi de 1991 sur la gestion des ressources (RMA) est un texte extrêmement complet. Cependant, modifié plus de 20 fois depuis son adoption, il a doublé de volume et perdu en partie sa

cohérence. Certaines normes environnementales ou déclarations de politique nationales adoptées récemment renforcent le cadre réglementaire, mais de grosses lacunes subsistent. Si les autorités locales ont des responsabilités importantes en matière de gestion environnementale et d'aménagement du territoire, elles appliquent les dispositions de la RMA en l'absence d'orientations nationales dans beaucoup de domaines. Il en résulte des incohérences dans la mise en œuvre de la loi, en conséquence de quoi toutes les entités économiques ne sont pas soumises aux mêmes règles et la réalisation des objectifs environnementaux visés est incertaine. Il faut que la Nouvelle-Zélande procède à une évaluation générale de la mise en œuvre de la RMA par les autorités locales, qu'elle établisse des exigences normalisées à l'échelle nationale dans plusieurs domaines et qu'elle indique avec davantage de précision aux collectivités locales comment assumer leurs responsabilités en matière de délivrance de permis et de police de l'environnement. Il est nécessaire, également, d'harmoniser la RMA avec la législation sur les autorités locales et sur les infrastructures routières. La population a de nombreuses occasions de participer à l'aménagement du territoire et à la rédaction de la législation sur l'environnement, et cela doit être préservé. Les collectivités maories ont le droit d'être consultées et la Nouvelle-Zélande doit continuer de renforcer leur capacité à jouir de cette possibilité.

Très bienvenue, la réforme de la politique nationale sur l'eau douce doit être mise en œuvre rapidement et efficacement

Les eaux de ruissellement, agricoles et urbaines, continuent de mettre à mal la qualité de l'eau douce et les écosystèmes, et le développement de l'irrigation raréfie la ressource dans certains secteurs. L'adoption en 2011, de la déclaration de politique nationale sur la gestion de l'eau douce a comblé une lacune fort ancienne : elle encourage la gouvernance collaborative et la mobilisation des parties prenantes, et elle marque une étape fondamentale dans la sauvegarde de la qualité de l'eau et la réduction des surallocations. Néanmoins, sa mise en œuvre n'avance qu'à pas lents. De plus, le soutien des autorités centrales est nécessaire pour aider les conseils régionaux et les collectivités locales à fixer des objectifs ambitieux et accélérer la mise en œuvre de la réforme de manière à réduire les incertitudes sur l'investissement et le risque d'aggravation des pressions exercées sur les ressources en eau douce et les écosystèmes.

Des instruments économiques aideraient à gérer les ressources en eau, en quantité et en qualité, avec un meilleur rapport coût-efficacité

La Nouvelle-Zélande applique certains instruments économiques à la gestion de l'eau, mais il serait possible de les utiliser beaucoup plus amplement. La possibilité de faire payer un loyer en contrepartie de prélèvements d'eau, ou bien des redevances de pollution, devrait être étudiée, de même qu'un recours plus fréquent à des mécanismes d'échange comparables au marché de l'azote du bassin du lac Taupo. Il sera nécessaire de régler la question des droits et des intérêts des Maoris dans le domaine de l'eau pour aller plus loin dans la mise en place d'instruments économiques et améliorer la gouvernance de l'eau. Des subventions et des financements à des conditions libérales dispensés par les pouvoirs publics au titre des projets d'irrigation visent à réduire la vulnérabilité des systèmes pâturants face à la variabilité du régime des précipitations et à améliorer l'efficacité avec laquelle l'eau est utilisée. Cependant, ils ne prennent pas systématiquement en compte les coûts environnementaux et sociaux de l'irrigation, et ce sont en grande partie l'agriculture et les activités de transformation qui en retirent les avantages. Il n'est pas exclu que le soutien financier dont bénéficie l'irrigation accentue encore les pressions exercées sur les ressources en eau douce, notamment si l'amélioration de l'efficacité des techniques d'irrigation a pour seul effet d'accroître le volume des prélèvements ou les superficies irriguées. Une comptabilité des ressources naturelles aiderait à évaluer les coûts et les bénéfices des investissements dans l'irrigation et pourrait étayer les décisions de gestion de la ressource.

Vertes et agréables à vivre, les villes néo-zélandaises sont confrontées à des pressions environnementales croissantes

Les villes néo-zélandaises possèdent de vastes espaces verts, l'air y est généralement pur et elles offrent des services d'eau et de gestion des déchets de qualité satisfaisante. Toutefois, la croissance démographique et l'urbanisation exercent des contraintes croissantes sur le logement, l'occupation des sols et les infrastructures d'assainissement et de transport, en particulier à Auckland. En ville, les déplacements se font en majeure partie en voiture. Les embouteillages et les émissions de GES liées aux transports atteignent donc des niveaux élevés. Le développement des réseaux de transport public urbains pourrait offrir des solutions de remplacement pour les déplacements entre centres-ville et banlieues, et améliorer la situation environnementale. Un recours plus systématique aux instruments faisant payer l'utilisateur ou le bénéficiaire (péages routiers et droits d'aménagement, par exemple) aiderait les collectivités locales à financer leurs investissements dans les infrastructures et les services, tout en encourageant une utilisation plus efficace des ressources et des terres et en limitant l'étalement urbain.

La gouvernance nécessaire à un développement urbain durable continue de poser des problèmes

Beaucoup de villes ont adopté des objectifs de performances environnementales et certaines aspirent à un développement plus compact et à une meilleure accessibilité des transports publics. Cependant, la fragmentation institutionnelle, la complexité du système d'aménagement urbain, l'hétérogénéité des pratiques locales, les incohérences dans l'action publique et les restrictions imposées par la réglementation sur l'utilisation des sols contrarient les objectifs d'urbanisation et de protection de l'environnement. Une grande réforme a institué à Auckland, en 2010, un organisme intégré de gouvernance métropolitaine, et elle prévoit que l'espace soit aménagé à l'échelle de la région. Il en résulte que la coordination institutionnelle s'est améliorée et que la planification de l'occupation des sols, du logement et des infrastructures de transport est désormais plus intégrée. D'autres villes pourraient s'inspirer de cet exemple.

L'évaluation et les recommandations présentent les principaux résultats de l'Examen environnemental de la Nouvelle-Zélande et indiquent 50 recommandations destinées à aider le pays à progresser dans la réalisation des objectifs de sa politique de l'environnement et de ses engagements internationaux. Le Groupe de travail sur les performances environnementales de l'OCDE a examiné et approuvé l'évaluation et les recommandations à sa réunion du 9 novembre 2016.

Table des matières

PRÉFACE.....	3
AVANT-PROPOS.....	5
RÉSUMÉ.....	6
ÉVALUATION ET RECOMMANDATIONS.....	11
1. Performance environnementale : tendances et développements récents.....	11
2. Gouvernance et gestion de l'environnement.....	18
3. Vers une croissance verte.....	23
4. Gestion des ressources en eau.....	31
5. Développement urbain durable.....	40
RÉFÉRENCES.....	48

Graphiques

Graphique 1. Indicateurs de performance environnementale.....	12
Graphique 2. Le changement d'utilisation des sols à grande échelle dû à l'élevage laitier va faire augmenter la charge d'azote.....	32
Graphique 3. Croissance de la population et de l'urbanisation dans la majorité des villes.....	41

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

Évaluation et recommandations

1. Performance environnementale : tendances et développements récents¹

La population de la Nouvelle-Zélande jouit d'un niveau de vie et d'une qualité de vie environnementale élevés. Le milieu naturel tient une place importante dans l'identité culturelle de la forte population indigène maorie et de l'ensemble du pays. La petite économie ouverte de la Nouvelle-Zélande repose sur l'exploitation des ressources naturelles. Les produits du secteur primaire (dont ceux de l'agriculture, de la foresterie, de la pêche et de l'aquaculture, plus le pétrole et le charbon) représentent plus de la moitié des exportations du pays. La Nouvelle-Zélande est le premier exportateur mondial de produits laitiers et de viande ovine, et compte parmi les plus grands exportateurs de produits forestiers. L'agriculture représente 7 % de la valeur ajoutée, soit plus du triple de la moyenne de l'OCDE. Les espaces naturels vierges et les spectaculaires paysages du pays attirent chaque année des millions de touristes.

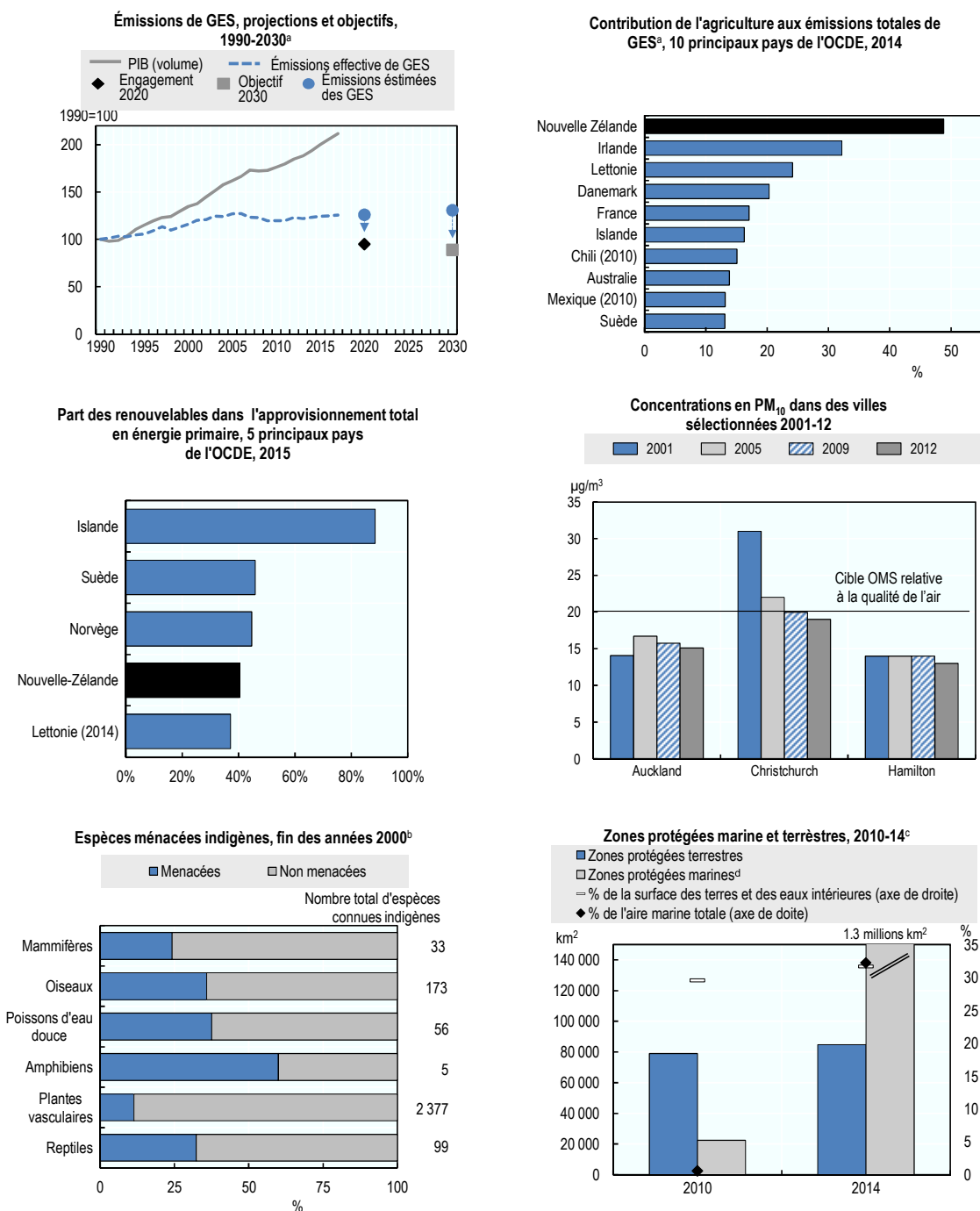
Depuis 2000, la croissance de l'économie a été plus rapide que dans l'ensemble de la zone OCDE. Les principaux facteurs de croissance ont été les exportations et le bâtiment. Le rapide accroissement démographique, en partie lié à la forte immigration, a toutefois entraîné l'augmentation de la demande de logements et des coûts associés dans les grandes villes (section 5). L'inégalité des revenus et les taux de pauvreté ont augmenté et les disparités persistent dans les domaines de la santé et de l'éducation (OCDE, 2015). Le modèle de croissance de la Nouvelle-Zélande a montré ses limites environnementales : augmentation des émissions de gaz à effet de serre (GES), accroissement des pressions sur les ressources en eau douce (section 4) et la biodiversité, et insuffisance chronique des infrastructures de transport, d'approvisionnement en eau et de gestion des déchets.

Changement climatique : atténuation et adaptation

Les émissions de GES continuent d'augmenter : en 2014, leur hausse se chiffrait à 6 % par rapport à 2000 et 23 % par rapport à 1990 (graphique 1). Les transports routiers, l'industrie et l'agriculture (production animale et utilisation d'engrais essentiellement) sont les principaux responsables de cette croissance. L'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie (UTCATF) ont contribué à l'élimination de plus d'un tiers des émissions de GES de la Nouvelle-Zélande au cours de la période 2000-14. Cette élimination s'est toutefois ralentie ces dernières années, car un nombre croissant de forêts plantées ont atteint le stade où elles peuvent être exploitées (MfE, 2015). Bien que les émissions aient cru plus lentement que l'économie et la population, les émissions brutes de GES par habitant et par unité de PIB restent parmi les cinq plus élevées de l'OCDE.

¹ Voir la section 4 sur la gestion de l'eau.

Graphique 1. Indicateurs de performance environnementale



a) Hors émissions/absorptions liées à l'utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie (UTCATF).
 b) Espèces menacées selon le Système national de classification des espèces menacées de la Nouvelle Zélande (NZTCS). Les espèces connues excluent les espèces vagabondes et migratoires.
 c) Les données se rapportent à l'information disponible au 6 Août 2014.
 d) Inclut les zones marines protégées et les réserves marines, les zones de protection benthiques et les monts sous-marins ; exclut l'aire marine protégée de l'île Sugar Loaf et d'autres aires protégées en considération d'objectifs domestiques de planification territoriale. L'aire marine totale inclut la mer territoriale et la zone économique exclusive (EEZ).
 Source : AIE (2016), IEA World Energy Statistics and Balances (base de données) ; OCDE (2016), Statistiques de l'environnement de l'OCDE (base de données) ; The Treasury (2016), Budget Policy Statement 201 ; Soumission du pays.

Le profil des émissions de GES de la Nouvelle-Zélande est inhabituel : près de la moitié d'entre elles sont le fait de l'agriculture, essentiellement du méthane produit par les ruminants (fermentation entérique) et des hémioxydes d'azote provenant des déjections animales et des engrais. Cette part est la plus élevée de la zone OCDE (graphique 1) et reflète l'importance économique du secteur agricole. Les transports, essentiellement routiers, se placent au deuxième rang, avec 17 % des émissions (MfE, 2016a). Les véhicules à moteur sont le principal mode de transport des marchandises et des particuliers, en raison de la dispersion de la population, d'un urbanisme de faible densité et des problèmes connexes liés à l'expansion des autres modes de transport, notamment des transports publics. Il s'ensuit que le taux de motorisation est le plus élevé des pays de l'OCDE. Le nombre de véhicules a progressé de 65 % depuis 2000, et la part de véhicules diesel augmente. Le parc automobile est vieillissant (moyenne d'âge de 14 ans) et l'intensité de ses émissions est élevée (184.8 gCO₂/km contre 143 gCO₂/km pour les voitures vendues au Japon, d'où proviennent la majorité des véhicules de la Nouvelle-Zélande).

Les émissions de GES liées à la production d'électricité représentent une part plus faible des émissions totales que dans la majorité des autres pays de l'OCDE, en raison du mix énergétique propre du pays. Les sources d'énergie renouvelable produisent 80 % de l'électricité et 40 % de l'approvisionnement énergétique primaire ; ces proportions sont parmi les plus élevées de la zone OCDE (graphique 1). La production d'énergie à partir de sources renouvelables a augmenté de 60 % depuis 2000. Cette progression est essentiellement liée au développement de la géothermie, qui représente aujourd'hui 60 % de la production énergétique renouvelable (électricité et chauffage) ; le solaire et l'éolien ont plus que triplé au cours de la même période. L'objectif de produire 90 % de l'électricité à partir de sources renouvelables, visé à l'échelon national à l'horizon 2025, contribuera à la réduction des émissions de GES (section 3). La Nouvelle-Zélande reste parmi les dix plus gros consommateurs d'énergie de l'OCDE, bien que sa consommation ait progressé moins vite que son PIB.

Malgré la hausse de ses émissions de GES, la Nouvelle-Zélande a atteint son objectif au titre du protocole de Kyoto (réduire ses émissions annuelles aux niveaux de 1990 au cours de la période 2008-12) en utilisant ses puits forestiers et des crédits carbone internationaux (section 3). En prévision de la Conférence de Paris sur le climat de 2015, la Nouvelle-Zélande a annoncé sa contribution prévue déterminée au niveau national (CPDN) pour réduire les émissions de GES de 30 % en deçà des niveaux de 2005 d'ici à 2030 (soit une baisse de 11 % par rapport aux niveaux de 1990). L'État a ratifié l'Accord de Paris de 2015 en octobre 2016. En fonction de l'utilisation prévue des puits forestiers et des crédits d'émission de carbone, l'atteinte de l'objectif fixé pour 2030 pourrait en fait induire une augmentation des émissions brutes de GES. L'objectif 2030 n'est pas dans la trajectoire à long terme de la Nouvelle-Zélande, à savoir réduire les émissions de 50 % par rapport aux niveaux de 1990 à l'horizon 2050 (Climate Action Tracker, 2016).

Compte tenu de la forte décarbonisation de la production d'électricité et du poids des émissions biologiques liées à l'agriculture (bétail et rejets animaux), la Nouvelle-Zélande devra relever des défis spécifiques pour réduire ses émissions de GES. La politique néo-zélandaise d'atténuation des effets du changement climatique repose fortement sur les puits forestiers et la tarification du carbone par le biais du système d'échange de quotas d'émission (NZ SEQUE). L'efficacité de ce système est toutefois limitée et devra être améliorée (section 3). L'expansion des plantations forestières reste une option viable pour compenser les émissions à court ou moyen terme, pendant que l'agriculture et les autres secteurs se développent et adoptent de nouvelles technologies à faible intensité de carbone. Cela dit, l'atténuation attendue de chaque secteur émetteur et le rôle relatif des crédits carbone internationaux et des mesures nationales ne sont pas clairs. Les informations sur les coûts et le potentiel de réduction des options d'atténuation doivent également être améliorées (Royal Society of New Zealand, 2016).

Tous les secteurs émetteurs, dont l'agriculture, doivent prendre des mesures à court terme pour réduire leurs émissions en utilisant les options d'atténuation disponibles, en commençant par éliminer les combustibles fossiles du mix énergétique et par améliorer le rendement énergétique (section 3). Un meilleur urbanisme pourrait contribuer à réduire la consommation d'énergie et les émissions de GES dans les villes (section 5). Parallèlement, la Nouvelle-Zélande devrait continuer de promouvoir et de financer la recherche sur les nouvelles technologies d'atténuation, en particulier celles visant les émissions biologiques liées à l'agriculture (section 3). L'État a annoncé, en septembre 2016, la création de trois groupes d'experts sur les émissions biologiques agricoles, la foresterie et l'adaptation, afin d'étoffer le corpus de données disponibles sur ces questions.

La Nouvelle-Zélande est vulnérable aux effets du changement climatique. L'élévation du niveau de la mer et la hausse des précipitations accroîtront le risque d'inondations côtières et fluviales dans certaines régions du pays, tandis que d'autres devraient connaître des sécheresses plus fréquentes et plus graves. Ces phénomènes auront des incidences sur le tourisme, la production hydroélectrique, l'irrigation, la productivité agricole, les stocks de poissons, les écosystèmes et la santé humaine. La législation nationale exige des autorités locales qu'elles tiennent compte des effets du changement climatique dans leurs décisions de planification. Mais un grand nombre d'entre elles ont du mal à rassembler et évaluer des données et à se préparer efficacement aux impacts du changement climatique tels que l'élévation du niveau de la mer (PCE, 2015a). La Nouvelle-Zélande a amélioré le corpus de données disponibles sur les impacts potentiels, en réalisant par exemple des évaluations de la vulnérabilité pour les secteurs du tourisme et des transports. Celles-ci n'ont toutefois pas donné lieu à des stratégies sectorielles d'adaptation, alors que des évaluations semblables n'ont toujours pas été réalisées pour d'autres secteurs économiques majeurs, tels que l'agriculture.

Gestion de la qualité de l'air

Du fait du développement des transports routiers, de la production industrielle et de la production d'électricité, les émissions de certains polluants atmosphériques majeurs (oxydes d'azote et de soufre et composés organiques volatils non méthaniques) ont augmenté au cours de la période 2000-14, bien que plus lentement que le PIB et la population. La qualité de l'air s'est toutefois généralement améliorée, essentiellement en raison : du remplacement du bois par l'électricité et le gaz comme combustible de chauffage domestique ; de l'adoption de normes nationales sur le rendement et les émissions des poêles à bois, et du remplacement des vieux poêles à bois ; de l'amélioration de l'isolation des bâtiments ; et de l'adoption de normes pour les carburants automobiles. La qualité de l'air est généralement bonne par rapport aux autres pays (graphique 1), même si les normes de qualité à court terme ne sont pas toujours respectées à proximité des routes urbaines et dans les zones de forte concentration de poêles à bois.

La Nouvelle-Zélande a amélioré le contrôle de la pollution particulaire (PM_{10}), mais les particules fines ($PM_{2.5}$), qui ont des conséquences plus graves sur la santé, sont uniquement mesurées sur quelques sites des grandes villes. La majorité des normes de qualité de l'air (définies dans le cadre de la norme environnementale nationale de 2004 sur la qualité de l'air [2004 National Environmental Standard for Air Quality] sont conformes aux orientations de l'Organisation mondiale de la Santé. La Nouvelle-Zélande n'est toutefois pas dotée de normes nationales sur les concentrations de $PM_{2.5}$. Une évaluation des normes concernant les particules fines doit être finalisée en 2017.

Gestion des déchets

La Nouvelle-Zélande manque de données exhaustives, actualisées et comparables au niveau international sur la production, le traitement et l'élimination des déchets. Les données disponibles indiquent que la production de déchets municipaux a augmenté de 13 % entre 2012 et 2014, sous

l'effet de la croissance de la population et des revenus. La majorité des déchets sont mis en décharge. La loi de 2008 sur la minimisation des déchets (2008 Waste Minimisation Act) a instauré une taxe sur l'élimination des déchets (10 NZD par tonne de déchets mis en décharge). Les recettes de cette taxe sont utilisées pour financer les activités de minimisation des déchets aux niveaux national et local, en partie par le biais du fonds de minimisation des déchets (Waste Minimisation Fund). Mais cette taxe ne couvre en fait que 30 % de l'ensemble des déchets mis en décharge, l'empêchant ainsi de promouvoir la minimisation des déchets et d'autres formes de traitement. Aucune réglementation nationale ne régit l'élimination des déchets agricoles malgré l'importance du secteur ; il en va de même pour les décharges, le stockage et le transport des déchets dangereux (section 2). La taille du pays et sa faible densité démographique font que le recyclage est difficilement viable d'un point de vue économique. Pour l'encourager, l'État a accrédité 14 programmes volontaires de gestion des déchets par produit.

Les pratiques de gestion des déchets varient selon les collectivités locales. Plusieurs municipalités ont mis en place des programmes et réglementations visant à promouvoir le recyclage. Le recyclage obligatoire instauré par la région de Wellington a ainsi contribué à réduire de 15 % en cinq ans la quantité de déchets mis en décharge. Certaines villes imposent des redevances calculées en fonction de la quantité ou du volume des déchets, pour encourager les ménages à les réduire. L'expérience de la région d'Auckland montre que les districts qui perçoivent des redevances volumétriques réduisent de moitié le volume de déchets mis en décharge par rapport aux districts qui financent la gestion des déchets par des redevances forfaitaires intégrées à l'impôt foncier. Des observations semblables ont été faites dans d'autres pays, notamment en Allemagne et en Corée. Les redevances calculées en fonction de la quantité ou du volume pourraient être plus largement appliquées, pour encourager la minimisation et le recyclage des déchets et financer des services avancés de gestion des déchets.

Conservation et utilisation durable de la biodiversité

La majorité des espèces de faune et de flore de la Nouvelle-Zélande sont endémiques, du fait de la situation géographique et de l'histoire naturelle du pays (qui a évolué en l'absence de mammifères prédateurs). Les espèces envahissantes, les prédateurs, et la fragmentation et la dégradation des habitats continuent d'entraîner l'extinction des espèces indigènes. Les taux d'extinction figurent parmi les plus élevés du monde : plus de la moitié des amphibiens et près d'un tiers des mammifères, oiseaux, poissons et reptiles sont menacés (graphique 1). La Nouvelle-Zélande est un leader mondial en matière de lutte contre les espèces invasives (mammifères et végétaux). Les méthodes appliquées, associées à des programmes spécifiques de réhabilitation (par ex. gestion dans des îles au large), ont permis d'améliorer l'état des populations de certaines espèces. L'initiative *Predator Free New Zealand 2050*, lancée mi-2016, prévoit la mise en place d'un partenariat public-privé pour soutenir des programmes d'éradication des prédateurs à grande échelle.

La zone sous protection environnementale a été étendue et couvre actuellement 32 % du territoire néo-zélandais et 30 % de la zone économique exclusive (ZEE), soit des parts nettement plus élevées que dans la majorité des pays de l'OCDE et bien supérieures aux cibles internationales (graphique 1). Près de la moitié des aires terrestres protégées entrent dans les catégories de protection les plus strictes selon la classification internationale, et la définition d'écosystèmes prioritaires a progressé. Mais tous les types d'écosystèmes ne sont pas bien représentés dans le réseau d'aires protégées et certaines terres à haute valeur de conservation bénéficient d'une faible protection juridique (PCE, 2013a). Une nouvelle loi sur les aires marines protégées [Marine Protected Areas Act] a été proposée par l'État pour améliorer le processus de création et de gestion des réserves marines (la législation en vigueur date de 1971), mais elle ne s'applique qu'aux eaux territoriales (et non pas à l'ensemble de la ZEE).

Certains craignent le recul de la biodiversité indigène sur les terres privées (Brown, 2015). Ces craintes reposent en partie sur le peu de mesures incitant les propriétaires fonciers à préserver la biodiversité et les services écosystémiques sur leurs terres. Après une tentative infructueuse d'adoption d'une déclaration de politique nationale pour la biodiversité indigène [National Policy Statement for Indigenous Biodiversity] en 2011, l'État prévoit de lancer un dialogue entre les parties concernées en vue d'élaborer une nouvelle déclaration de politique nationale d'ici la fin 2018. La collaboration interinstitutions sur la politique de biodiversité s'est améliorée et la Nouvelle-Zélande a réussi à susciter la participation des collectivités locales aux programmes de protection de la biodiversité. Cela dit, la gestion séparée des espèces et des écosystèmes a entraîné des inefficacités dans la protection de la biodiversité. La Nouvelle-Zélande a besoin d'une approche plus stratégique et durable de la protection et de l'utilisation durable de la biodiversité. La Stratégie et le Plan d'action nationaux pour la biodiversité 2016-2020 constituent une première étape.

La Nouvelle-Zélande a réussi à intégrer les questions de biodiversité dans ses politiques sectorielles, mais les pressions exercées par certains secteurs restent préoccupantes. La production agricole (laitière essentiellement) s'est intensifiée et la consommation d'engrais progresse plus rapidement que la production agricole et la valeur ajoutée depuis le début des années 2000. De fait, l'élevage laitier est responsable du rejet d'importants volumes d'azote dans les sols, avec les effets nocifs associés sur la biodiversité et la qualité de l'eau (section 4). L'agriculture biologique est très peu développée, et représentait en 2014 moins de 1 % des terres agricoles, contre une moyenne supérieure à 2 % pour la zone OCDE. La pêche commerciale et coutumière est depuis longtemps essentiellement gérée par un régime de quotas transférables, qui a permis de réduire la surpêche et de maintenir les stocks de poissons à des niveaux viables. Un ensemble d'outils de gestion est en place pour reconnaître les droits et pratiques de pêche coutumière non commerciale des Maoris. Plusieurs plans et mesures de gestion s'intéressent à l'effet des méthodes de pêche sur les oiseaux de mer et les autres espèces marines, bien que les pressions restent élevées. L'intégrité écologique des écosystèmes forestiers est bonne, bien que les pressions des espèces envahissantes et des flambées épidémiques augmentent. La superficie des plantations forestières a augmenté grâce au système d'échange de quotas d'émission (NZ ETS) (section 3) et à plusieurs programmes qui encouragent le boisement et la régénération des forêts pour fixer le carbone.

Encadré 1. Recommandations concernant le changement climatique, la gestion de l'air, les déchets et la biodiversité

Changement climatique

- Élaborer un plan stratégique pour atteindre l'objectif d'atténuation de 2030 ; identifier la contribution attendue de chaque secteur à la réduction des émissions nationales et le recours anticipé aux marchés internationaux du carbone ; améliorer la base de connaissances sur les options d'atténuation existantes, leurs coûts et avantages comparés.
- Préparer des évaluations de la vulnérabilité pour les principaux secteurs économiques afin d'orienter les stratégies sectorielles d'adaptation au changement climatique ; élaborer des mécanismes d'intégration de la résilience au changement climatique dans la planification sectorielle et les processus d'investissement ; et aider les collectivités locales à intégrer cette résilience dans la planification de l'occupation des sols.

Gestion de l'air

- Continuer de renforcer le suivi de la qualité de l'air et la diffusion des données associées, en particulier des concentrations de $PM_{2.5}$ dans les zones où elles sont susceptibles de dépasser les prescriptions internationales ; élargir la portée de la norme environnementale nationale sur la qualité de l'air afin d'inclure les concentrations maximales de $PM_{2.5}$.

Gestion des déchets

- Étendre la taxe sur l'élimination des déchets à toutes les décharges concernées ; encourager les collectivités locales à imposer des redevances d'élimination des déchets calculées en fonction de leur quantité ou de leur volume, afin d'encourager leur minimisation ou leur recyclage et d'améliorer le recouvrement des coûts des services de gestion des déchets.
- Améliorer la collecte de données sur la production, l'élimination et le traitement des déchets, afin de produire des informations exhaustives, actualisées et comparables au niveau international.

Conservation et utilisation durable de la biodiversité

- Continuer d'améliorer la base d'informations sur l'état de la biodiversité, en particulier sur les terres privées ; recenser les priorités en matière de conservation et formuler des stratégies et plans à long terme de protection et d'utilisation durable de la biodiversité ; accélérer l'adoption d'une déclaration de politique nationale sur la biodiversité ; faire fond sur l'expérience internationale en matière d'approches et de moyens d'action novateurs, y compris la facturation des services écosystémiques et la compensation des atteintes à la biodiversité.

2. Gouvernance et gestion de l'environnement

Depuis 2007, la Nouvelle-Zélande a sensiblement renforcé la collaboration avec ses partenaires nationaux et infranationaux et la participation des communautés Maori et amélioré la mise en œuvre des recommandations des précédents *examens environnementaux de l'OCDE* dans les domaines de l'information et de la sensibilisation environnementales. Cela dit, plusieurs recommandations de l'examen environnemental de 2007 portant sur le cadre réglementaire sont restées sans suite, en particulier celles concernant la gestion des déchets dangereux, l'intégration des questions de biodiversité dans la planification de l'occupation des sols, l'assurance de la conformité et la responsabilité en matière d'atteinte à l'environnement. La Nouvelle-Zélande gagnerait à adopter des approches et des instruments tels que la prévention et la réduction intégrée de la pollution et les évaluations environnementales stratégiques (EES), qui figurent généralement au rang des meilleures pratiques internationales.

Cadre institutionnel

Compte tenu de la décentralisation de la gouvernance environnementale, la majorité des politiques néo-zélandaises sont mises en œuvre aux échelons régional et local. Les administrations centrales et locales sont en train de créer des moyens de travailler avec les communautés maories (iwi/hapū) dans le cadre du Traité de Waitangi. À l'échelon national, le secteur des ressources nationales (National Resources Sector, NRS), créé en 2008, regroupe huit organismes publics chargés de la gestion des ressources naturelles. Sous la bannière du ministère de l'Environnement (MfE), le NRS coordonne efficacement l'élaboration des politiques dans plusieurs domaines afin d'aligner les objectifs de développement économique et de durabilité grâce à plusieurs mécanismes institutionnels. Cela dit, la coordination interinstitutions reste insuffisante dans certains domaines tels que l'urbanisme et la gestion des écosystèmes marins. Cette situation tient en partie à l'hétérogénéité du régime réglementaire dans ces domaines et à un manque de clarté quant au rôle des différents organismes publics (EDS, 2016).

Les pouvoirs dévolus aux collectivités régionales et territoriales en matière de planification de l'occupation des sols et de réglementation environnementale permettent une bonne prise en compte des circonstances locales. Hormis les quelques secteurs d'action pour lesquels des normes environnementales nationales (National Environmental Standards, NES) ont été établies, ce système impose toutefois aux activités économiques des prescriptions réglementaires incohérentes à l'échelle du pays et excessivement tributaires des priorités locales de développement. L'organe national indépendant de réglementation environnementale, à savoir l'Autorité pour la protection de l'environnement (Environmental Protection Authority), créée en 2011, assume des responsabilités disparates relevant de différents statuts (par exemple, pour réglementer les substances dangereuses et les activités économiques sur le plateau continental), mais a des compétences limitées en matière de réglementation de la pollution.

La réduction des effectifs chargés des questions environnementales signifie que les capacités des petits districts et des municipalités continuent de poser problème. Ce constat vaut particulièrement pour le contrôle du respect et de l'application des dispositions en vigueur lorsque les effectifs des collectivités locales affectés à ces questions sont limités. L'administration centrale coordonne les priorités générales de gestion des ressources naturelles avec les collectivités locales. Le système national de contrôle (National Monitoring System) assure la supervision par l'État de la mise en œuvre locale de la politique environnementale, mais compte peu d'indicateurs de résultats.

Cadre réglementaire

La loi de 1991 sur la gestion des ressources (1991 Resource Management Act, RMA) est un texte législatif environnemental extrêmement détaillé, qui régit presque tous les aspects de la gestion environnementale. Toutefois, depuis son adoption, cette loi a fait l'objet de 21 amendements de fond, a doublé en volume et a inévitablement perdu une partie de sa cohérence. La RMA fournit un cadre pour l'élaboration des politiques environnementales nationales par le biais des déclarations de politique nationale (NPS) et des NES ; les administrations infranationales sont responsables de la mise en œuvre des orientations nationales. Elle suppose que l'utilisation du territoire est autorisée à moins qu'elle ne soit réglementée par un plan adopté par une région ou un district.

L'élaboration des NPS et NES est fragmentée et lente (seulement quatre NPS et cinq NES ont été adoptées en 25 ans). La capacité de la RMA à établir des règles environnementales nationales n'a donc pas été pleinement exploitée. Les NES adoptées au cours de la dernière décennie pour les masses d'eau utilisées comme sources d'eau potable et pour l'évaluation et la gestion des contaminants des sols ont renforcé le cadre réglementaire, mais d'importantes lacunes persistent. La Nouvelle-Zélande n'a pas progressé en ce qui concerne l'élaboration d'un régime et de normes applicables à l'échelon national pour gérer les déchets dangereux ou la protection de la biodiversité. L'État est conscient du manque de cohérence nationale de la réglementation environnementale et prévoit de publier prochainement plusieurs nouvelles NPS et NES. Les orientations nationales concernant la mise en œuvre des politiques et normes nationales sont également insuffisantes. D'où l'incertitude relative à l'atteinte des résultats environnementaux visés, et la création d'inégalités entre les entités économiques. Aucune évaluation détaillée n'a analysé la performance de la RMA pour résoudre les problèmes de mise en œuvre et atteindre ses objectifs (Palmer et Blakeley, 2015). Plus généralement, l'évaluation ex post pourrait être approfondie, surtout au niveau local.

La Nouvelle-Zélande a une hiérarchie complexe de documents d'aménagement du territoire aux niveaux national, régional et local. Cette hiérarchie entraîne souvent des chevauchements, par exemple lors de l'élaboration de plans pour les districts et les régions (section 5). Toutes les réglementations et tous les plans sont soumis à une évaluation des coûts et avantages (notamment environnementaux et sociaux) dans le cadre de l'analyse de l'impact de la réglementation. L'évaluation ex ante des plans régionaux et territoriaux relevant de la RMA comprend l'évaluation des possibilités d'aménagement raisonnables, mais pas d'évaluation systématique des effets importants et cumulatifs sur l'environnement. L'intégration de la protection de l'environnement, et en particulier de la biodiversité, dans l'aménagement et la gestion du territoire reste un important défi à relever.

Le système néo-zélandais, inhabituel pour un pays membre de l'OCDE, exige une autorisation de rejet lorsqu'un aménagement ou une activité n'est pas conforme aux règles énoncées dans le document de planification de l'autorité concernée. Une évaluation des effets sur l'environnement (AEE) est requise dans le cadre de toute demande de permis d'exploitation des ressources, quelle que soit l'ampleur des impacts potentiels sur l'environnement. Les conditions des autorisations de rejet concernant l'atmosphère, l'eau et les déchets ne sont pas définies en suivant une méthodologie nationale, même si elles doivent être cohérentes avec les NES. Contrairement à ce que l'on observe dans de nombreux autres pays membres de l'OCDE, il n'existe pas de système d'intégration entre les milieux des autorisations de rejet reposant sur les meilleures techniques disponibles, pour réduire les impacts environnementaux de manière globale, même si les conditions demandent parfois au détenteur du permis de choisir la meilleure option faisable. Les activités ne nécessitant pas de permis en raison de leur impact relativement mineur ou de droits d'utilisation historiques contribuent aux impacts cumulatifs sur l'environnement, qui sont mal comptabilisés (Brown, 2016).

La réforme de la RMA, qui vise à réduire le fardeau administratif supporté par les entreprises, se poursuit. Ce processus prévoit notamment la simplification de l'élaboration et de l'amendement des déclarations de politique nationale et la prise en compte des permis d'exploitation des ressources et des demandes de permis. La simplification des règlements portant sur les activités ayant un faible impact environnemental est conforme aux bonnes pratiques internationales. Cela dit, le recours à une planification environnementale simplifiée avec une participation limitée du public et aucun contrôle judiciaire devrait être limité à quelques cas précis pour éviter les abus administratifs.

Assurance de la conformité

La majorité des collectivités locales contrôlent activement le respect des permis d'exploitation des ressources. Un nombre croissant d'entre elles ont adopté une approche fondée sur les risques, les inspections étant organisées en fonction de facteurs tels que les antécédents de conformité et le nombre et la complexité des conditions de délivrance des permis. Plus d'un tiers des collectivités locales ont toutefois reconnu que le contrôle du respect et de l'application des dispositions en vigueur était un domaine souffrant d'un « important déficit capacitaire » (NZPC, 2016).

Le non-respect des prescriptions environnementales reste relativement élevé, 20 % des titulaires de permis d'exploitation des ressources inspectés ayant été jugés en situation de non-conformité, malgré l'augmentation sensible des amendes en cas d'infraction. Les collectivités locales ne sont pas dotées des capacités coercitives nécessaires, en particulier au niveau territorial : moins de la moitié de ces collectivités ont délivré des avis d'infraction assortis d'amendes administratives en 2014/15, tandis que les districts et les municipalités ne représentent que 23 % de toutes les mesures coercitives de protection de l'environnement à l'échelle du pays (MfE, 2016a).

La Nouvelle-Zélande a établi des normes et procédures sur la contamination des sols en vue de l'identification et de la dépollution des terres contaminées. Elles ont recours à des instruments de garantie financière novateurs tels que des cautions et des fonds d'atténuation pour veiller à la dépollution de l'environnement et à la restauration des écosystèmes. Elles ne sont toutefois pas dotées d'un mécanisme de responsabilisation en cas de contamination antérieure des terres ou masses d'eau, ou de dégradation des écosystèmes ou d'atteinte à la biodiversité. Le Fonds de dépollution des sites contaminés (Contaminated Sites Remediation Fund), administré par le MfE, représente la principale modalité de financement de la décontamination des terres, quand il n'est pas possible de désigner le responsable de la contamination.

L'administration centrale et les collectivités locales ont conclu plusieurs accords amiables avec des entreprises et secteurs d'activité pour promouvoir des pratiques de production durables, y compris l'important accord sur l'eau pour des élevages laitiers durables (Sustainable Dairying : Water Accord), afin de réduire la pollution agricole des masses d'eau douce. Cet accord définit des cibles environnementales précises, dont un grand nombre a déjà été atteint, et prescrit l'établissement de rapports périodiques et la réalisation d'audits par des tiers (section 4). L'administration centrale a également recours à des prix récompensant les marchés publics durables et la responsabilité environnementale des entreprises pour promouvoir des pratiques écologiques. La promotion de la conformité reste toutefois sous-utilisée par les collectivités locales.

Démocratie environnementale

La population peut participer de diverses manières à la rédaction de la législation primaire et secondaire. Elle peut également prendre part aux travaux de planification réalisés au niveau des districts et des régions, qui servent de cadre réglementaire à la gestion environnementale locale. Des dispositions législatives spécifiques mettent en œuvre les droits de consultation du peuple maori. Un

exemple de consultation collaborative est le Forum sur la terre et l'eau (Land and Water Forum) ; il a réussi à rassembler un grand nombre de parties prenantes pour relever le défi de la gestion de l'eau, y compris la pollution diffuse de l'eau par l'agriculture (section 4). Le processus d'élaboration des plans (y compris la fixation des normes) représente la principale modalité de participation de la population prévue par la RMA, tandis que la participation du public au processus d'établissement des permis est beaucoup plus limitée (seulement 4 % des permis sont déclarés au public).

La Nouvelle-Zélande a fait des progrès depuis dix ans au niveau de la promotion d'un accès étendu aux informations sur l'environnement. Concrètement, elle a adopté la loi de 2015 sur la publication d'informations sur l'état de l'environnement (2015 Environmental Reporting Act) et a mis en œuvre l'initiative sur la surveillance de l'environnement et l'établissement de rapports sur l'état de l'environnement (Environmental Monitoring and Reporting) pour améliorer la collecte, la gestion et la publication de données environnementales. Toutefois, contrairement à la majorité des autres pays membres de l'OCDE, la Nouvelle-Zélande n'est pas dotée d'un inventaire des émissions et transferts de matières polluantes (IETMP), qui pourraient fournir au public des données sur les rejets industriels et la gestion des déchets.

Le tribunal de l'environnement fournit un accès vaste et transparent à la justice en matière d'environnement. L'État facilite activement l'accès des groupes maoris, des organisations communautaires et des autres organisations non gouvernementales aux recours judiciaires en couvrant leurs frais de justice dans le cadre du fonds pour l'assistance juridique en matière environnementale (Environmental Legal Assistance Fund).

La Nouvelle-Zélande a accompli des progrès dans la promotion de l'éducation à l'environnement et l'intégration de la viabilité écologique dans les programmes scolaires nationaux. Le programme national *Enviroschools*, et son équivalent destiné aux communautés de langue maori, promeuvent activement la participation volontaire des écoles à une approche globale de l'éducation à l'environnement.

Encadré 2. Recommandations concernant la gouvernance et la gestion de l'environnement

Cadre réglementaire

- Réaliser une évaluation approfondie de l'efficacité de la mise en œuvre de la RMA au niveau des collectivités locales, concernant l'atteinte de son objectif de développement dans les limites de la capacité de charge de l'environnement ; envisager un examen de la RMA pour évaluer si son cadre reste dans l'ensemble adapté à la situation.
- Réviser les NPS et NES existant et en préparer de nouvelles pour renforcer le cadre réglementaire et méthodologique national de gestion de la pollution de l'air et de l'eau ; établir des normes nationales de gestion des déchets dangereux.
- Établir des exigences nationales relatives aux autorisations de rejets dans l'atmosphère et dans l'eau ainsi qu'à la production et à la gestion des déchets ; encourager une intégration accrue entre les milieux des autorisations de rejets en se fondant sur les meilleures techniques disponibles ; étendre l'obligation d'obtenir des permis d'exploitation et autres aux droits d'utilisation existants délivrés au titre de régimes réglementaires antérieurs.
- Renforcer la capacité des collectivités locales à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de délivrance de permis et de contrôle du respect et de l'application des dispositions en vigueur grâce à l'amélioration des orientations, du soutien et de la formation à l'échelon national, notamment par des

outils interactifs en ligne ; adopter de nouveaux indicateurs de résultats dans le système national de contrôle pour renforcer la surveillance par l'administration nationale et l'évaluation ex post et l'application de la mise en œuvre des politiques au niveau local.

- Évaluer la mise en œuvre des exigences relatives à l'évaluation des effets sur l'environnement (AEE) et envisager de fixer des seuils d'impact environnemental au-delà desquels la portée de l'évaluation devrait rester générale et l'information du public devrait être obligatoire, alors que des activités de moindre ampleur seraient soumises à des AEE simplifiées sans notification du public.
- Veiller à la cohérence des plans régionaux et territoriaux d'occupation des sols ; exiger une évaluation explicite des impacts cumulatifs sur l'environnement dans le cadre du processus de planification ; poursuivre les efforts d'intégration de la protection de la biodiversité dans l'aménagement du territoire, en particulier dans le cas de propriétés privées.

Assurance de conformité

- Promouvoir le ciblage fondé sur les risques et les autres pratiques d'inspection économes en ressources auprès des collectivités locales ; renforcer l'assurance de la conformité grâce au recours accru à des instruments administratifs coercitifs et à une meilleure surveillance nationale de leur application systématique ; améliorer la promotion de la conformité grâce à des orientations sur les meilleures pratiques.
- Établir des mécanismes pour appliquer un régime strict de responsabilité (quelle que soit la faute) en cas de dégradation des masses d'eau et écosystèmes ; étendre le recours aux cautions et fonds d'atténuation de la RMA pour garantir la réparation de tout dommage susceptible d'être causé à l'environnement.

Démocratie environnementale

- Continuer de veiller à une large participation du public à l'aménagement du territoire, tout en limitant les exemptions à quelques cas précis ; renforcer les capacités des communautés maories pour veiller à leur participation adéquate à la planification de la gestion des ressources.
- Établir un inventaire des émissions et transferts de matières polluantes (IETMP) pour collecter des informations concernant les impacts sur l'environnement des sociétés privées et faciliter l'accès du public à ces informations.

3. Vers une croissance verte

La Nouvelle-Zélande s'est forgé une réputation internationale de pays «vert», en tant que destination touristique et productrice d'aliments naturels et sains. En 2011, l'État a créé le groupe consultatif pour une croissance verte (Green Growth Advisory Group) pour fournir des conseils sur les possibilités de croissance verte, conformément à la Déclaration de l'OCDE sur la croissance verte (2009), et pour orienter la préparation du programme public de croissance des entreprises (Business Growth Agenda). Ce programme, lancé en 2012 et remodelé en 2015, a tenu compte des recommandations du groupe, bien que dans une mesure restreinte. Il poursuit le vaste objectif de bâtir une économie plus compétitive et productive et vise des exportations représentant 40 % du PIB d'ici 2025, contre environ 30 % en 2015. Le programme est entre autres axé sur l'amélioration de la productivité et des revenus des secteurs fondés sur l'exploitation des ressources naturelles (dont le vaste secteur de l'élevage à vocation exportatrice), tout en réduisant leur impact sur l'environnement.

Cela dit, ce programme ne fournit pas de vision à long terme concernant la transition de la Nouvelle-Zélande vers une économie plus verte et à faible intensité de carbone. Cette transition devrait nécessiter des compromis plus importants concernant les cibles actuelles relatives à la production et aux exportations. En particulier, la réduction des émissions de GES (section 1) et l'amélioration de la qualité de l'eau (section 4) seraient difficiles à obtenir en tablant uniquement sur des gains de productivité sans réduire la production agricole (Royal Society of New Zealand, 2016). La Nouvelle-Zélande devrait accélérer ses efforts actuels d'exploration des perspectives économiques découlant de l'exportation de produits à plus haute valeur, en exploitant les possibilités offertes par les marchés émergents et en investissant dans l'amélioration de la qualité de l'environnement, pour réduire sa dépendance à l'égard des ressources naturelles. Elle pourra ainsi mieux défendre sa réputation de pays «vert», qui jouera un rôle de plus en plus important dans sa compétitivité et son attrait sur le marché mondial, alors que les consommateurs et les investisseurs privilégient la durabilité et de bonnes performances environnementales.

Appliquer une tarification adéquate

Conformément aux recommandations de l'*Examen des performances environnementales* de 2007, la Nouvelle-Zélande a eu davantage recours aux instruments économiques pour chiffrer les externalités environnementales et encourager l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Ces instruments comprennent le dispositif de plafonnement et d'échange de l'azote, unique au monde, dans le bassin hydrographique du lac Taupō (section 4), le système néo-zélandais d'échange de droits d'émission sur les GES (NZ SEQE) et la taxe sur la mise en décharge (section 1).

Le système d'échange de droits d'émission, mis en place en 2008, est la pierre angulaire de la politique nationale d'atténuation des effets du changement climatique. Il est le seul au monde à avoir été conçu de sorte à être intégré au marché des crédits d'émission du protocole de Kyoto et à couvrir tous les GES et secteurs émetteurs, dont l'agriculture et la foresterie. Mais ses modifications successives ont créé des incertitudes. Elles ont notamment reporté indéfiniment les émissions biologiques liées à l'agriculture (près de la moitié des émissions de GES de la Nouvelle-Zélande) et ajouté des mesures transitoires pour atténuer l'impact du prix du carbone sur les participants (tels que le dispositif «un pour deux»² et le report de l'élimination des allocations gratuites dont bénéficient les activités d'export à forte intensité d'émissions). Ces dispositions, associées à la disponibilité illimitée de crédits internationaux bon marché, ont contribué à l'affaiblissement du signal-prix du carbone.

2. Les dispositifs «un pour deux» (supprimés mi-2016) ont permis aux participants du secteur non forestier de céder un droit d'émission pour deux tonnes d'émissions de CO₂, et donc de diviser par deux le nombre de droits requis.

Hormis un faible impact positif sur le boisement, l'efficacité du système d'échange de droits d'émission a été limitée et devrait continuer de l'être (Leining et Kerr, 2016).

Le système d'échange de quotas d'émission devra être modifié pour fournir un signal-prix suffisamment élevé et stable pour influencer les décisions d'investissement et ouvrir des perspectives d'atténuation des émissions. Le MfE a lancé en 2015 le troisième examen du système pour évaluer son efficacité concernant la réalisation de la CPDN de la Nouvelle-Zélande. La première phase de cet examen a entraîné l'élimination progressive du dispositif «un pour deux». La réintégration des émissions biologiques de l'agriculture dans le système n'a toutefois pas été envisagée. La Nouvelle-Zélande doit réévaluer sa décision de reporter indéfiniment la prise en compte des émissions liées à l'agriculture dans son système d'échange de quotas. Si cette décision est confirmée, de nouvelles mesures de tarification ou de réglementation devront être prises pour que l'agriculture contribue à la réalisation des objectifs d'atténuation des effets du changement climatique. Vu l'importance de ces émissions, le fait de continuer de les soustraire aux obligations d'atténuation entraverait la réalisation de ces objectifs, imposerait un fardeau disproportionné aux autres secteurs et ralentirait la réorientation du secteur agricole (Bibbee, 2011). L'État a annoncé la création d'un groupe de référence sur les émissions biologiques (Biological Emissions Reference Group) chargé de se pencher sur la question en septembre 2016.

Le recours accru à des taxes et redevances environnementales pourrait encourager une utilisation plus efficace de l'énergie et des ressources et soutenir les efforts d'assainissement budgétaire déployés par l'État. Les recettes des taxes environnementales représentent 1.3 % du PIB et 4.2 % des recettes fiscales totales, soit des parts particulièrement faibles pour un pays de l'OCDE. Rapportées au PIB, elles ont baissé de près de 20 % depuis 2000. Contrairement à de nombreux pays de l'OCDE, la Nouvelle-Zélande ne taxe que l'énergie consommée par les transports, et à des taux relativement faibles. Cela étant, le système d'échange de quotas d'émission applique un prix aux émissions de CO₂ dues à la consommation de la majorité des combustibles. Globalement, 68 % des émissions de CO₂ liées à l'énergie ont un signal-prix (sous la forme d'une taxe sur l'énergie ou d'un prix fixé par le système d'échange de quotas) inférieur à ceux observés dans la majorité des pays membres de l'OCDE (OCDE, 2016a). Malgré l'augmentation des prix des droits d'émission depuis la mi-2015, la composante carbone des prix de l'énergie reste négligeable, bien en deçà d'une estimation prudente du coût social du carbone (30 EUR/tCO₂) et trop faible pour influencer les comportements (OECD, 2016a; Royal Society of New Zealand, 2016). À supposer que les prix du carbone continuent d'augmenter, les taxes sur les combustibles utilisés pour les transports, le chauffage et les processus industriels pourront augmenter pour autant que le système d'échange de quotas ne plafonne pas les émissions de GES. Ces taxes peuvent également contribuer à la prise en compte de la pollution atmosphérique locale et des coûts sociaux directement ou indirectement liés à la consommation énergétique des transports (par ex. coût du bruit, de la congestion et des accidents) en l'absence de mécanisme de tarification routière (nationale, variable selon le lieu et dans le temps) qui serait théoriquement plus efficace.

La Nouvelle-Zélande est le seul pays de l'OCDE à appliquer un droit d'accise sur l'essence mais pas sur le diesel ; les véhicules diesel sont assujettis à une redevance kilométrique à la place. Cette redevance n'encourage donc pas des comportements susceptibles de réduire la consommation (par ex. la conduite à haute vitesse qui consomment plus de carburant). Les taxes et redevances sont fixées en fonction des besoins d'investissement, sans tenir compte des externalités environnementales. Ce mécanisme de tarification différentielle a tendance à favoriser les véhicules diesel en raison de leur meilleure consommation, mais ne tient pas compte des émissions accrues de polluants atmosphériques locaux de ces véhicules. Les redevances routières ne varient pas selon le poids ou la cylindrée des véhicules et n'incitent donc pas la population à opter pour des véhicules de plus petite taille ou plus économes. En outre, la Nouvelle-Zélande applique un régime fiscal préférentiel aux voitures et

parkings de société, qui représente un coût pour le budget de l'État et tend à encourager l'utilisation de la voiture, les longs déplacements domicile-travail et l'étalement urbain (Harding, 2014). Le parc automobile a considérablement augmenté et son rythme de croissance a été plus élevé pour les véhicules diesel que pour ceux à essence. Les normes laxistes ont favorisé l'importation de véhicules d'occasion, d'où une flotte vieillissante et relativement peu performante (section 1). L'État devrait envisager d'adopter des normes sur la consommation et les émissions des véhicules importés (neufs et usagés). D'une manière générale, la mise en place d'un système cohérent de normes et de redevances sur les carburants et les véhicules serait souhaitable. L'adoption d'une tarification routière (péages ou redevances de congestion) contribuerait à l'amélioration de la gestion de la demande de transport dans les grandes agglomérations, notamment à Auckland (section 5).

Le soutien à la consommation de combustibles fossiles est faible en Nouvelle-Zélande par rapport aux autres pays. Elle est un membre fondateur de *Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform*, un groupe officieux des pays non membres du G20, qui fait campagne pour la réforme des subventions aux combustibles fossiles à l'échelle mondiale. La Nouvelle-Zélande a montré l'exemple en réalisant en 2015 un examen par les pairs des subventions aux combustibles fossiles dans le contexte de la Coopération économique Asie-Pacifique. Cet examen a conclu qu'aucune des huit mesures analysées n'encourageait la surconsommation, en partie parce qu'elles ne réduisent pas les prix des carburants (APEC, 2015). L'OCDE estime toutefois que certaines d'entre elles ont coûté à l'État néo-zélandais environ 60 millions NZD en 2014, sous forme d'allègements fiscaux et de transferts budgétaires (OCDE, 2016b). En outre, les allocations gratuites de quotas d'émission aux activités exportatrices à forte intensité énergétique ont représenté un manque à gagner, que l'État aurait pu lever si ces quotas avaient été mis aux enchères (PCE, 2016a). L'État offre des avantages fiscaux et autres pour l'exploration pétrolière et gazière. Comme indiqué dans l'Étude économique de l'OCDE (2013a), ces avantages orientent les décisions d'investissement vers la production de combustibles fossiles et entravent les efforts déployés par la Nouvelle-Zélande pour lutter contre le changement climatique.

Investir dans l'énergie durable et les modes de transport à faible intensité de carbone

L'investissement dans les énergies renouvelables a augmenté ces dernières années sans subventions directes ou soutien de l'État ; la géothermie, l'hydraulique et l'éolien sont compétitifs. L'AIE (2017) estime qu'il s'agit d'un succès remarquable à l'échelle mondiale. La Nouvelle-Zélande est déjà le quatrième pays de l'OCDE le mieux placé en ce qui concerne la part des énergies renouvelables dans son mix énergétique (graphique 1). Les sources renouvelables (hydraulique essentiellement) fournissent plus de 80 % de son électricité (section 1) et l'État vise une part de 90 % à l'horizon 2025. Cela étant, plusieurs facteurs limitent l'expansion de ce secteur : la vulnérabilité à la sécheresse des ressources hydrauliques ; l'incertitude de leur disponibilité à long terme en raison du changement climatique et des préoccupations concernant la qualité de l'eau ; et l'impact des parts croissantes de sources variables d'énergie renouvelable (éolien et solaire) sur la stabilité du réseau électrique.

L'efficacité énergétique pourrait être améliorée, car l'intensité énergétique de l'économie est restée généralement stable depuis 2000, à des niveaux nettement supérieurs à la moyenne de l'OCDE (section 1). L'approche de la Nouvelle-Zélande dans ce domaine est passée d'un soutien financier direct au renforcement des efforts d'information et des partenariats. Le système d'échange de quotas d'émission n'a guère stimulé l'investissement dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Il est difficile d'estimer dans quelle mesure les mécanismes du marché continueront de contribuer à l'amélioration de la situation. Un vaste train de mesures gouvernementales est nécessaire pour compléter la tarification du carbone. Ces mesures devraient surtout s'attaquer aux obstacles non tarifaires à l'investissement dans les sources d'énergie à faible intensité de carbone et à l'adoption de technologies à haute efficacité énergétique par l'industrie, les transports et les bâtiments (section 5).

De telles mesures auront de multiples retombées bénéfiques sur l'environnement, la sécurité énergétique et la santé.

Les investissements dans les infrastructures de transport terrestre sont importants, mais fortement orientés vers les routes. En 2012-15, le Fonds national pour les transports terrestres (National Land Transport Fund, NLTF), qui reçoit toutes les recettes de la taxe sur l'essence et les redevances d'utilisation de la route, a essentiellement financé des investissements dans les routes à grande circulation et les routes locales (78 % du NLTF). L'infrastructure destinée aux transports publics, aux cyclistes et aux piétons n'a reçu que 10 % des investissements du fonds (NZTA, 2015). Des investissements supplémentaires dans l'infrastructure routière seront nécessaires pour répondre à la demande croissante. Cela dit, le développement du réseau ferroviaire urbain et l'amélioration de la qualité et de l'offre des services de bus pourraient offrir des options supplémentaires aux navetteurs, réduire les encombrements routiers et améliorer les résultats environnementaux.

Compte tenu de la part importante d'électricité verte, la Nouvelle-Zélande pourrait judicieusement utiliser les véhicules électriques pour atténuer les émissions de GES liées aux transports. Le secteur des transports est le plus grand consommateur final d'énergie et le deuxième émetteur de GES (section 1). À ce jour, l'adoption des véhicules électriques a été limitée et augmente lentement. Mi-2016, l'État a lancé le programme pour les véhicules électriques (Electric Vehicle Programme), qui vise à doubler leur nombre chaque année jusqu'en 2021. Il prévoit d'exempter ces véhicules de la redevance d'utilisation de la route jusqu'à ce qu'ils représentent 2 % du parc de véhicules légers. Ces mesures encourageront leur adoption par les usagers, mais le déploiement massif et accéléré des véhicules électriques nécessitera l'adaptation du réseau de distribution et la mise en place de l'infrastructure de chargement nécessaire. Les administrations centrales et locales devraient montrer l'exemple et s'engager à acquérir des véhicules électriques pour une partie de leur parc automobile et ainsi envoyer un signal fort au secteur des transports et à la population. Des solutions novatrices telles qu'un service de partage de véhicules électriques devraient être mises à l'essai.

Promouvoir l'éco-innovation

La Nouvelle-Zélande est dotée d'un système d'innovation bien développé et d'une solide base de compétences. Les investissements dans la science et l'innovation ont augmenté de 60 % depuis 2007-08, ce qui reflète la place croissante accordée à l'innovation en tant que moteur de développement économique. Les dépenses intérieures brutes consacrées à la recherche-développement (R-D) sont toutefois restées au faible niveau de 1.2 % du PIB, soit environ la moitié de la moyenne des pays de l'OCDE. La majorité de la R-D est réalisée par des établissements publics, essentiellement des universités et des instituts de recherche (Crown Research Institutes). Malgré l'étroite collaboration entre l'industrie et la recherche publique, le nombre de brevets est relativement limité et la commercialisation des résultats de la recherche publique pourrait être améliorée (OCDE, 2014).

L'État est la principale source de financement de la recherche environnementale et les comptes de R-D portant sur l'environnement représentent près de 10 % des dépenses publiques de R-D. Cette part est la plus élevée de la zone OCDE, bien qu'elle ait reculé par rapport aux 18 % de 2007. De plus, la part du budget total de R-D sur l'énergie consacrée aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique n'a cessé d'augmenter ; elle était supérieure à 70 % en 2014, bien que le financement public de la R-D sur l'énergie soit limité et doive être augmenté (AIE, 2017). Cette situation a contribué à l'augmentation continue du nombre de demandes de brevets sur des technologies d'atténuation des effets du changement climatique ; cette tendance a été observée dans de nombreux autres pays et est liée aux engagements pris dans ce domaine. Globalement, les technologies liées à l'environnement et au climat représentent près de 12 % des demandes de brevets déposées en 2010-12, ce qui correspond à la moyenne de l'OCDE alors que leur nombre a plus que triplé depuis 2000. La

Nouvelle-Zélande a acquis une spécialisation et un avantage concurrentiel dans plusieurs domaines technologiques :³ le traitement de l'eau, des eaux usées et des déchets ; l'adaptation axée sur l'eau ; et la production d'énergie renouvelable.

La politique de la Nouvelle-Zélande en matière d'innovation accorde une importance croissante à la recherche et à l'innovation liées à l'environnement afin d'améliorer la base de ressources naturelles sur laquelle repose l'économie. La feuille de route pour les sciences de la conservation et de l'environnement (Conservation and Environment Science Roadmap), en cours d'élaboration en 2016, vise à fixer les priorités de la recherche dans ces domaines. Sur les 11 « défis scientifiques » inclus dans l'initiative sur les défis scientifiques nationaux (National Science Challenges), cinq portent sur l'environnement et les ressources naturelles. Lancée en 2013, cette initiative s'est engagée à investir plus de 350 millions NZD en 10 ans dans la recherche publique sur les enjeux émergents et complexes du développement futur du pays, en rassemblant des chercheurs et partenaires représentant différentes institutions et différents domaines scientifiques. L'environnement est également l'un des principaux domaines de recherche identifiés par la déclaration nationale sur l'investissement scientifique (National Statement of Science Investment, NSSI), qui définit les priorités des investissements publics dans la recherche et l'innovation pour 2015-25. La NSSI est en partie passée d'un financement de la recherche reposant sur des crédits budgétaires alloués à des instituts de recherche à des financements par appel à la concurrence ouverts à toutes les institutions et tous les domaines scientifiques, dans le but d'améliorer le rendement des dépenses de R-D et appuyer la recherche scientifique axée sur les résultats. Le processus d'appel d'offres peut toutefois prendre beaucoup de temps et augmenter les coûts initiaux des projets de recherche. D'aucuns craignent qu'il pourrait entraver le maintien des capacités de recherche et pénaliser la recherche environnementale, qui a des applications marchandes limitées et donc un impact moins tangible. Des progrès ont été accomplis pour réduire la fragmentation du financement de la recherche entre les institutions et programmes d'assistance, mais les coûts d'administration et de transaction restent élevés. L'efficacité économique de la politique de l'innovation axée sur l'environnement et sa contribution à l'amélioration de la performance environnementale, de la productivité des ressources et de l'efficacité énergétique ne sont pas systématiquement évaluées.

La Nouvelle-Zélande est un leader mondial de la recherche sur la réduction de l'impact environnemental de l'agriculture, essentiellement les émissions de GES et la qualité de l'eau, et elle a consolidé sa spécialisation technologique et son avantage concurrentiel dans ce domaine. Elle est à l'origine de la création de l'Alliance mondiale de recherche sur les gaz à effet de serre en agriculture, qui regroupe 46 pays et encourage la coopération internationale et l'investissement dans la recherche sur la réduction des émissions de GES liées à la production alimentaire. L'État et les entreprises ont lancé plusieurs initiatives pour promouvoir la R-D agricole et la commercialisation des résultats de la recherche.

Contribuer au programme mondial de développement durable

La Nouvelle-Zélande a acquis une réputation de « bon citoyen mondial », en partie due à son approche des négociations commerciales favorable au développement et à son soutien aux petits états insulaires en développement. Selon la méthodologie d'évaluation pilote de l'OCDE (OCDE, 2016c), la Nouvelle-Zélande est mieux placée que l'ensemble de l'OCDE pour atteindre la majorité des

3. L'indice d'avantage technologique révélé mesure la part des brevets d'un pays dans une technologie donnée rapportée à la part de ce pays dans l'ensemble des brevets, tous domaines confondus. Il est nul si le pays ne détient aucun brevet dans un domaine donné ; il est égal à 1 si la part du pays dans le domaine technologique examiné est équivalente à sa part dans l'ensemble des domaines (pas de spécialisation) ; et il est supérieur à 1 en cas de spécialisation.

objectifs de développement durable. Le financement de l'aide publique au développement (APD) a considérablement augmenté en 2010-15 ; il ne représente toutefois que 0.27 % du revenu national brut (RNB), et demeure donc bien en deçà de la cible de 0.7 % du RNB convenue à l'échelle internationale. Plus de 40 % de l'APD vise des objectifs environnementaux (changement climatique, biodiversité, désertification, énergies renouvelables, approvisionnement en eau, équipements sanitaires) soit une des parts les plus élevées de l'OCDE. Pays à vocation exportatrice, la Nouvelle-Zélande a négocié de nombreux accords de libre-échange, dont la majorité comprend des dispositions environnementales, et recommande l'élimination des obstacles aux échanges de biens et services environnementaux. Celle-ci pourrait appuyer les efforts déployés par le pays pour développer une base d'exportation plus verte.

Encadré 3. Recommandations concernant la croissance verte

- Établir un processus multipartite impliquant l'ensemble des pouvoirs publics pour élaborer une vision à long terme concernant la transition de la Nouvelle-Zélande vers une économie plus verte à faible intensité de carbone, en tenant compte des possibilités de diversification de l'économie et de réduction de sa dépendance vis-à-vis de l'agriculture et de l'exploitation des ressources naturelles ; élaborer un cadre de suivi et de notification des progrès vers les objectifs de croissance verte, reposant sur des indicateurs fiables établissant un lien entre l'activité économique et la performance environnementale, pour contribuer à l'établissement d'un consensus sur la transition verte à faible intensité de carbone.

Adapter les prix

- Réformer au plus tôt le système néo-zélandais d'échange de quotas d'émission pour veiller à ce que le prix du carbone cadre avec la transition de la Nouvelle-Zélande vers une économie à faible intensité de carbone : i) en alignant les quotas disponibles sur les objectifs d'atténuation du pays et à son cheminement vers des émissions nettes nulles ; ii) en mettant aux enchères les allocations nationales une fois le stock d'unités du système (NZU) épuisé et en envisageant l'adoption d'un prix plancher, augmentant avec le temps, pour les quotas mis aux enchères ; iii) en évitant l'utilisation après 2020 de crédits carbone internationaux acquis jusqu'en 2015 ; iv) en fixant une limite pour les crédits carbone internationaux pouvant être utilisés pour compenser les émissions nationales (si les crédits internationaux deviennent admissibles) ; v) en prévoyant des délais clairs et une marche à suivre pour l'élimination progressive des allocations gratuites de quotas d'émission aux activités exportatrices à forte intensité énergétique ; vi) en supprimant le prix plafond ou, tout au moins, en l'augmentant dans le temps.
- Fixer une date pour l'inclusion des émissions biologiques liées à l'agriculture dans le système néo-zélandais d'échange de quotas d'émission ou adopter une tarification et des mesures réglementaires différentes pour veiller au respect des obligations de réduction des émissions ; placer les obligations au niveau des exploitations ; poursuivre les investissements dans l'élaboration de dispositifs de mesure, de suivi et de déclaration des émissions de GES au niveau des exploitations.
- Recourir davantage aux taxes et redevances environnementales, éventuellement dans le cadre d'une vaste réforme de la structure fiscale, afin d'encourager une utilisation plus rationnelle de l'énergie et des ressources et de soutenir les efforts d'assainissement budgétaire en cours : i) envisager d'instaurer un droit d'accise sur le diesel et veiller à ce que les taux tiennent compte des externalités environnementales ; ii) prélever des redevances de pollution de l'eau et des taxes sur les émissions atmosphériques industrielles.
- Systématiquement évaluer les subventions et exonérations fiscales visant les combustibles fossiles, afin d'identifier celles qui ne sont pas efficaces et qui encouragent la surconsommation et la production d'énergies fossiles et qui devraient donc être supprimées.

Investir dans l'énergie durable et dans les moyens de transport à bas carbone

- Concevoir et mettre en œuvre un vaste train de mesures de réduction des émissions de GES pour compléter la tarification du carbone du système d'échange de quotas et s'attaquer aux obstacles non tarifaires à l'adoption de technologies et de solutions à faible intensité de carbone, y compris pour la production d'électricité et l'utilisation dans l'industrie, les transports et les bâtiments ; évaluer soigneusement les interactions entre le système d'échange de quotas et les autres moyens potentiels de réduction des émissions de GES.

- Veiller à la cohérence entre les priorités d'investissement concernant les infrastructures de transport terrestre, et le modèle de financement associé, et les objectifs à long terme relatifs au climat et à l'environnement ; réformer le traitement fiscal des voitures et des places de parking des sociétés ; mettre en place des normes sur la consommation de carburant et les émissions atmosphériques pour les véhicules importés neufs et usagés ; veiller à des investissements publics et privés adéquats dans l'adaptation du réseau de distribution d'électricité et la mise en place de l'infrastructure de chargement nécessaire pour les véhicules électriques ; imposer des quotas de véhicules électriques pour les parcs automobiles des administrations publiques.

Promouvoir l'éco-innovation

- Élaborer une feuille de route pour les sciences et l'innovation afin de définir une politique à long terme de l'innovation, tout en continuant de soutenir la recherche environnementale ; continuer d'accroître le financement public de la R-D, et d'assurer sa stabilité, pour attirer et maintenir la capacité d'innovation, afin de réduire les coûts de transaction et d'administration ; continuer d'investir dans la recherche agricole et de jouer un rôle de chef de file international dans le développement de technologies et de pratiques visant la réduction des émissions de GES et de la contamination des eaux.

Contribuer aux programmes mondiaux de développement durable

- Maintenir le ferme engagement envers l'environnement et le changement climatique dans le cadre de la coopération pour le développement, tout en augmentant le volume de l'aide publique au développement, conformément aux objectifs internationaux.

4. Gestion des ressources en eau

Les ressources en eau douce de la Nouvelle-Zélande jouent un rôle essentiel dans le secteur primaire et le tourisme, ainsi que dans la culture du pays. L'agriculture représente la principale utilisation des sols ; l'élevage laitier s'est intensifié ces dernières décennies sous l'effet du prix élevé du lait à l'échelle mondiale. Le lien entre l'intensification de l'élevage et les pressions sur la qualité et la quantité de l'eau douce est de plus en plus reconnu (PCE, 2013b; MfE, 2016c). La contamination de l'eau par les effets cumulatifs des eaux de ruissellement urbaines et agricoles diffuses (voir section 5) est une source de préoccupation croissante pour l'environnement et la santé publique. Pour les Maoris, l'eau douce a une valeur culturelle (*taonga*), essentielle à la vie et à l'identité, et ils revendiquent leur droit à co-administrer les ressources en eau et à être plus activement impliqués dans les prises de décisions.

Consciente du besoin de protéger la qualité de l'eau, et d'éviter et de réduire sa surallocation, la Nouvelle-Zélande s'est engagée dans un processus de réforme de sa politique nationale sur l'eau douce. L'aide publique devra être accrue pour aider les conseils régionaux et les collectivités locales à fixer des objectifs ambitieux et à accélérer la mise en œuvre de la réforme pour réduire l'incertitude des investissements et le risque de pression supplémentaire sur les ressources en eau douce et les écosystèmes dulçaquicoles.

Situation et tendances

La Nouvelle-Zélande est dotée d'abondantes ressources en eau, et à peine 5 % de ses ressources renouvelables en eau douce sont destinées à la consommation. Mais les précipitations et les ressources en eau douce disponibles varient sensiblement selon les régions et les saisons. Une part importante des précipitations annuelles tombent en hiver, lorsque la demande d'irrigation est plutôt faible. Certaines régions sont relativement sèches et sont régulièrement frappées par la sécheresse. Les trois quarts de l'eau douce de consommation sont utilisés pour l'irrigation, essentiellement dans les régions de Canterbury et d'Otago, où l'agriculture serait sinon entravée par les étés de faible pluviométries et de hautes températures (MfE et Statistics NZ, 2015). Dans ces régions, ainsi que dans celles de Marlborough et Hawkes Bay, les besoins en eau dépassent les volumes disponibles et viables ; les allocations d'eau douce destinées à l'irrigation des terres pastorales et arables ont augmenté de 82 % entre 1999 et 2010. Les dernières données indiquent toutefois qu'environ 35 % du volume d'eau alloué n'est pas utilisé, soulignant ainsi les possibilités d'améliorer l'allocation de l'eau (Aqualinc, 2010). La prise en compte de ces besoins divergents et la fourniture de débits écologiques suffisants pour les écosystèmes dulçaquicoles constituent de nouveaux enjeux, qui seront exacerbés par le changement climatique.

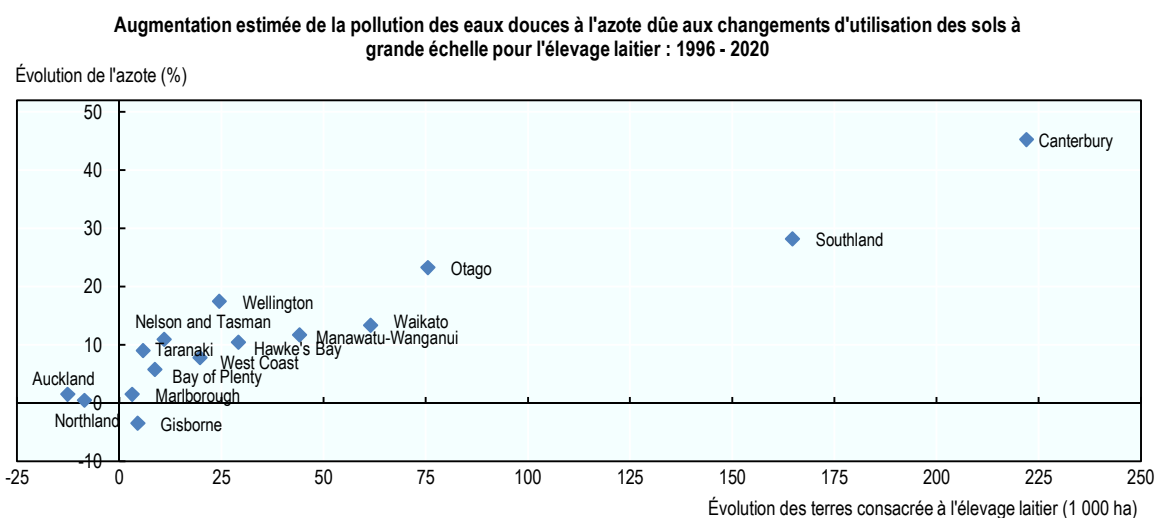
L'amélioration de la qualité de l'eau dans de nombreux bassins versants de la Nouvelle-Zélande nécessitera sans doute la modification profonde de la gestion actuelle des sols, compte tenu de l'intensité du secteur agricole et de la bonne réglementation de la pollution de source ponctuelle dans la majorité des cas. La qualité de l'eau dans certaines régions (Canterbury, Otago, Southland, Waikato, Taranaki, Manawatū-Wānganui et Hawkes Bay) a souffert de la pollution diffuse associée à l'expansion continue de l'agriculture intensive (de l'élevage laitier tout particulièrement) et de l'urbanisation (PCE, 2015 ; voir également la section 5). Les polluants les plus préoccupants sont les éléments nutritifs, les agents pathogènes et les sédiments. Les concentrations d'azote provenant de sources agricoles diffuses continuent notamment de croître ; entre 1998 et 2009, le bilan azoté s'est détérioré plus que dans tout autre pays membre de l'OCDE (OCDE, 2013b). Entre 1990 et 2012, l'infiltration d'azote dans le sol due à l'agriculture a augmenté de 29 % et la concentration totale d'azote dans les rivières s'est accrue de 12 % (MfE et Statistics NZ, 2015). La contamination des eaux souterraines par les nitrates et les agents pathogènes microbiens est reconnue comme un risque pour la

santé humaine. La prévalence de maladies entériques ou gastro-intestinales évitables est ainsi relativement élevée en Nouvelle-Zélande par rapport à l'Angleterre, à l'Australie et au Canada (ministère de la Santé, 2016).

La détérioration de la qualité de l'eau reste l'une des plus grandes menaces pesant sur les espèces indigènes d'eau douce, au même titre que la perte d'habitats et la prédation par des espèces introduites. La proportion d'espèces dulçaquicoles menacées est parmi la plus élevée au monde, avec près des trois quarts des espèces indigènes de poissons menacées d'extinction. L'indice des communautés de macroinvertébrés (Macroinvertebrate Community Index) est plus mauvais dans les rivières situées en aval des bassins versants où l'intensité de l'agriculture et de l'urbanisation ont augmenté (Larned et al. 2016).

Les principaux impacts des pratiques passées et présentes d'occupation des sols à des fins agricoles sur la qualité de l'eau ne se sont pas encore fait sentir ; le délai entre l'amélioration de ces pratiques et celle de la qualité de l'eau peut être long (de l'ordre de plusieurs décennies), en particulier dans le cas des eaux souterraines. D'aucuns craignent même que les récents apports élevés dus à la réaffectation massive et continue des terres à l'élevage laitier, associés aux délais de réaction, n'entraînent la dégradation persistante des eaux douces, même si les meilleures pratiques d'atténuation sont adoptées (graphique 2).

Graphique 2. Le changement d'utilisation des sols à grande échelle dû à l'élevage laitier va faire augmenter la charge d'azote



Source : PCE (2013), Water quality in New Zealand: Land use and nutrient pollution.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933499823>

Cadre institutionnel et réglementaire

La loi de 1991 sur la gestion des ressources (RMA) stipule que les autorités régionales sont responsables de la gestion des risques liés à l'eau — sécheresses, inondations, qualité de l'eau et dégradation des écosystèmes dulçaquicoles — et des activités ayant une incidence sur ces risques, dont les prélèvements d'eau et les rejets d'eaux usées. Les conseils régionaux réglementent ces activités en délivrant des permis d'exploitation des ressources (section 2) assortis de conditions pour

veiller à ce que l'utilisation des ressources en eau soit compatible avec les objectifs fixés dans les déclarations de politique et les plans régionaux. Les conseils régionaux peuvent consulter leur population lorsqu'ils préparent et examinent des plans de gestion des eaux. Les valeurs des iwi (communautés indigènes) sont importantes sur le plan de la gestion de l'eau douce et ces communautés jouent un rôle de premier plan dans les processus décisionnels ; les mécanismes de cogestion par les iwi, les autorités locales et l'administration centrale sont un important élément des accords au titre du Traité de Waitangi. L'administration centrale élabore des directives nationales pour orienter et appuyer l'action des conseils régionaux.

La RMA a réglementé la pollution de source ponctuelle par le biais d'autorisations de rejet, qui fixent des limites pour le rejet des eaux usées industrielles et urbaines dans les masses d'eau. L'adoption de la norme environnementale nationale de 2007 sur les sources d'eau destinée à la consommation humaine (*National Environmental Standard for Sources of Human Drinking Water 2007*) ainsi que la loi de 2007 portant modification de la loi sur la santé (eau potable) (*Health [Drinking Water] Amendment Act 2007*) ont renforcé la législation sur l'eau potable. Cela dit, le contrôle de la pollution diffuse et de l'allocation efficace de l'eau reste difficile. L'eau n'est pas toujours utilisée, ou disponible, à des fins présentant la valeur (économique, sociale ou environnementale) la plus élevée, notamment à cause de la surallocation dans certaines régions et de l'attribution des permis de prélèvement de l'eau selon le principe du « premier arrivé, premier servi ».

Il y a peu de temps encore, les mesures réglementaires et non réglementaires étaient insuffisantes pour faire face aux principales pressions pesant sur la quantité et la qualité de l'eau, en partie à cause de l'absence prolongée de directives nationales (Office of the Auditor-General, 2011). Les processus décisionnels concernant les permis d'exploitation des ressources et la gestion de l'eau douce peuvent faire l'objet d'actions en justice, accaparer d'importantes ressources et créer des incertitudes (MfE, 2016d) (voir la section 2). L'adoption de la déclaration de politique nationale de 2011 sur la gestion de l'eau douce (2011 National Policy Statement on Freshwater Management, NPS-FM) et les amendements proposés à la RMA sont des étapes importantes vers la résolution de ces questions de politique générale.

Réforme de la politique nationale sur l'eau douce

La NPS-FM de 2011, révisée en 2014, marque un pas dans la bonne direction pour relever les défis liés à la qualité et à la quantité de l'eau et comble une lacune persistante des directives nationales relevant de la RMA. Elle repose en partie sur les recommandations du Forum multipartite sur la terre et l'eau. La NPS-FM exige des conseils régionaux qu'ils définissent des objectifs de quantité et de qualité, ainsi que des limites et des règles pour les atteindre d'ici à 2025 (ou 2030, si 2025 n'est pas atteignable), en tenant compte de la santé des populations humaines et des écosystèmes. Le processus progresse lentement, car les conseils régionaux utilisent différentes méthodes pour définir ces objectifs, limites et règles. Les échéances de la NPS-FM suscitent des craintes chez certaines parties prenantes quant au report possible des investissements privés dans la protection de l'environnement et à la réduction des possibilités de gérer les impacts environnementaux à des niveaux acceptables.

La réforme de la politique nationale sur l'eau douce encourage la gouvernance collaborative, de sorte que les conseils régionaux, les iwi/Maori, les collectivités locales et les partenaires fixent ensemble des objectifs et des limites concernant la quantité et la qualité de l'eau douce. Bien que volontaire, le processus collaboratif axé sur le consensus permet d'effectuer une transition entre la gestion des permis d'exploitation des ressources octroyés aux propriétaires fonciers en fonction de leurs effets sur l'environnement et la gestion intégrée des bassins versants. Il permet également de sensibiliser les partenaires et de susciter leur adhésion, tout en offrant une certaine souplesse pour atteindre les objectifs de qualité et de quantité. La recherche d'un consensus par le biais de la

gouvernance collaborative est sans doute l'une des grandes forces de la réforme de la politique néo-zélandaise sur l'eau douce, mais différentes options permettent d'améliorer son efficacité. Malgré les avantages potentiels de la gouvernance collaborative, il est encore trop tôt pour évaluer les résultats de l'action collaborative en Nouvelle-Zélande.

Un cadre national de gouvernance collaborative, une assistance financière et technique à des groupes collaboratifs, et des incitations à améliorer la qualité de l'eau au-delà du statu quo peuvent offrir des solutions viables pour établir des cibles ambitieuses d'amélioration de la qualité dans des délais restreints. L'une de ces incitations pourrait être de demander aux groupes de discussion collaboratifs de partir du plus haut niveau de qualité de l'eau (adapté à la baignade) et de justifier de coûts disproportionnés (l'arrêt ou la réduction de la production par exemple, avec les coûts sociaux économiques et sociaux associés) pour baisser les objectifs de qualité de l'eau vers les normes nationales minimales, mais pas plus bas (voir ci-dessous). Cette approche tiendrait compte des coûts d'opportunité sociaux, économiques et environnementaux, tout en s'assurant que les objectifs de qualité de l'eau sont fixés au niveau optimal. Un audit indépendant, par exemple par l'Autorité de Protection de l'Environnement, par le Commissaire parlementaire à l'Environnement ou par des experts indépendants certifiés, permettrait de déterminer ce qui serait disproportionné.

La NPS-FM stipule que la qualité de l'eau douce doit être maintenue ou améliorée à l'échelle des régions, que les surallocations existantes doivent être éliminées, et que les surallocations futures doivent être évitées. Pour aider les conseils régionaux et les collectivités locales à appliquer le processus de fixation des limites et des objectifs en matière de qualité de l'eau, un cadre national sur les objectifs (National Objectives Framework, NOF) définit des normes nationales minimales obligatoires pour la qualité de l'eau, que la grande majorité des rivières respectent déjà. Des directives volontaires sur la qualité de l'eau au-delà des normes nationales minimales sont fournies dans le NOF, de façon que les objectifs et limites puissent être adaptés aux besoins régionaux et locaux. Face aux préoccupations de plus en plus vives concernant l'augmentation de la pollution azotée et les risques pour la santé publique, il a été suggéré que ces normes minimales devraient être plus ambitieuses pour répondre aux attentes du public et protéger la capacité nourricière des écosystèmes dulçaquicoles. L'opinion publique est ainsi résolument favorable à l'établissement de limites de qualité de l'eau à des niveaux propices à la baignade (MfE, 2016c). D'importants travaux se poursuivent au niveau national pour fixer des limites pour les sédiments, l'oxygène dissous et les nitrates afin de gérer la prolifération d'algues ; et des paramètres de qualité de l'eau pour les estuaires, les terres humides, la fermeture et l'ouverture intermittentes des lacs et des lagons, et éventuellement les eaux souterraines. La révision des paramètres de qualité de l'eau ou la définition de nouveaux paramètres devraient être accélérées afin de minimiser le besoin de consultations répétées de la communauté et de mises à jour récurrentes des plans régionaux pour respecter les nouvelles réglementations.

Le succès de la NPS-FM dépend en dernier ressort des conseils régionaux et de leurs bonnes relations avec les communautés. D'importants défis devront être relevés pour gérer l'eau en respectant les limites de qualité et de quantité fixées et pour assurer une gouvernance collaborative efficace. Il sera essentiel à cet égard de fournir des orientations aux conseils régionaux, notamment par le biais de la réalisation de solides travaux scientifiques et de la production de données fiables devant contribuer à la définition des limites et à la gestion des bassins versants. L'analyse et la communication des données environnementales devront être améliorées, en particulier dans le cadre du rapport national sur l'état de l'environnement, *Environment Aotearoa* (PCE, 2016b). Des progrès continus, grâce à la formulation d'orientations nationales claires et à un cadre NOF plus détaillé, ainsi qu'à la responsabilisation des conseils régionaux concernant le respect de la NPS-FM et la mise en œuvre de leurs plans régionaux, seront nécessaires.

La mise en œuvre efficace de la NPS-FM est essentielle pour reconnaître l'importance de la relation entre les iwi/Maoris et les masses d'eau, préserver la réputation écologique de la Nouvelle-Zélande, et concilier la production agricole et l'urbanisation avec le développement durable des ressources naturelles. La NPS-FM vise fondamentalement à garantir l'utilisation efficace et productive de l'eau douce, et à maintenir ou améliorer sa qualité. Cependant, le ministère des Industries primaires (Ministry for Primary Industries) s'est donné pour objectif, en 2015, de doubler la valeur réelle des exportations du secteur primaire à l'horizon 2025. La réalisation de ces deux objectifs passe par une utilisation beaucoup plus rationnelle de l'eau (aussi bien au niveau de la quantité utilisée que des effets sur la qualité), et par une importance accrue accordée à l'augmentation de la valeur ajoutée/rentabilité aux dépens de la croissance de la production agricole. Les innovations telles que l'agriculture de précision peuvent contribuer à la réduction de la consommation et de la pollution de l'eau. Les services de vulgarisation agricole et la collaboration entre les universités, les instituts de recherche et le secteur agricole peuvent faciliter la diffusion de technologies avancées ainsi que la mobilité des compétences.

Instruments économiques et volontaires de gestion de la quantité et de la qualité de l'eau

La Nouvelle-Zélande a mis en place des instruments économiques pour gérer l'eau, mais leur utilisation pourrait être étendue à la bonne gestion de la quantité et de la qualité de l'eau, conformément aux recommandations de l'*Examen des performances environnementales de l'OCDE* (2007). Les redevances pour les prélèvements et rejets sont minimales et couvrent uniquement les frais d'administration des permis d'exploitation des ressources. De nouvelles dispositions sont nécessaires pour octroyer des autorisations de prélèvement au niveau des bassins versants, et pour délivrer des autorisations de rejet pour les contaminants diffus. Dans un cas comme dans l'autre, ces autorisations devraient être fixées à un niveau cadrant avec les bonnes pratiques de gestion des sols. La certitude concernant la nature des droits attachés aux autorisations d'utilisation de l'eau et de rejet de polluants contribuera à promouvoir la certitude des investissements, tant pour les usagers de l'eau que pour les investisseurs. La clarification et la reconnaissance des droits et intérêts des Maori (iwi/hapu) concernant l'eau sont des préalables à la mise en place d'instruments économiques. Plusieurs options ont créé un précédent, y compris les accords de co-gouvernance, l'octroi de la personnalité juridique à une masse d'eau, une allocation permanente d'eau, ou un règlement monétaire.

Les conseils régionaux ont besoin d'un ensemble d'instruments économiques pour maximiser l'efficacité de l'eau, dans certaines limites, afin de tenir compte des circonstances locales. Le système actuel d'allocation de l'eau selon le principe du « premier arrivé, premier servi » peut exclure les nouveaux entrants, quelle que soit la valeur ajoutée (sociale, culturelle, économique ou environnementale) qu'ils puissent apporter. Les redevances de prélèvement (ou rentes de ressources) peuvent inciter les usagers de l'eau à améliorer leur efficacité et produisent des recettes pour l'utilisation d'une ressource collective, tenant compte des externalités environnementales négatives et des coûts d'opportunité associés. Les dispositifs de plafonnement et de transfert des permis d'exploitation des ressources en eau peuvent promouvoir l'utilisation de l'eau à sa plus forte valeur. Le plafonnement des prélèvements d'eau à un taux durable, tenant compte des débits écologiques et des impacts du changement climatique avant la pleine allocation des bassins versants, est essentiel ; la résolution a posteriori des problèmes de surallocation est plus complexe.

La Nouvelle-Zélande se trouve dans une position unique et avantageuse pour plafonner et gérer les rejets de pollution diffuse à l'aide du modèle national OVERSEER[®] (un modèle d'estimation du bilan des éléments nutritifs à l'échelle de l'exploitation) plutôt que de gérer la pollution en utilisant des indicateurs indirects, tels que la consommation d'engrais et le nombre de têtes de bétail, qui peuvent être moins efficaces pour réduire la pollution. L'excédent d'azote au niveau des exploitations et les concentrations d'azote dans les eaux usées des usagers municipaux et industriels pourraient servir de

fondement à un régime de facturation de la pollution azotée, afin d'internaliser le coût global de la pollution, conformément au principe du pollueur-payeur. Appliqués à la qualité de l'eau, le plafonnement et le transfert peuvent permettre à un pollueur plus efficace d'accroître ses rejets tout en plafonnant le fardeau de la pollution. En 2011, la Nouvelle-Zélande a mis en place un marché unique au monde de plafonnement et d'échange portant sur la qualité de l'eau et couvrant les sources diffuses de pollution azotée dans le bassin versant du lac Taupō. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer son impact sur la qualité de l'eau, le marché a offert la souplesse nécessaire pour que les terres utilisent l'eau à sa plus forte valeur, tout en atteignant les cibles globales de réduction de la charge d'azote (Duhon et al., 2015), bien que le coût du rachat des terres en vue de l'abandon de l'agriculture intensive ait été élevé pour le public. Des enseignements peuvent être tirés de cette expérience audacieuse en vue de la mise en place dans d'autres bassins versants de systèmes semblables à moindre coût. Le plafonnement de la qualité de l'eau au niveau des bassins versants nécessitera de déterminer le niveau actuel de la qualité de l'eau, la capacité d'auto-épuration des masses d'eau et le niveau de qualité de l'eau requis pour veiller au maintien des écosystèmes tout en tenant compte des délais de réaction. Le calcul des coûts d'opportunité et de protection de l'environnement est un exercice difficile, qui pourra être facilité en adoptant une optique comptable des ressources naturelles. De nouveaux investissements dans le calage et la validation du modèle OVERSEER[®] sont nécessaires pour améliorer sa précision.

Des accords entre les entreprises et les pouvoirs publics, tels que l'accord sur l'eau pour des élevages laitiers durables, ont réussi à améliorer la qualité de l'eau. Cet accord a permis d'adopter de bonnes pratiques environnementales (par ex. l'érection de clôtures entre les bovins laitiers et les cours d'eau) plus rapidement que si de nouvelles réglementations avaient été adoptées, car celles-ci nécessitent la consultation du public et peuvent donner lieu à de longues actions en justice.

Financement de la gestion des ressources en eau

Les sécheresses de 2007-09 et 2012-13 ont souligné la vulnérabilité du secteur agricole essentiellement pastoral et de l'économie de la Nouvelle-Zélande à la variabilité des régimes pluviométriques. L'État fournit des subventions et des financements concessionnels pour développer le potentiel de l'irrigation afin d'augmenter les recettes d'exportation et d'accélérer le développement économique du pays ; 400 millions NZD ont ainsi été alloués à des projets d'irrigation au cours de la période 2016-19. De plus, l'amélioration de l'efficacité de l'eau et des écoulements superficiels et souterrains pourrait réduire les pressions sur les ressources en eau et résoudre le problème de la surallocation. Le soutien au développement de l'irrigation présente des avantages économiques ; on estime ainsi que l'irrigation a contribué 2.17 milliards NZD à l'économie nationale en 2011-12, et cette valeur continue d'augmenter. Mais ces estimations ne tiennent pas compte des impacts environnementaux et sociaux de l'irrigation ni des avantages marginaux des divers projets, alors que ces avantages sont essentiellement exploités par l'agriculture et le secteur de la transformation.

La promotion par l'État et son soutien financier au développement de l'irrigation et à l'intensification de l'agriculture — en l'absence de règles et de réglementations opérationnelles visant à protéger le débit des cours d'eau et la qualité de l'eau aux termes de la NPS-FM, reflétés dans les plans régionaux — sont susceptibles d'accroître plus encore les pressions sur les ressources en eau douce. Les gains environnementaux risquent d'être limités si l'efficacité accrue des techniques d'irrigation entraîne l'augmentation du volume ou de la zone irriguée(e) plutôt que la réduction de la consommation nette d'eau. L'État fournit également des financements par le biais de divers mécanismes pour permettre une meilleure protection des masses d'eau tout en s'attaquant à la pollution historique. L'augmentation de la pollution de l'eau associée à l'intensification de l'utilisation des sols est reconnue comme un risque qui doit être géré, car il va à l'encontre des objectifs des financements de qualité de l'eau. La comptabilisation des ressources naturelles pourrait être envisagée

pour évaluer les coûts et les avantages de l'irrigation et des projets de nettoyage par rapport à des approches alternatives réalistes, et éclairer les décisions en matière de gestion des ressources.

Les conseils régionaux, qui ont déjà du mal à gérer efficacement les ressources en eau douce, devront recevoir un soutien financier accru. Des fonds considérables seront nécessaires pour continuer de financer des groupes collaboratifs régionaux et des groupes consultatifs techniques, s'attaquer à la pollution historique, et investir dans la science et les technologies innovantes pour atteindre les objectifs en matière d'eau douce. Un soutien et un financement accrus seront également nécessaires pour que les conseils régionaux puissent renforcer leurs capacités de mise en œuvre, de suivi, de répression et de communication. L'État a préparé une proposition visant à développer la capacité des conseils à récupérer les coûts du suivi, de la répression, de la recherche et de la gestion auprès des usagers de l'eau. Des instruments économiques pourraient également être utilisés comme source de revenus pour couvrir les coûts de la gestion de l'eau.

Encadré 4. Recommandations concernant la gestion des ressources en eau

- Harmoniser les politiques sur l'eau, le climat et l'industrie primaire ; élaborer une stratégie à long terme impliquant l'ensemble des pouvoirs publics pour augmenter la valeur ajoutée des exportations tout en poursuivant les objectifs liés au climat ainsi qu'à la qualité et à la quantité de l'eau douce ; explorer les possibilités de diversification du secteur agricole, améliorer les relations commerciales, exploiter les marchés émergents.

Réforme de la politique nationale de gestion de l'eau douce

- Poursuivre les partenariats avec les Maori/iwi concernant la formulation de politiques et la prise de décision par les administrations centrale et locales. Conformément aux principes du Traité de Waitangi, tenir compte des droits qui s'attachent ou non à la propriété et aux intérêts des iwi concernant l'eau douce (quantité et qualité).
- Accroître le soutien financier et la capacité des conseils régionaux afin d'accélérer la mise en œuvre de la déclaration de politique nationale de 2011 sur la gestion de l'eau douce (NPS-FM). Contribuer à la réalisation de solides travaux scientifiques au niveau des régions et des bassins versants. Encourager les conseils régionaux à faire des progrès, même en l'absence de données scientifiques absolues, et permettent une certaine souplesse au niveau des politiques pour procéder à une révision périodique des limites de quantité et de qualité de l'eau. Augmenter l'investissement dans la recherche et l'innovation pour développer de nouvelles technologies de réduction de la pollution des eaux (dont OVERSEER®).
- Évaluer la mise en œuvre de la NPS-FM pour veiller à ce que les limites relatives à la quantité et à la qualité de l'eau fixées à l'échelon local soient ambitieuses et suffisamment générales pour atteindre les objectifs nationaux concernant la santé des écosystèmes et des populations et pour répondre aux attentes du public. Établir des indicateurs de performance pour suivre et évaluer la mise en œuvre de la NPS-FM par les conseils régionaux, et renforcer le contrôle du respect et de l'application des conditions régissant la délivrance des permis d'exploitation des ressources. Réviser sans délai les paramètres existants de qualité de l'eau ou en établir de nouveaux, afin de minimiser le besoin de consultations répétées de la communauté et de mises à jour récurrentes des plans régionaux.
- Exiger des conseils régionaux et des groupes collaboratifs qu'ils engagent des discussions sur la fixation de limites de qualité de l'eau au plus haut niveau (par ex. une qualité propice à la baignade) avec la possibilité de s'en écarter dans la limite des normes minimales fixées si des coûts disproportionnés peuvent être prouvés.
- Élaborer un cadre national de gouvernance collaborative pour : garantir que les groupes collaboratifs désignés reflètent fidèlement les intérêts, les valeurs et les investissements de la collectivité, y compris la position unique des Maoris ; et préciser le processus, y compris l'instance ultime de décision, les objectifs de la gouvernance collaborative et l'utilisation attendue des résultats. Élaborer des indicateurs pour vérifier que les recommandations des groupes collaboratifs sont conformes à la RMA et à la NPS-FM, ou les mettent en œuvre, et pour évaluer le rapport coût-efficacité de l'action collective.

Financer la gestion des ressources en eau

- Procéder à un examen des subventions à l'irrigation pour veiller à ce que l'aide publique soutienne uniquement des projets sans laquelle ils n'auraient pu voir le jour et qui offrent des avantages nets à la collectivité ; réaliser des analyses coût-avantages des projets d'irrigation susceptibles de recevoir une aide financière, et les rendre publiques. Les financements devraient viser le meilleur retour sur investissement du point de vue des résultats environnementaux, économiques et sociaux mesurables à long terme.

- Rationaliser et étendre l'utilisation des mesures de gestion des besoins en eau, y compris la tarification volumétrique pour couvrir les coûts de la gestion de l'eau, et tenir compte des externalités environnementales et des coûts d'opportunité associés à la rareté de l'eau. Renforcer et étendre les marchés de l'eau, le cas échéant, pour encourager l'innovation et l'utilisation rationnelle de l'eau, en particulier dans les bassins sous pression et suralloués.
- Instaurer des redevances de pollution ou autoriser des échanges concernant la qualité de l'eau pour internaliser les coûts environnementaux et d'opportunité de la pollution diffuse liée à des sources rurales et urbaines, et promouvoir l'innovation dans la lutte contre la pollution. Élaborer un modèle de financement stratégique pour la dépollution des masses d'eau contaminées de longue date.
- Expérimenter la comptabilisation des ressources naturelles en tant que mécanisme d'estimation de la valeur des ressources en eau et des écosystèmes dulçaquicoles, et quantifier les « coûts et avantages » des décisions relatives à la politique et à la gestion de l'eau douce.

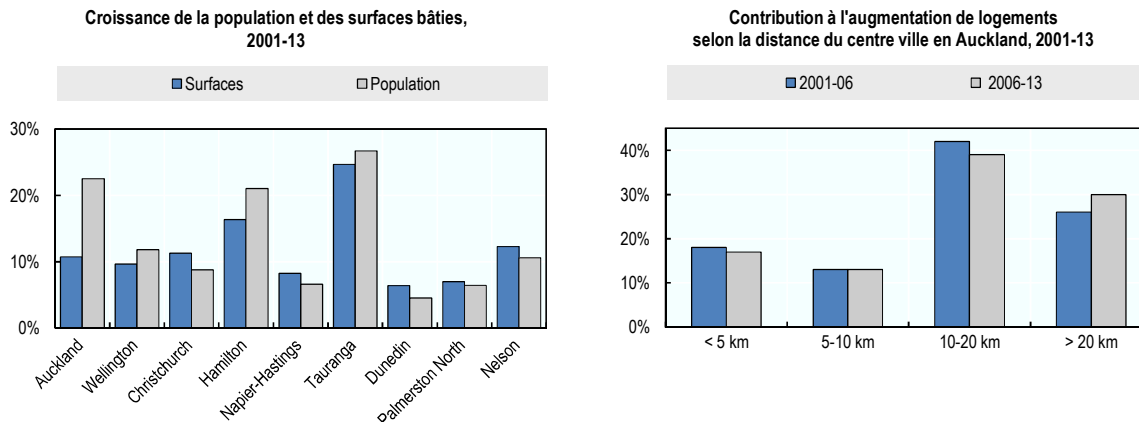
5. Développement urbain durable

La Nouvelle-Zélande compte parmi les pays les plus urbanisés du monde. En 2014, 86 % de la population vivait dans des villes de plus de 1000 habitants (ONU, 2014). Il s'ensuit que l'empreinte écologique des villes influe considérablement sur la performance environnementale du pays et la qualité de vie de ses citoyens. Auckland, l'unique grande ville en termes internationaux, représente environ un tiers de la population du pays (1.45 million d'habitants) et de son produit intérieur brut (PIB). Elle abrite les principaux centres commerciaux et manufacturiers du pays et est sa principale plateforme logistique. Les autres villes importantes sont la capitale Wellington et Christchurch (près de 400 000 habitants chacune) ; une douzaine d'autres villes comptent plus de 50 000 habitants.

La majorité des zones urbaines sont soumises à des pressions démographiques. La croissance a été particulièrement forte à Auckland et dans les deux villes voisines de Hamilton et Tauranga (qui ont enregistré des taux de croissance supérieurs à 30 % au cours de la période 2000-15). La population d'Auckland devrait augmenter de 50 % au cours des 30 prochaines années. L'accroissement de la population urbaine a exercé d'intenses pressions sur l'occupation des sols, l'environnement, le logement, les ressources en eau et les infrastructures de transport, en particulier à Auckland. Le défi à relever par Auckland et les autres villes connaissant une forte croissance est d'accueillir un plus grand nombre de résidents en utilisant plus efficacement l'espace et l'infrastructure et en améliorant la viabilité écologique, le bien-être et la viabilité économique du développement. Des politiques nationales cohérentes promouvant le développement durable et la croissance verte sont essentielles pour aider les villes à atteindre ces objectifs et veiller à la cohérence et à l'homogénéité des politiques nationales et locales.

Principales tendances urbaines et environnementales

Comme dans de nombreux pays du «Nouveau Monde», les villes néo-zélandaises se sont essentiellement développées en même temps que la motorisation. Il s'ensuit que leur géographie reflète la prévalence des véhicules à moteur privés en tant que mode de transport dominant, ainsi qu'une préférence culturelle pour les maisons individuelles (Howden-Chapman et al., 2015). Les villes sont généralement caractérisées par de petites zones de forte densité et de grandes banlieues périurbaines de faible densité. La plupart d'entre elles se sont développées pour accueillir une population croissante, et la majorité des nouvelles zones construites se trouvent en bordure des villes et sur des terrains préalablement non bâtis. L'agglomération d'Auckland s'est étendue d'environ 10 % depuis 2001 (graphique 3). Mais sa population croît encore plus vite et sa densité démographique a donc augmenté.

Graphique 3. Croissance de la population et de l'urbanisation dans la majorité des villes

Source : À partir de New Zealand Productivity Commission (2016), *Better Urban Planning: Draft Report*; Nunns (2014), *Population-weighted densities in New Zealand and Australian cities: A new comparative dataset* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933499835>

Malgré cette expansion, l'offre de logements ne satisfait pas la demande liée à l'accroissement de la population. Les prix ont considérablement augmenté (de 50 % à Auckland au cours de la période 2013-16), réduisant ainsi l'accessibilité économique et augmentant les risques de stabilité financière (OCDE, 2015). La performance environnementale du patrimoine immobilier des villes néo-zélandaises est relativement faible. Environ 30 % des maisons néo-zélandaises sont mal isolées et un quart des propriétaires et la moitié des locataires signalent des problèmes d'humidité ou de moisissure. Ces problèmes entraînent d'importants coûts économiques et sont préjudiciables à la performance environnementale (par ex. forte consommation d'énergie) et à la santé publique. Les villes néo-zélandaises sont caractérisées par des inégalités géographiques, les classes les plus aisées et instruites résidant dans des banlieues proches du centre-ville ou de sites naturels (NZPC, 2016).

L'utilisation des transports publics a augmenté dans les principales grandes villes, mais reste faible pour l'OCDE. Plus de 90 % des déplacements des résidents de la majorité des villes se font en véhicules à moteur privés, qui bénéficient des grands espaces consacrés aux routes et aux parcs de stationnement. D'importants investissements ont permis d'étendre la capacité des transports publics et des autoroutes d'Auckland et de faire face à l'accroissement démographique tout en maintenant les encombrements à des niveaux relativement stables au cours des 15 dernières années. Ces niveaux la classent toutefois à la deuxième place des villes océaniques (TomTom, 2016). L'utilisation massive des véhicules à moteur privés se traduit par une qualité de l'air inférieure aux normes requises à proximité des voies à grande circulation (également fréquentées par des poids lourds roulant au diesel). La consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre (GES) liées aux transports sont élevées et ne cessent de croître. Mais les émissions de GES des villes ont progressé moins rapidement que le PIB et l'accroissement démographique. Les émissions par habitant de dioxyde de carbone à Auckland et à Wellington sont inférieures à celles de nombreuses villes d'Australie, du Canada ou des États-Unis.

La qualité de vie environnementale de la Nouvelle-Zélande est plutôt élevée. Les villes sont relativement vertes, abritent de grands parcs et offrent un accès facile aux aires naturelles. Les espaces verts représentent un quart de l'agglomération d'Auckland. La qualité de l'air en milieu urbain s'est

améliorée et est généralement bonne par rapport à de nombreuses villes d'autres pays membres de l'OCDE ; les concentrations moyennes de particules fines et d'oxydes d'azote respectent généralement les normes nationales ou les directives internationales en matière de qualité de l'air. Les services de traitement des eaux usées desservent 96 % de la population urbaine (NZPC, 2016). Mais l'expansion du réseau d'assainissement et de gestion des eaux pluviales n'a pas suivi le rythme de la croissance démographique. Il s'ensuit que les réseaux d'égouts débordent fréquemment par temps de pluie, ce qui peut sérieusement compromettre la qualité de l'eau. Plus de la moitié des cours d'eau et un tiers des eaux marines d'Auckland sont dans un état dégradé ou médiocre. Qui plus est, l'expansion urbaine dans des zones jusqu'alors non bâties a contribué à la dégradation des sols et à la fragmentation des habitats. Plusieurs villes ont commencé à mettre en œuvre des politiques visant à réduire la production de déchets et à encourager le recyclage, mais le manque de données entrave le suivi des progrès. Un grand nombre de ces pressions devraient s'intensifier avec la croissance de la population et des agglomérations.

Cadres institutionnels et stratégiques pour un développement urbain durable

Contrairement à de nombreux pays membres de l'OCDE, la Nouvelle-Zélande n'a pas de politique ou de vision nationale concernant le développement urbain. Mais de nombreuses villes, dont les trois plus grandes, ont adopté des stratégies de développement urbain promouvant un urbanisme compact. Ces stratégies visent à tirer parti des avantages économiques et sociaux découlant des agglomérations, à augmenter l'accessibilité et l'utilisation des transports publics et, à terme, à réduire les impacts environnementaux potentiels des villes tentaculaires (NZPC, 2016). Ces villes ont donc adopté des politiques limitant l'expansion urbaine et promouvant la densification. Plusieurs facteurs ont toutefois entravé les progrès dans ce domaine : la fragmentation institutionnelle, la complexité du système de planification ; l'insuffisance des directives nationales ; la faible intégration des décisions relatives à l'utilisation des sols, aux transports et aux infrastructures ; et la faible adhésion de la population.

Comme dans de nombreux pays, les limites administratives ne correspondent pas à l'étendue des zones bâties dans plusieurs villes néo-zélandaises, ce qui compromet la cohérence et l'intégration de la planification urbaine. Pour faciliter une prise de décision intégrée, une loi nationale a aggloméré en 2010 l'ensemble des collectivités locales de la région d'Auckland (sept municipalités et un conseil régional) en formant un unique organe de gouvernance (désigné municipalité d'Auckland) chargé d'élaborer un plan d'aménagement de l'espace. Cette réforme a permis à la municipalité d'aborder des questions que les anciennes municipalités n'étaient pas en mesure de gérer (telles que des investissements dans les réseaux de gestion des égouts et des eaux usées) et d'améliorer la coordination verticale. Plusieurs villes plus petites ont de leur propre chef établi des mécanismes de collaboration intermunicipale plus souples, tels que des forums de maires et des groupes de travail conjoint, mais la coordination institutionnelle reste limitée. La multiplicité des interlocuteurs des municipalités à l'échelle nationale, et leur coordination insuffisante, entravent l'intégration de la planification urbaine. En l'absence de structures officielles de coordination des grands projets d'infrastructure urbaine, des processus de collaboration ponctuelle tentent de résoudre les tensions persistantes entre l'administration nationale et la municipalité d'Auckland dans les domaines des transports et du logement (NZPC, 2016).

Trois textes législatifs fondamentaux (la RMA, la loi sur les collectivités locales [Local Government Act] et la loi sur la gestion des transports terrestres [Land Transport Management Act]) régissent la planification urbaine par le biais d'une hiérarchie de plans allant du niveau national au niveau local. La diversité des procédures, critères et délais stipulés par ces lois en matière de planification et de prise de décision a entraîné la prolifération des documents de planification locale, le

chevauchement d'activités et d'énormes investissements de temps et de ressources par toutes les parties concernées.

Aucune orientation nationale n'existe pour expliquer comment mettre en œuvre la RMA (principale loi sur l'occupation des sols) en milieu urbain et comment concilier les différents instruments de planification. Cette lacune a entraîné des incohérences entre les plans existants, un mauvais alignement des politiques et l'application de réglementations de l'occupation des sols indûment restrictives et complexes, qui ont compromis les objectifs d'urbanisation et de protection de l'environnement. L'État a annoncé qu'une déclaration de politique nationale sur la capacité de développement urbain prendrait effet en décembre 2016. Ce document accorde toutefois une place importante à l'offre de terrains destinés aux logements et aux entreprises. Bien qu'il prescrive l'intégration de la planification des infrastructures, des entreprises et des habitations, il ne fournit pas d'orientations aux municipalités sur les moyens de gérer l'urbanisation de manière à améliorer la performance environnementale des villes.

Les plans d'aménagement de l'espace (c'est-à-dire intégrant l'occupation des sols, le secteur du logement, les transports, l'infrastructure et les autres questions de planification urbaine) ne sont pas obligatoires pour les villes néo-zélandaises, exception faite d'Auckland. La municipalité d'Auckland a adopté en 2012 le plan d'Auckland, un plan d'aménagement détaillé qui a clairement défini une vision et une orientation stratégique pour le développement de la région au cours des 30 années à venir, assorties d'objectifs et de cibles mesurables. Les documents de planification de l'occupation des sols, du secteur du logement, des transports et de l'infrastructure doivent être explicitement alignés sur le plan d'Auckland pour permettre une allocation stratégique des ressources. Certaines villes (ou groupes d'autorités voisines) se sont délibérément orientées vers un aménagement stratégique de l'espace. Mais ces stratégies ont une valeur juridique limitée et aucun lien officiel avec les processus statutaires de planification et de budgétisation prévus par les trois lois fondamentales précitées, ce qui entrave leur mise en œuvre.

Malgré les récentes réformes visant la rationalisation des processus décisionnels (section 2), les processus d'élaboration et de modification de la réglementation sur l'occupation des sols sont lents et complexes ; il faut en moyenne plus de huit ans pour élaborer de nouveaux plans d'occupation des sols et quatre ans pour que les conseils puissent modifier les plans existants. Cette situation tient en partie aux craintes des propriétaires fonciers concernant les aménagements urbains susceptibles d'influer sur la valeur de leur bien ou la nature de leur quartier. Les groupes d'intérêts locaux ont souvent fait valoir les droits de recours étendus conférés par la RMA pour entraver des aménagements d'intérêt général (NZPC, 2016). C'est dans ce contexte que des dispositions législatives spéciales ont été adoptées en vue de l'élaboration du plan d'occupation des sols d'Auckland (Auckland Unitary Plan). Cette procédure a donné lieu à la publication de nombreux documents au début du processus, en limitant toutefois les droits de recours une fois le plan adopté. Le projet de loi d'amendement de la législation sur les ressources 2015 (2015 Resource Legislation Amendment Bill), à l'étude au moment de la rédaction du présent document, envisage un processus collaboratif semblable. Des campagnes d'information et des projets expérimentaux pourraient être utilisés pour influencer sur l'aversion au risque et le conservatisme dominant.

Un ensemble commun d'indicateurs urbains environnementaux et économiques (densité de l'habitat, qualité des logements, gestion de l'eau et des déchets, accès aux espaces verts, etc.) pourrait faciliter l'étude comparative des villes et des meilleures pratiques, en Nouvelle-Zélande et à travers les frontières. Il contribuerait également à l'amélioration de la transparence, de la prise de décision et de l'évaluation du développement et de l'aménagement urbains. Certaines villes collectent et publient des données sur un échantillon de variables (telles que la consommation d'eau et les émissions de GES), mais ces données ne sont pas recueillies de manière systématique ni rassemblées à l'échelle nationale.

La municipalité d'Auckland, récemment formée, a publié son premier rapport détaillé sur l'état de l'environnement en 2010.

Réglementation de l'occupation des sols et de la construction

Au vu de l'incertitude législative et de l'insuffisance des orientations nationales, de nombreuses collectivités locales ont eu du mal à élaborer des outils efficaces pour orienter l'occupation des sols. Celle-ci est essentiellement gérée par des mesures réglementaires, prenant la forme de limites d'extension des villes et de zonage. Jusqu'à présent, ces outils n'ont pas vraiment réussi à influencer l'urbanisme (par ex. atteindre des objectifs de développement compact) et ont indirectement contribué à la hausse des prix des terrains et des maisons dans les villes connaissant une croissance rapide. Les prix des terrains à l'intérieur de la frontière urbaine d'Auckland sont presque 10 fois supérieurs à ceux des terrains situés à l'extérieur de cette zone, alors qu'un ensemble de règles complexes et restrictives d'occupation des sols (hauteur des bâtiments, taille minimale des lots, etc.) a rendu l'aménagement urbain plus difficile et plus cher (NZPC, 2016 ; OCDE, 2015 ; Zheng, 2013). Certaines règles, comme celles concernant les parcs de stationnement, peuvent aller à l'encontre des objectifs de durabilité (en favorisant l'utilisation des véhicules privés aux dépens des autres modes de transport).

Pour soulager les pressions sur l'offre de logements, le plan proposé d'occupation des sols d'Auckland devrait réviser en profondeur ce type de règles. Il devrait spécifiquement autoriser une importante intensification dans certains districts, tout en étendant la zone urbaine grâce à une nouvelle frontière plus souple. Un accord entre l'État et la municipalité d'Auckland a par ailleurs créé 100 nouveaux quartiers d'habitation spéciaux, assortis de délais de consentement réduits et de droits de recours limités. La majorité de ces quartiers sont toutefois implantés sur des sites entièrement nouveaux, ce qui va à l'encontre des objectifs d'intensification. Toute mesure réglementaire utilisée pour accroître l'offre de logements devrait être soigneusement évaluée en tenant compte de ses effets sur l'urbanisme et de sa contribution à la réduction de la consommation de combustibles fossiles et des émissions connexes liées aux voitures privées et aux bâtiments, ainsi qu'à la dégradation des sols et des habitats. Parallèlement, les mesures prises pour pallier la pénurie de logements devront aller au-delà de l'offre de terrains, et s'attaquer aux goulets d'étranglement du secteur du bâtiment ainsi qu'à la révision des dispositions fiscales qui favorisent les placements immobiliers aux dépens d'autres formes d'accumulation de richesses à long terme.

L'État a pris d'importantes mesures pour améliorer la qualité du cadre bâti. Les subventions au titre de *Warm Up New Zealand : Healthy Homes* ont permis de convertir environ 15 % du stock de logements du pays. Cependant, 30 % des résidences, dont un grand nombre d'immeubles locatifs, ne sont toujours pas isolées. L'État a récemment renforcé les prescriptions concernant l'isolation du patrimoine locatif (elles entreront en vigueur en 2019). Pour éviter les besoins de conversion des logements neufs, l'État devrait envisager de moderniser les normes de construction nationales, qui ne sont pas aussi exigeantes que celles requises dans de nombreux autres pays membres de l'OCDE. La Nouvelle-Zélande utilise différents outils volontaires de notation des bâtiments. Le fait de rendre les évaluations (de la performance énergétique par exemple) obligatoires pour certains bâtiments (et progressivement pour une part croissante du stock de logements) encouragerait le marché à tenir compte de l'efficacité énergétique dans les prix immobiliers. La performance des bâtiments pourrait également être liée aux instruments fiscaux (par ex. les taxes d'aménagement prélevées à Wellington sont inférieures pour les bâtiments ayant de bonnes performances environnementales) ou assouplir les prescriptions réglementaires (par ex. autoriser une plus grande superficie au sol pour les bâtiments aux performances élevées).

Instruments économiques de développement urbain durable

La Nouvelle-Zélande devrait envisager l'utilisation plus systématique des instruments de tarification pour atteindre ses objectifs en matière d'urbanisation. Certaines villes ont adopté de tels instruments pour la gestion de l'eau et des déchets, avec des résultats positifs. Les redevances d'eau ont entraîné la baisse de 30 % de la consommation par habitant depuis l'installation de compteurs universels et l'adoption de la tarification volumétrique à Auckland, Tauranga et Nelson. La consommation d'eau reste nettement plus élevée dans les villes qui ne facturent pas l'eau au volume (par ex. Christchurch et Wellington). La législation actuelle limite la capacité des villes à percevoir des redevances volumétriques pour les services de traitement des eaux usées et à recourir davantage aux péages routiers et de congestion (NZPC, 2016).

De multiples possibilités existent pour améliorer l'utilisation des instruments de tarification dans le but d'encourager l'occupation efficace des sols. Les taxes d'aménagement (prélevées pour financer les infrastructures) ne reflètent pas le véritable coût de la construction d'infrastructures dans une zone donnée. Il s'ensuit que l'occupation inefficace des sols est artificiellement bon marché (par ex. aménagement discontinu, loin des infrastructures existantes) et peut accélérer l'étalement urbain. Les distinctions ténues entre les taxes d'aménagement imposées pour des bâtiments de caractéristiques ou de types différents (par ex. taille ou efficacité énergétique) n'incitent guère les promoteurs immobiliers à construire des bâtiments de haute performance ou des infrastructures à faible impact. Les contributions financières (perçues pour refléter les coûts environnementaux de l'aménagement) sont souvent prélevées à un taux fixe plutôt qu'en fonction du dommage marginal causé à l'environnement, et le projet de loi d'amendement de la législation sur les ressources proposait de les supprimer totalement. Les impôts fonciers sont le plus souvent prélevés en fonction de la valeur en capital (plutôt que de la valeur de la terre), ce qui peut favoriser l'aménagement de sites vierges aux dépens du resserrement du tissu urbain lorsqu'il est autorisé.

L'expansion des instruments de tarification diversifierait également les modalités de financement disponibles aux municipalités ; un grand nombre d'entre elles doivent investir massivement pour faire face à l'accroissement démographique, notamment dans des infrastructures routières, de gestion des eaux usées ou de transports publics. L'administration centrale finance près de la moitié des routes locales et des transports collectifs, mais la totalité des routes à grande circulation ; cette situation incite les collectivités locales à opter pour ces dernières aux dépens des routes locales et des transports publics (PCE, 2016a). Le financement est fortement tributaire des impôts fonciers (impôts locaux), ce qui suppose d'importantes subventions croisées de la population alors que les municipalités ont peu de raisons de gérer la croissance (car l'investissement dans l'infrastructure pourrait augmenter la pression fiscale sur la collectivité). Le financement par les usagers et les bénéficiaires (par ex. par le biais de péages routiers, de la tarification de l'eau et d'un meilleur ciblage des taxes d'aménagement) devrait alléger le fardeau qui pèse sur le budget public ; il devrait également permettre de mieux gérer la demande et de mieux utiliser les terres et les ressources. Le régime fiscal pourrait sans doute taxer les plus-values réalisées par les propriétaires du fait de l'amélioration des infrastructures (par ex. impôt sur les plus-values) et du nouveau zonage urbain des terres (taxation des plus-values foncières) pour financer les infrastructures nécessaires.

Encadré 5. Recommandations concernant le développement urbain durable

Cadre de planification urbaine

- Examiner une amélioration des procédures, des critères et des délais pour la planification et la prise de décision, afin de permettre une gestion des ressources naturelles et de l'environnement urbain plus cohérente et plus opportune, tout en garantissant une participation locale efficace.
- Envisager de rendre l'aménagement de l'espace obligatoire pour toutes les zones urbaines de plus de 100 000 habitants, tout en simplifiant les exigences relatives à la planification des infrastructures et des transports ; accorder une reconnaissance et une valeur juridique accrues aux initiatives d'aménagement de l'espace dans les petites zones urbaines, et fournir des orientations concernant les modalités d'aménagement de l'espace ; préciser à tout le moins les relations et les liens hiérarchiques existant entre instruments de planification de l'occupation des sols, des infrastructures et des transports et, autant que faire se peut, aligner les horizons de planification et les périodes d'examen.
- Élargir la portée de la déclaration de politique nationale sur la capacité de développement urbain, ou élaborer d'autres réglementations, pour veiller à ce que les processus et instruments de planification locale : i) reconnaissent et encouragent de bons résultats et principes en matière de développement urbain durable ; ii) identifient et gèrent convenablement les écosystèmes importants ou sensibles ; et iii) intègrent les objectifs d'atténuation des effets du changement climatique et la résilience au changement climatique et aux risques naturels.
- Simplifier le processus décisionnel visant la modification des plans d'occupation des sols existants et réduire la capacité des groupes d'intérêts à entraver des aménagements d'intérêt général (par ex. en prévoyant la consultation précoce du public et en veillant à un examen par des experts indépendants des plans proposés et des suggestions du public).
- Créer un ensemble commun d'indicateurs urbains environnementaux et économiques pour améliorer la transparence concernant la performance environnementale des villes, faciliter les comparaisons et l'identification des meilleures pratiques, éclairer la prise de décision et permettre une meilleure évaluation de la politique.

Gouvernance et coordination à plusieurs niveaux

- Établir une structure de coopération nationale regroupant les institutions nationales chargées de questions d'urbanisme (par ex. sur le modèle du secteur des ressources naturelles), dans le but d'améliorer la coordination des politiques horizontales et verticales.
- Envisager de s'inspirer de la réforme institutionnelle d'Auckland pour l'appliquer à d'autres grandes agglomérations, avec les modifications nécessaires, et encourager des partenariats entre municipalités de plus petite taille afin d'éviter la fragmentation au niveau des institutions et de l'aménagement de l'espace.

Moyens d'action et financement du développement urbain durable

- Veiller à ce que les réglementations des plans d'occupation des sols fassent l'objet d'analyses coût-avantages approfondies tenant compte des résultats environnementaux (y compris les effets sur les transports, les espaces verts, etc.) ainsi que des résultats économiques et sociaux (y compris les effets redistributifs et l'équité entre générations).

- Recourir plus systématiquement aux taxes d'aménagement et aux contributions pour promouvoir un aménagement efficace et durable de l'espace urbain en : i) différenciant les taxes d'aménagement en fonction du lieu et du type d'aménagement pour refléter leur véritable coût au niveau des infrastructures et des services ; ii) envisageant d'ajuster les taux des taxes d'aménagement lorsque les aménagements ont des effets positifs sur l'environnement. Envisager de maintenir les contributions financières ou de mettre en place d'autres instruments pour refléter les coûts environnementaux des projets immobiliers.
- Lever les obstacles à la tarification routière (par ex. péages routiers et redevances de congestion) et encourager les municipalités à adopter une tarification volumétrique pour l'alimentation en eau potable, afin de promouvoir une utilisation rationnelle des infrastructures et des ressources, tout en réduisant le fardeau pesant sur les budgets des collectivités locales.
- Envisager l'instauration d'un impôt sur les plus-values (par ex. à des taux ciblés) en tant que mécanisme supplémentaire de recouvrement des coûts liés à la fourniture des infrastructures et des services, en particulier en l'absence de taxes d'aménagement et de contributions financières ; et envisager d'autres instruments de financement des infrastructures urbaines, dont l'imposition des plus-values réalisées par les propriétaires fonciers à la suite du nouveau zonage des terrains urbains (récupération des plus-values).
- Vérifier que la fiscalité foncière est alignée sur les objectifs d'occupation des sols et évaluer les avantages potentiels de la réorientation de sa structure vers un impôt foncier ou un système à double taux.
- Évaluer les implications environnementales, sociales et économiques des modèles de financement des routes et des transports publics ; promouvoir l'innovation en encourageant des solutions de remplacement pour les transports publics (par ex. autopartage, transports à la demande dans les villes de petite taille ou de faible densité), tout en continuant de développer et d'améliorer les services classiques de transports publics.

Logement

- Améliorer la performance environnementale du stock de logements pour réduire les impacts sur la santé liés à une mauvaise isolation et à l'émission de polluants atmosphériques due à des systèmes de chauffage peu performants en : i) modernisant et renforçant les normes de construction nationales ; ii) créant de nouvelles incitations pour promouvoir l'investissement dans l'isolation et le chauffage moderne dans les immeubles locatifs ; et iii) encourageant le respect des meilleures pratiques d'urbanisme et des principes de l'habitat durable par les logements neufs.
- Veiller à ce que les zones d'aménagement accéléré de lotissements (notamment celles créées aux termes de la loi sur les logements spéciaux [Special Housing Act]) soient évaluées en fonction de leurs impacts sur l'environnement, et en particulier de leurs impacts cumulatifs et irréversibles.

Références

- AIE (2017), *Energy Policies of IEA Countries: New Zealand Review*, IEA/OECD Publishing, Paris.
- APEC (2015), « Peer Review on Fossil Fuel Subsidy Reforms in New Zealand », rapport final, septembre, 2015, Coopération économique Asie-Pacifique.
- Aqualinc (2010), « Update of Water Allocation Data and Estimate of Actual Water Use of Consented Takes 2009–10 », rapport mandaté par le Ministère de l'Environnement, n° H10002/3, Aqualinc Research Ltd, Christchurch.
- Bibbee, A. (2011), « Green Growth and Climate Change Policies in New Zealand », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 893, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg51mc6k98r-en>.
- Brower, A. L. (2016), « Is collaboration good for the environment? Or, what's wrong with the Land and Water Forum? », *New Zealand Journal of Ecology*, vol. 40, n° 3.
- Brown, M.A. (2015), *Vanishing Nature: Facing New Zealand's Biodiversity Crisis*, Environmental Defence Society, Auckland.
- Brown, M.A. (2016), *Pathways to Prosperity: Safeguarding Biodiversity in Development*, Environmental Defence Society, Auckland.
- Climate Action Tracker (2015), « New Zealand » (dernière mise à jour 23 juillet 2015), <http://climateactiontracker.org/countries/newzealand.html>.
- Duhon, M., H. McDonald et S. Kerr (2015), « Nitrogen trading in Lake Taupō: An analysis and evaluation of an innovative water management policy », *Working Paper*, n° 15-07, Motu Economic and Public Policy Research, Wellington.
- EDS (2016), *Evaluating the Environmental Impacts of the RMA*, Environmental Defence Society, Auckland.
- Harding, M. (2014), « Personal tax treatment of company cars and commuting expenses: Estimating the fiscal and environmental costs », *OECD Taxation Working Papers*, n° 20, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz14cgl57vl-en>.
- Howden-Chapman, P. et al. (2015), « Survey of sentiments about cities », in Early, L., P. Howden-Chapman et M. Russell (dir. pub.), *Drivers of Urban Change*, e-book, Steele Roberts, Wellington.
- Larned, S.T et al. (2016), « Water quality in New Zealand rivers: current state and trends », *New Zealand Journal of Marine and Freshwater Research*, 2016.
- Leining, C. et S. Kerr (2016), « Lessons learned from the New Zealand Emissions Trading Scheme », *Motu Working Paper*, n° 16-06m Motu Economic and Public Policy Research.

- MfE (2015), *New Zealand's Second Biennial Report under the United Nation Framework Convention on Climate Change*, Ministère de l'Environnement, Wellington.
- MfE (2016a), *New Zealand's Action on Climate Change, September 2016*, Ministère de l'Environnement, Wellington.
- MfE (2016b), *Reporting for 2014/15* (base de données), Ministère de l'Environnement, Wellington, www.mfe.govt.nz/rma/rma-monitoring-and-reporting/reporting-201415 (consulté le 10 juillet 2016).
- MfE (2016c), *Feedback on freshwater reforms – 2016*, site web, www.mfe.govt.nz/fresh-water/reform-programme/freshwater-reforms-2016/feedback-fresh-water-reforms-2016 (consulté le 12/07/2016).
- MfE (2016d), *Next Steps for Fresh Water: Consultation Document*, Ministère de l'Environnement, Wellington.
- MfE et Statistics NZ (2015), *New Zealand's Environmental Reporting Series: Environment Aotearoa 2015*, Ministère de l'environnement et Office des statistiques de la Nouvelle-Zélande, Wellington.
- Ministry of Health (2016), *Drinking-water legislation*, www.health.govt.nz/our-work/environmental-health/drinking-water/drinking-water-legislation (consulté le 1er mai 2016).
- NZPC (2016), *Better Urban planning: Draft Report*, New Zealand Productivity Commission, Wellington.
- NZTA (2015), "National Land Transport Fund Annual Report", provided to the Minister of Transport and presented to the House of Representatives pursuant to section 11 of the Land Transport Management Act and section 150 of the Crown Entities Act 2004 for the year ended 30 June 2015, New Zealand Transport Agency.
- OCDE (2013a), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande 2013*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nzl-2013-fr.
- OCDE (2013b), *Compendium des indicateurs agro-environnementaux de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264181243-fr>.
- OCDE (2014), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2014*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2014-fr.
- OCDE (2015a), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande 2015*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nzl-2015-fr.
- OCDE (2015b), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2015 : L'innovation au service de la croissance et de la société*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2015-fr.
- OCDE (2015c), *Promouvoir la croissance verte en agriculture : Rôle de la formation, du conseil et de la vulgarisation*, *Études de l'OCDE sur la croissance verte*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235168-fr>.

- OCDE (2016a), *Effective Carbon Rates: Pricing CO2 through Taxes and Emissions Trading Systems*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260115-en>.
- OCDE (2016b), *Inventaire des mesures de soutien pour les combustibles fossiles* (base de données), www.oecd.org/site/tadffs/data/ (consulté en septembre 2016).
- OCDE, (2016c), *Measuring Distance to the SDGs Targets. A pilot assessment of where OECD countries stand*, OCDE, Paris, www.oecd.org/std/OECD-Measuring-Distance-to-SDGs-Targets-Pilot-Study.pdf.
- Office of the Auditor-General, 2011, *Managing Freshwater Quality: Challenges for Regional Councils*, Office of the Auditor-General, Wellington.
- ONU (2014), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, Nations Unies (consulté le 8 septembre 2016).
- Palmer, G. et R. Blakeley (2015), « Submission on New Zealand Productivity Commission's better urban planning inquiry », Issues Paper, Submission 007, mars 2016, New Zealand Productivity Commission, Wellington.
- PCE (2013a), *Investigating the future of conservation: The case of stewardship land*, Parliamentary Commissioner for the Environment, Wellington.
- PCE (2013b), *Water Quality in New Zealand: Land Use and Nutrient Pollution*, Parliamentary Commissioner for the Environment, Wellington.
- PCE (2015a), "Preparing New Zealand for rising seas: certainty and uncertainty", Report prepared for the Ministère de l'Environnement, November 2015, Parliamentary Commissioner for the Environment, Wellington.
- PCE (2015b), *Water Quality in New Zealand: Land Use and Nutrient Pollution, Update Report*, Parliamentary Commissioner for the Environment, Wellington.
- PCE (2016a), « Emissions Trading Scheme Review 2015/16: Other matters », Submission to the Minister for Climate Change Issues, Parliamentary Commissioner for the Environment, Wellington.
- PCE (2016b), *The state of New Zealand's environment* », *Commentary by the Parliamentary Commissioner for the Environment on 'Environment Aotearoa 2015*, Parliamentary Commissioner for the Environment, Wellington.
- Royal Society of New Zealand (2016), *Transition to a Low-carbon Economy for New Zealand*, the Royal Society of New Zealand, Wellington.
- TomTom (2016), TomTom Traffic Index website, www.tomtom.com/en_nz/trafficindex/ (consulté le 18 juillet 2016).
- Zheng, G. (2013), The effect of Auckland's Metropolitan Urban Limit on land prices, *Research Note*, mars 2013, New Zealand Productivity Commission, Wellington.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Examens environnementaux de l'OCDE

NOUVELLE-ZÉLANDE

(VERSION ABRÉGÉE)

Les *Examens environnementaux de l'OCDE* sont des évaluations indépendantes des progrès accomplis par les pays pour tenir leurs objectifs environnementaux. Ces examens sont destinés à favoriser les échanges de bonnes pratiques, à aider les gouvernements à rendre compte de leurs politiques et à améliorer la performance environnementale, individuelle et collective, des pays. Les analyses s'appuient sur un large éventail de données économiques et environnementales. Au cours de chaque cycle d'examens environnementaux, l'OCDE passe en revue l'ensemble de ses pays membres ainsi que certains pays partenaires.

Cette publication est la version abrégée du troisième *Examen environnemental* de la Nouvelle-Zélande. Elle contient le résumé, ainsi que l'évaluation et les recommandations officielles du rapport, issues des trois chapitres sur les tendances et développements récents, la gouvernance, la croissance verte, ainsi que des deux chapitres détaillés sur la gestion des ressources en eau et le développement urbain durable. La version intégrale du rapport est disponible en anglais sur le site de l'OCDE.

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264277809-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org pour plus d'informations.

2017

éditions OCDE
www.oecd.org/editions



ISBN 978-92-64-27758-8
97 2017 02 2 P



9 789264 277588