

1

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS*

Depuis 1996, la Nouvelle-Zélande a vu son PIB s'accroître de 30% et sa population augmenter de 9%. Le PIB réel par habitant demeure malgré tout inférieur de 11% à la moyenne OCDE. Le pays est tributaire des échanges internationaux : les exportations entrent pour 29% dans le PIB et reposent pour une part non négligeable sur les ressources naturelles (agriculture, foresterie, pêche et aquaculture). Au sein de l'économie, les services produisent 66% de la valeur ajoutée, l'industrie 24% et le secteur primaire 10%.

Comme le pays a une densité démographique relativement faible, les questions liées à la gestion des ressources naturelles sont restées au centre de la politique de l'environnement durant la période examinée. Lors d'une vaste réforme des institutions environnementales dont la loi sur la gestion des ressources (RMA) de 1991 a été un catalyseur, la planification et la gestion environnementales ont fait l'objet d'une refonte, et le processus de délégation de la mise en œuvre des politiques aux autorités régionales et territoriales (les autorités « locales ») s'est poursuivi. Parallèlement, une importante réforme de l'administration locale a donné lieu à une consolidation des autorités infranationales, dont le nombre a été ramené de 800 à 90. La mise en œuvre de ces réformes ayant pris plusieurs années, leurs effets ont commencé à se faire pleinement sentir dans la gestion de l'environnement à la fin des années 90.

Durant la période examinée les principaux secteurs responsables des pressions exercées sur l'environnement, dont l'agriculture, les transports et le tourisme, ainsi que la production et la consommation d'énergie se sont développés. L'intensité énergétique a reculé de 18%, et est aujourd'hui à peu près égale à la moyenne OCDE. Si elles demeurent relativement faibles en comparaison avec d'autres pays de l'OCDE, l'intensité d'utilisation de l'eau et l'intensité d'utilisation d'engrais et de pesticides ont progressé dans des proportions non négligeables durant la période examinée, d'où une amplification des pressions exercées sur l'environnement.

Pour faire face à ces défis dans la gestion environnementale, la Nouvelle-Zélande devra i) renforcer les orientations pratiques définies au niveau national, par des déclarations de politique et des normes environnementales nationales, de façon à favoriser des règles homogènes dans l'ensemble du pays et à accroître l'efficacité réglementaire ; ii) accentuer la prise en compte des préoccupations d'environnement dans les décisions économiques et sectorielles, notamment en recourant à des instruments économiques pour internaliser le coût environnemental des activités économiques ; et iii) continuer de développer la coopération internationale dans le domaine de l'environnement.

* Ces conclusions et recommandations ont été examinées et approuvées par le Groupe de travail sur les performances environnementales à sa réunion du 27 septembre 2006.

Ce rapport examine les progrès réalisés par la Nouvelle-Zélande depuis le précédent Examen des performances environnementales publié par l'OCDE (1996), et évalue dans quelle mesure le pays a atteint ses objectifs nationaux et respecté ses engagements internationaux en matière d'environnement. Il examine également les progrès réalisés dans le contexte de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE* et au regard des recommandations énoncées dans l'examen de 1996. Ces progrès ont découlé des décisions et mesures économiques et environnementales prises par les autorités aux niveaux central, régional et territorial, ainsi que par les entreprises, les ménages et les organisations non gouvernementales (ONG). Trente-huit recommandations de nature à contribuer au renforcement des performances environnementales de la Nouvelle-Zélande sont formulées dans ce rapport.

1. Gestion de l'environnement

1.1 Renforcement de la mise en œuvre des politiques environnementales

Au cours de la période examinée, les autorités locales ont assumé dans une large mesure les responsabilités supplémentaires de gestion de l'environnement que leur a confiées la RMA. Au moment de l'examen de 1996, aucune déclaration de politique opérationnelle ni aucun plan côtier n'étaient encore en place au niveau régional ; en 2006, en revanche, toutes les autorités régionales avaient publié de telles déclarations, et seules quatre n'étaient pas encore dotées de plans côtiers. Dans l'ensemble, les autorités locales ont fait bon usage du système de permis d'exploitation des ressources prévu par la RMA pour maîtriser les sources ponctuelles de pollution. La situation de l'assainissement s'est améliorée grâce aux investissements consacrés à la distribution d'eau et à l'évacuation des eaux usées. Les conseils locaux sont de plus en plus nombreux à percevoir des redevances d'utilisation au titre de la mise en décharge et du traitement des permis d'exploitation des ressources. Une première série de normes environnementales nationales (relatives à la qualité de l'air) a été publiée en 2004 ; cinq d'entre elles portent sur la qualité de l'air ambiant (extérieur) et sept autres interdisent les activités qui provoquent des émissions atmosphériques de certaines substances toxiques. Grâce aux crédits publics supplémentaires alloués depuis juillet 2002 et à la mise en place d'un système qui permet une bonne gestion des dossiers, le fonctionnement du Tribunal environnemental s'est amélioré et le nombre d'affaires en attente de jugement a diminué de moitié par rapport à 2001. Depuis 2000, le gouvernement central a publié plusieurs stratégies nationales pour guider les administrations locales dans la mise en œuvre de la RMA, et il s'est attaché à mieux faire comprendre les rouages de cette loi par la population. Plusieurs ensembles d'indicateurs environnementaux nationaux ont été définis, grâce notamment à un projet lancé à la suite de la publication, en 1997, du premier rapport national sur l'état de l'environnement. Les analyses intersectorielles réalisées de façon indépendante par le Commissaire parlementaire à l'environnement ont contribué à orienter avec précision l'action en faveur de la viabilité écologique. Les dépenses environnementales (dépenses de lutte contre la pollution et consacrées à l'approvisionnement en eau et à la protection de la nature) ont augmenté ces dernières années, même si elles demeurent assez basses (moins de 1% du PIB).

Malgré les efforts accomplis, la Nouvelle-Zélande conserve une marge de progression dans le domaine de la gestion de l'environnement. Jusqu'ici, le gouvernement central n'a guère publié de déclarations de politique ou normes nationales donnant aux autorités locales des instructions officielles au sujet de la mise en œuvre de la RMA et de la surveillance de l'état de l'environnement. Si la récente publication de stratégies nationales concernant certains aspects de la gestion de l'environnement va dans le bon sens, ces avancées doivent être nuancées car il s'agit de textes non contraignants dont la mise en œuvre peut être remise en question en cas de changement de gouvernement. La Stratégie Environnement 2010 adoptée en 1995 a été gelée quelques années plus tard. Les autorités locales ne possédant pas toutes les

* Les objectifs de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXI^{ème} siècle évoqués dans les présentes Conclusions et Recommandations sont : le maintien de l'intégrité des écosystèmes (section 1), le découplage des pressions sur l'environnement de la croissance économique (section 2) et l'interdépendance environnementale à l'échelle planétaire (section 3).

mêmes moyens techniques, connaissances et compétences, la gestion de l'environnement varie selon les endroits et les milieux d'affaires se plaignent de l'absence d'homogénéité des réglementations dans le pays. La panoplie des moyens d'action reste dominée par les mesures réglementaires et les approches volontaires, tandis que les instruments économiques sont insuffisamment utilisés. La Nouvelle-Zélande produit bien peu de données et d'indicateurs agrégés au niveau national sur l'état de l'environnement et les pressions environnementales, alors même qu'elle entend privilégier davantage l'obtention de résultats dans l'élaboration des politiques environnementales. Malgré de récentes avancées, le principe pollueur payeur n'a pas encore été pleinement intégré dans les marchés des biens et services environnementaux.

Recommandations :

- accélérer la mise en place de normes environnementales nationales (concernant, par exemple, l'eau douce, les déchets et les terrains contaminés) et de déclarations de politique nationale (sur les eaux côtières et l'eau douce, par exemple) ;
- réexaminer les tarifications des services liés aux déchets et aux eaux usées, en cherchant à renforcer les incitations économiques, à conserver et améliorer le rendement d'utilisation des ressources ;
- accentuer l'engagement en faveur de politiques environnementales axées sur l'obtention de résultats, en veillant à collecter et analyser régulièrement informations et données nécessaires pour évaluer l'efficacité et l'efficience des mesures prises ;
- renforcer le suivi de la qualité de l'air et de l'eau, et celui de la production et du traitement des déchets ; s'assurer de la cohérence des méthodes utilisées au niveau local pour faciliter l'agrégation des données et la production régulière d'indicateurs clés de l'environnement pour l'ensemble du pays ;
- veiller à l'efficacité des accords volontaires, avec objectifs clairs en matière de performance environnementale, rapports réguliers et audits par des parties tierces.

1.2 Eau

Le dispositif de gestion des ressources en eau a été renforcé durant la période examinée, puisque tous les conseils régionaux sauf deux ont publié des plans de gestion de l'eau. La proportion de la population raccordée à un réseau public de distribution d'eau qui respecte pleinement les lignes directrices relatives à la qualité l'eau potable est passée de 50% en 1994 à 83% en 2004. Le taux de raccordement aux stations d'épuration publiques est élevé (80%), et la majorité de celles-ci (91%) applique un traitement secondaire ou tertiaire. Les lignes directrices nationales relatives à la qualité de l'eau potable sont alignées sur celles de l'Organisation mondiale de la santé. L'Accord sur le secteur laitier et la propreté des cours d'eau, accord volontaire conclu en 2003 entre l'industrie laitière, l'État et les autorités régionales, a eu pour effet d'inciter les agriculteurs à investir davantage dans l'installation de clôtures et de ponts ; sous l'effet des restrictions d'accès du bétail laitier aux cours d'eau, la pollution diffuse de ceux-ci par les éléments nutritifs devrait reculer. La pollution des eaux superficielles par des sources ponctuelles s'est réduite durant la période examinée, grâce à l'amélioration des capacités d'épuration et à la régulation exercée par les permis d'exploitation des ressources. La mise en œuvre de plans de gestion des zones côtières a contribué à réduire la charge polluante dans les eaux côtières, d'où une amélioration de la qualité des eaux de baignade du littoral. Depuis 1995, six cours d'eau ont été classés au titre des ressources en eau de valeur exceptionnelle en vertu d'ordonnances nationales de conservation des ressources en eau, ce qui a porté à 14 le nombre de cours d'eau et de lacs dont certaines valeurs naturelles sont protégées.

Néanmoins, d'importants progrès restent encore à réaliser concernant la gestion de l'eau et ses résultats. En l'absence d'une déclaration de politique nationale et de normes environnementales nationales contraignantes relatives au milieu aquatique ambiant, les autorités régionales ont du mal à concevoir des mesures réglementaires ou économiques pour limiter la pollution diffuse des eaux de surface. Plus de 15%

de la population est approvisionnée en eau de boisson non conforme aux lignes directrices nationales relatives à la qualité de l'eau potable, et le ministère de la Santé a fait savoir qu'il ne pouvait pas faire mieux en s'en tenant à des approches autres que réglementaires. La qualité de l'eau des cours d'eau et des lacs s'est dégradée dans les régions dominées par le pastoralisme, où les importants apports d'éléments nutritifs et la contamination microbiologique déstabilisent les écosystèmes naturels et représentent un risque pour la santé humaine. Dans les zones de plaine, les lignes directrices nationales relatives à la qualité de l'eau sont régulièrement dépassées dans les eaux superficielles et les atteintes correspondantes aux écosystèmes aquatiques sont répandues, en raison surtout du ruissellement et du lessivage de nutriments provenant de l'élevage sur pâturages et des fosses septiques rurales. Étant donné la hausse de la demande d'eau d'irrigation et de la consommation d'eau des ménages, le principe « premier arrivé, premier servi » qui préside à la répartition de la ressource doit être affiné. Dans les régions en situation de stress hydrique, notamment, il est nécessaire de mieux cerner les niveaux de rendement durable des principaux aquifères et de rationaliser l'allocation de l'eau en l'envisageant comme un bien économique. Ni les agriculteurs ni les ménages ne sont véritablement incités à économiser l'eau, car la tarification n'est généralement pas liée au volume prélevé ou consommé.

Recommandations :

- publier une déclaration de politique nationale sur la qualité de l'eau douce, établir des normes environnementales nationales relatives aux sources d'eau potable, et renforcer les dispositions nationales de protection de la qualité des eaux réceptrices ;
- mettre en place des instruments économiques afin d'internaliser les coûts pour l'environnement des rejets agricoles diffus (par exemple, engrais, urine des animaux de pâturage) ;
- intensifier et élargir le recours aux mesures de gestion de la demande d'eau (par exemple, comptage de la consommation, tarification dans une optique de couverture totale des coûts de gestion de l'eau, normes d'efficacité en matière d'utilisation de l'eau) ;
- continuer de développer les connaissances concernant les niveaux de prélèvement durables dans les principaux aquifères, et renforcer l'encadrement réglementaire du total admissible des prélèvements ;
- envisager la mise en place de systèmes de plafonnement et d'échange et d'autres instruments réglementaires et économiques pour rationaliser l'allocation des droits de prélèvement d'eau dans les régions en situation de stress hydrique.

1.3 Déchets

Durant la période examinée, la gestion des déchets a gagné en importance parmi les questions d'environnement à l'ordre du jour. La publication de la Stratégie nationale de gestion des déchets en 2002 a permis de cibler et de clarifier les efforts et de fixer des objectifs nationaux, y compris chiffrés, ce qui était nécessaire vu l'éclatement de la législation et des institutions régissant la gestion des déchets. Dans certaines parties du pays, à la faveur d'une meilleure coopération entre conseils locaux, les petites décharges non conformes aux normes ont été fermées et des sites plus grands et plus respectueux de l'environnement ont été ouverts. Au cours de la période examinée, une série de lignes directrices techniques relatives aux décharges a été publiée, et la proportion de décharges dotées de dispositifs antipollution modernes a augmenté (par exemple, elles étaient 47% à posséder un système de collecte des lixiviats en 2002, contre 13% en 1995). Étant donné que la Stratégie de gestion des déchets fixait pour objectif la couverture intégrale des coûts d'élimination des déchets par les recettes, les conseils locaux ont commencé à percevoir des redevances sur les déchets entrant dans les décharges. Le recyclage des déchets municipaux a progressé : en 2004, 75% des conseils locaux assuraient le ramassage des matériaux recyclables des particuliers, contre seulement 20% en 1996. La mise en place d'un accord volontaire sur les emballages reposant sur le principe de responsabilité élargie des producteurs a contribué à augmenter le

taux de valorisation des déchets d'emballage. La dépollution des terrains contaminés a avancé sur les sites prioritaires, quoique des questions de responsabilité financière non résolues fassent obstacle à de nouveaux progrès en ce qui concerne les sites contaminés avant 1991.

Malgré ces récentes améliorations, la Nouvelle-Zélande doit encore relever un certain nombre de défis dans le domaine de la gestion des déchets. Le taux de génération de déchets municipaux a continué de croître durant la période examinée, et il n'y a guère de signes de découplage par rapport au PIB. Du fait du morcellement du cadre législatif et institutionnel de la gestion des déchets, les efforts pour que la gestion des matières soit envisagée sur l'ensemble du cycle de vie sont dans l'impasse. La législation correspondante porte surtout sur l'élimination des déchets, tandis que les autres éléments de la hiérarchie de traitement des déchets – recyclage, valorisation et réduction de la production – ne sont envisagés qu'à titre facultatif. Étant donné que les décharges ne font pas l'objet de normes environnementales nationales, leurs exploitants ne se voient pas tous appliquer les mêmes règles et le développement d'un marché des services de gestion des déchets s'en trouve freiné. La viabilité économique du recyclage de toute une série de matériaux est limitée en raison de l'éloignement par rapport aux principaux marchés, et cette contrainte fait que même les activités bien établies (comme le recyclage du verre) ne sont pas à l'abri d'un effondrement. Il n'y a toujours pas d'agrégation nationale ou régionale des informations sur la gestion des déchets, ce qui entrave la planification stratégique. La mise en œuvre de la législation relative à la gestion des déchets dangereux repose dans une large mesure sur des autorités locales qui ne possèdent pas nécessairement les moyens techniques requis. Comme le suivi des volumes de déchets dangereux produits et de leurs mouvements en est aux balbutiements, il est très difficile de gérer les risques environnementaux correspondants comme le prévoit la loi sur les substances dangereuses et les nouveaux organismes.

Recommandations :

- élaborer des règlements nationaux traitant expressément de la gestion des déchets dangereux, et mettre en place des systèmes complets et obligatoires pour suivre le transport, le traitement et l'élimination de ces déchets ;
- étoffer et moderniser les installations de traitement et d'élimination des déchets (décharges, centres pour les déchets dangereux, stations d'épuration des eaux usées), encourager la coopération entre autorités territoriales lorsque cela est de nature à engendrer des économies d'échelle, et appliquer le principe pollueur payeur ;
- accroître le soutien apporté par la réglementation à la valorisation ou au recyclage (y compris aux systèmes de consigne) des déchets prioritaires, tels que les véhicules et appareils électroniques hors d'usage, en s'inspirant du principe de responsabilité élargie des producteurs ;
- clarifier les responsabilités en ce qui concerne la dépollution des sites contaminés et mettre au point des mécanismes de financement qui donnent lieu à une application aussi complète que possible du principe pollueur payeur.

1.4 Nature et biodiversité

A l'échelle mondiale, la Nouvelle-Zélande a une responsabilité particulière concernant la conservation de la biodiversité, avec une forte proportion des 90 000 espèces indigènes endémiques et uniques. Au cours de la période examinée, elle a accordé une priorité plus élevée à la préservation de la nature et de la biodiversité, comme en témoigne le renforcement des moyens financiers et des mesures gouvernementales. La sécurité de 200 espèces menacées s'est améliorée à la faveur de programmes de rétablissement efficaces, et aucune espèce connue ne s'est éteinte durant la période considérée. Les processus naturels sont à l'origine de « services écosystémiques » essentiels et à la base d'importantes activités économiques (tourisme, sylviculture, pêche, agriculture, etc.). La superficie des zones protégées a été augmentée et représente désormais 32% des terres émergées du pays et 7.5% de ses eaux territoriales,

soit nettement plus que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Grâce à un fort accroissement de la superficie des terres privées protégées en vertu de conventions, les efforts visant à protéger la biodiversité indigène dans les zones rélictuelles ont pu être étendus, même si cela ne s'est pas toujours fait en accord avec les priorités nationales en matière de conservation. Depuis 1998, les régimes fonciers ont été revus dans les hautes terres de l'île du Sud, de sorte que 105 km² sont venus s'ajouter aux terres et eaux protégées du domaine public et que les steppes de tussock sont aujourd'hui nettement mieux représentées parmi les zones protégées. La Stratégie pour la biodiversité (2000) et la Stratégie de biosécurité (2003), de même que deux politiques générales publiées en 2005, ont donné aux gestionnaires de l'environnement les orientations voulues. De plus en plus, les tribus maories se chargent elles-mêmes de gérer leurs droits de pêche coutumiers.

Néanmoins, la Nouvelle-Zélande doit encore relever d'importants défis en matière de conservation de la nature et de la biodiversité. Alors que les populations de certains nuisibles (rats, opossums, lapins, etc.) ont sensiblement baissé dans certaines régions, les espèces envahissantes demeurent une menace sérieuse pour les écosystèmes et espèces indigènes et entraînent un important préjudice économique. L'analyse des changements d'affectation des terres révèle une perte nette de près de 175 km² d'habitats indigènes entre 1996 et 2002. Le gouvernement a décidé récemment de ne pas donner suite au projet de déclaration de politique nationale sur la biodiversité qu'il avait publié pour consultation en 2001, mais de poursuivre les objectifs en matière de biodiversité sans avoir recours à des moyens législatifs ou réglementaires. Faute de données sur l'état et l'évolution des écosystèmes, les objectifs de conservation continuent de porter sur les activités des organismes compétents et non sur des résultats concrets. La mise en œuvre de techniques de suivi et de surveillance des écosystèmes progresse lentement et de façon sporadique. La protection des écosystèmes d'eau douce et des zones humides est en retard par rapport à celle des autres biotopes, alors même que les pressions qu'ils subissent du fait de la pollution diffuse et des prélèvements d'eau se sont accentuées. L'augmentation rapide et persistante du nombre de touristes qui convergent vers un petit nombre d'endroits à l'intérieur des parcs nationaux et des zones protégées a eu pour conséquence de rendre insuffisantes les capacités en matière de déchets et d'eaux usées et provoqué des atteintes aux habitats. Bien que son milieu marin soit très vulnérable à l'introduction d'espèces exotiques, le pays commence à peine à lutter contre les risques liés aux eaux de ballast et aux coques encrassées des navires.

Recommandations :

- publier des orientations pratiques au niveau national concernant la conservation de la biodiversité sur les terres privées, et veiller à la pleine prise en compte des objectifs de conservation de la nature dans les plans d'aménagement et côtiers ;
- renforcer la protection des écosystèmes d'eau douce et des zones humides et envisager la mise en place d'instruments économiques ou fiscaux pour modérer les pressions de l'agriculture et de l'urbanisation ;
- intensifier et harmoniser la surveillance des principales pressions sur la biodiversité et les écosystèmes, à l'intérieur aussi bien qu'à l'extérieur des zones protégées ;
- développer les approches fondées sur les partenariats pour sauvegarder la biodiversité sur les terres privées, en accordant la priorité aux écosystèmes par ailleurs sous-représentés dans les terres et eaux protégées du domaine public ;
- élaborer et appliquer des mesures pour atténuer les pressions exercées sur l'environnement par l'accroissement du nombre de touristes et de concessions touristiques au niveau des terres et des eaux protégées.

2. Vers un développement durable

2.1 *Intégration des préoccupations environnementales dans les décisions économiques*

La prise en compte des préoccupations environnementales dans la planification et le développement économique a progressé durant la période examinée. La Nouvelle-Zélande a réalisé un découplage faible entre les émissions des principaux polluants atmosphériques (SO_x, NO_x, COVNM) et la croissance économique, et elle a abaissé l'intensité énergétique de son économie de 18% depuis 1996. Les subventions croisées dans le domaine de l'électricité ont été éliminées, et l'augmentation du prix payé par l'utilisateur final a renforcé l'incitation en faveur des économies. Les sources d'énergie renouvelables entrent pour 30% dans les approvisionnements énergétiques, soit une proportion plus élevée que dans la plupart des pays de l'OCDE. Le pays a révisé récemment les normes de qualité des carburants en vigueur depuis 1988. Les subventions dommageables pour l'environnement dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche sont parmi les plus faibles relevées au sein de l'OCDE. La gestion des pêcheries par le biais d'un système de quotas individuels transférables a contribué à éviter un effondrement des stocks et servi d'exemple pour d'autres pays de l'OCDE. Le Programme d'action en faveur du développement durable de 2003 a défini l'approche du pays en la matière et fixé les principes et objectifs généraux, donnant ainsi les orientations voulues aux autorités territoriales. Des objectifs complémentaires ont été énoncés dans plusieurs stratégies nationales publiées depuis 2001 (par exemple, celles concernant la biodiversité, les déchets et l'efficacité énergétique). Les codes de bonnes pratiques élaborés par les organisations professionnelles dans plusieurs secteurs (tourisme, pêche, sylviculture, etc.) facilitent la diffusion des pratiques optimales.

Malgré ces avancées, la Nouvelle-Zélande se trouve confrontée à nombre de défis concernant la prise en compte des préoccupations environnementales dans les activités économiques. Ainsi, il n'y a pas encore de découplage fort entre pressions environnementales et croissance du PIB. Les émissions atmosphériques des centrales électriques et des sources mobiles ont augmenté sensiblement durant la période examinée. La consommation d'engrais azotés a progressé plus vite que le PIB depuis 1996, d'où une amplification de leur impact par ruissellement des eaux de surface. Le taux de motorisation s'est envolé et figure à présent parmi les plus élevés des pays de l'OCDE ; peu de mesures ont été prises pour maîtriser la demande de déplacements routiers individuels et favoriser les moyens de transport moins polluants. Si la qualité de l'air reste bonne dans l'ensemble, elle s'est dégradée dans certaines agglomérations, essentiellement du fait des émissions automobiles et industrielles et de celles occasionnées par le chauffage domestique. La Nouvelle-Zélande recourt peu aux instruments économiques et budgétaires (taxes, redevances, systèmes de consigne, etc.) pour internaliser les coûts environnementaux externes des activités dans les différents secteurs, bien qu'elle soit profondément attachée à l'emploi de solutions reposant sur le jeu des mécanismes du marché. La croissance soutenue de la demande d'électricité a entraîné une utilisation accrue de combustibles fossiles dans la production électrique, avec à la clé une hausse des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Recommandations :

- renforcer et élargir les mesures destinées à découpler pressions environnementales et croissance économique, si possible en employant des approches par le marché pour que les coûts environnementaux soient répercutés sur les prix ;
- poursuivre le développement de mesures économiques et réglementaires pour réduire la pollution diffuse de l'eau et de l'air imputable à l'agriculture, au tourisme et aux transports ;
- intensifier encore les mesures de promotion de l'efficacité énergétique dans les transports et dans les secteurs énergétique et industriel (par exemple, fiscalité et tarification de l'énergie, normes de produit, règlements de construction) ;
- amplifier les mesures encourageant l'amélioration des émissions des véhicules automobiles et contribuant à internaliser les coûts environnementaux des transports routiers (par exemple, taxes sur les carburants, normes de qualité des carburants, inspection des véhicules en circulation, redevances d'utilisation des routes) ;
- veiller à ce que les objectifs nationaux de développement durable soient pris en compte dans les plans d'aménagement du territoire et les permis d'exploitation des ressources.

2.2 *Agriculture, foresterie et environnement*

La période examinée a vu l'intégration des préoccupations d'environnement dans la gestion quotidienne des activités agricoles et forestières progresser considérablement. La suppression des subventions à l'agriculture à la fin des années 80 a eu un effet catalyseur sur la reconversion des pâturages marginaux, transformés en plantations forestières ou ramenés à l'état de bush naturel. Les risques environnementaux liés à l'accumulation de produits agrochimiques indésirables, obsolètes ou périmés dans les exploitations ont été réduits grâce aux campagnes de collecte et d'élimination lancées par les conseils régionaux et le ministère de l'Environnement (MfE). Depuis 1992, quelque 320 km² de pâturages très sensibles à l'érosion ont été reboisés dans le cadre du Projet forestier de la côte orientale, ce qui a permis d'avancer sur la voie de la réalisation des objectifs de sauvegarde de la nature et de lutte contre l'érosion. Les efforts de conservation des forêts naturelles ont bénéficié de l'adoption progressive de pratiques de gestion durable par les exploitants forestiers privés, et de la protection permanente accordée par l'État à 1 300 km² de forêts naturelles domaniales sur la côte ouest. Les sylviculteurs et horticulteurs sont de plus en plus nombreux à utiliser des systèmes de management environnemental, certains pour avoir accès aux marchés. La superficie des terres consacrées à l'agriculture biologique a plus que triplé au cours de la période examinée, et un système officiel d'assurance a été mis en place pour l'agriculture biologique. L'Accord sur le secteur laitier et la propreté des cours d'eau a contribué à limiter les quantités d'urine du cheptel laitier entraînées par ruissellement dans les eaux superficielles. Le processus de révision du régime foncier dans l'île du Sud a permis de réduire l'impact du pâturage sur les écosystèmes fragiles des hautes terres.

Malgré ces avancées, plusieurs défis restent à relever pour améliorer la prise en compte des préoccupations environnementales dans les secteurs agricole et forestier. A l'inverse de ce que l'on observe dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, les émissions de GES de l'agriculture (méthane et hémioxyde d'azote, par exemple) représentent environ 50% du total national et sont en hausse. Les changements intervenus dans la production agricole ont entraîné une utilisation plus intensive d'intrants, notamment d'engrais et d'eau d'irrigation, d'où un accroissement des pressions exercées sur l'environnement. Il serait largement possible d'internaliser les coûts externes correspondants en recourant à des instruments fondés sur le jeu du marché (taxes, redevances, permis négociables, etc.). L'établissement de bilans des éléments nutritifs au niveau des exploitations n'est toujours pas généralisé mais demeure exceptionnel, même si cette pratique gagne du terrain. La pollution diffuse d'origine agricole est associée à des concentrations

élevées d'agents pathogènes et de nitrates dans les masses d'eau des zones de plaine. Les producteurs laitiers respectent de façon très inégale les dispositions des permis d'exploitation des ressources qui concernent l'élimination des effluents des étables, certains continuant d'épandre ceux-ci à proximité de cours d'eau. L'ampleur des pressions sur l'environnement dues à l'intensification de l'agriculture au cours de la période examinée, par exemple avec la dégradation de la qualité des eaux de surface dans les zones de plaines, devrait conduire à considérer la mise en place d'instruments économiques ou fiscaux visant à rationaliser l'utilisation d'intrants agricoles et à favoriser des pratiques de gestion durable des terres. Les systèmes d'imagerie utilisés pour suivre les changements d'affectation des terres ont confirmé que le déboisement se poursuivait dans les forêts naturelles, et ce parfois sans les permis d'exploitation requis.

Recommandations :

- poursuivre l'application de méthodes de gestion durable des terres et des forêts (plans agro-environnementaux, bilans des éléments nutritifs, mise en œuvre de pratiques de gestion durable des forêts) et évaluer leur efficacité en terme d'atténuation des pressions environnementales ;
- renforcer le respect des obligations environnementales prévues par les permis d'exploitation des ressources et autres autorisations (concernant, par exemple, l'élimination des déjections des animaux laitiers ou la récolte de bois dans les forêts naturelles privées) en intensifiant les contrôles et la répression ;
- élaborer et appliquer des mesures pour réduire les émissions nettes de GES des secteurs agricole et forestier, en privilégiant les mesures qui permettent d'atteindre parallèlement d'autres objectifs environnementaux (protection contre les inondations, conservation de la nature, etc.), de façon à profiter de solutions doublement avantageuses ;
- faire évaluer de façon indépendante l'efficacité des conventions et accords volontaires en termes d'atténuation des pressions environnementales liées aux activités agricoles et forestières.

2.3 *Intégration des décisions environnementales et sociales*

Profitant de structures institutionnelles bien développées à l'appui du développement durable, la Nouvelle-Zélande a réalisé des progrès considérables vers l'intégration et la conciliation des préoccupations environnementales et sociales. La RMA a renforcé la participation et la consultation du public, de sorte que les intéressés ont à présent davantage voix au chapitre dans l'élaboration des politiques et la gestion de l'environnement. Les Maoris participent de manière accrue à la gestion de l'environnement grâce à l'extension des droits sur les ressources naturelles et au renforcement de leur représentation au sein des conseils régionaux et territoriaux. L'entrée en fonction du Tribunal environnemental en 1996 a grandement amélioré l'accès à la justice, et l'augmentation sensible de son financement à partir de 2002 a contribué à accélérer le traitement des affaires. L'accès à la justice a été en outre facilité par le Fonds d'aide juridique pour les affaires d'environnement, qui assiste financièrement les intéressés souhaitant saisir les tribunaux. La sensibilisation de la population aux problèmes d'environnement a progressé, et l'éducation environnementale a été revitalisée par la Stratégie nationale d'éducation à l'environnement et les lignes directrices formulées à l'intention des enseignants.

Malgré ces progrès, il reste des points à améliorer. Le pays manque d'indicateurs et de données sur les tendances en matière d'environnement qui soient cohérents et puissent être agrégés au niveau national. La publication de l'unique rapport national sur l'état de l'environnement remonte à 1997. La RMA donne certes lieu à de vastes processus de consultation du public, mais il serait possible d'améliorer leur efficacité dans certains cas. De fait, du côté des ONG, des Maoris, des entreprises et d'autres groupes intéressés, on reproche aux consultations d'entraîner une certaine lassitude et on avoue être contraint de s'en désengager parfois lorsque le processus traîne en longueur et devient trop coûteux. Le public s'inquiète de plus en plus du déclin de l'image de pays « propre et vert » de la Nouvelle-Zélande ;

néanmoins, les enquêtes montrent que cette inquiétude ne se traduit pas par une volonté d'agir individuellement pour améliorer l'environnement ou d'accepter le coût de mesures allant dans ce sens. Les risques sanitaires liés à la mauvaise qualité de l'air intérieur et à l'eau de boisson non conforme aux normes touchent de façon disproportionnée les foyers défavorisés sur le plan socio-économique et les ménages maoris. Le taux de maladies transmises par l'eau est plus élevé en Nouvelle-Zélande que dans d'autres pays de l'OCDE. La qualité de l'air ambiant dans les grandes agglomérations s'est dégradée, ce qui entraîne des risques pour la santé. Dans les régions agricoles, l'exposition aux pesticides dispersés au moment de leur pulvérisation suscite des préoccupations parmi la population.

Recommandations :

- améliorer la disponibilité de séries chronologiques et d'indicateurs quantitatifs relatifs à la qualité de l'environnement, en veillant à ce qu'ils soient utiles à l'action des pouvoirs publics et que la population y ait accès ;
- élaborer et mettre en œuvre un plan santé-environnement national (comme le prévoit la Stratégie nationale pour la santé), en fixant des objectifs chiffrés de réduction des coûts sanitaires correspondants et d'atténuation maximale des écarts d'exposition entre les différents groupes de la population ;
- développer les mesures visant à réduire les risques sanitaires associés à la mauvaise qualité de l'air intérieur, aux logements insalubres et aux systèmes de chauffage dangereux ;
- renforcer les mesures de prévention de l'exposition humaine à des concentrations nocives de pesticides du fait de déperditions lors de l'application, de la présence de résidus dans les aliments et de pratiques d'élimination inadéquates ;
- continuer de promouvoir l'incorporation de l'éducation environnementale dans les programmes scolaires et la formation professionnelle.

3. **Coopération internationale**

La Nouvelle-Zélande continue d'accorder un degré de priorité élevé à la coopération internationale en matière de protection de l'environnement, à la fois pour réduire les pressions exercées sur les ressources naturelles partagées et pour maintenir des règles identiques pour tous dans un contexte international marqué par l'intégration économique et l'expansion de la concurrence. Depuis 1996, elle a ratifié et commencé à mettre en œuvre une série de conventions internationales relatives à la protection du milieu marin, conformément à la recommandation formulée dans le précédent examen de l'OCDE. Elle a aussi œuvré activement en faveur de la coopération internationale en matière de préservation de la biodiversité et des oiseaux de mer. La Nouvelle-Zélande a pris une série de mesures pour se mettre en conformité avec les dispositions de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons qui concernent le contrôle des navires de pêche en haute mer par l'État du pavillon, et la filière a entamé des négociations avec le gouvernement en vue de l'interdiction des pratiques de pêche destructives dans un tiers des eaux littorales néo-zélandaises. Le pays s'est conformé à l'ensemble de ses obligations de contrôle des navires par l'État du port en vertu du Mémoire de Tokyo. En ce qui concerne les substances appauvrissant la couche d'ozone, la Nouvelle-Zélande a respecté pleinement, en devançant souvent les échéances définies au niveau international, les calendriers d'élimination prévus dans les protocoles à la Convention de Vienne. Une surveillance sérieuse est exercée aux frontières pour lutter contre les mouvements illicites d'articles visés par la CITES, même si les amendes et les sanctions infligées sont parfois trop faibles pour être dissuasives. Dans la région du Pacifique Sud, la Nouvelle-Zélande mène des activités d'assistance technique qui portent sur les questions touchant au commerce et à l'environnement et sur les problèmes de protection du milieu marin. Les aspects environnementaux sont systématiquement pris en considération dans les projets d'aide publique au développement. S'agissant de l'Antarctique, le pays a produit le premier rapport sur l'état de l'environnement de la région de la mer de Ross et collabore avec les

États-Unis pour créer la première « zone gérée spéciale de l'Antarctique ». Il a adopté des règlements rendant obligatoire l'emploi de dispositifs d'effarouchement des oiseaux de mer à bord des navires de pêche, ce qui a permis de faire reculer la mortalité par prises accessoires parmi ces animaux, même si plus de 5 000 d'entre eux continuent d'en être victimes chaque année dans les eaux néo-zélandaises.

Malgré ces réalisations, de nouveaux progrès s'imposent sur plusieurs fronts. La Nouvelle-Zélande arrive en quatrième position des pays de l'OCDE pour ce qui est de l'intensité d'émissions de GES de son économie, et ces émissions ont continué d'augmenter au cours de la période examinée. L'objectif national de réduction des émissions de CO₂ qui avait été fixé pour 2000 n'a pas été atteint. Élément essentiel de la comptabilité néo-zélandaise des GES depuis 1990, la séquestration du carbone par les forêts va vraisemblablement diminuer au fil des ans étant donné l'arrivée à maturité des plantations forestières, et la décision du gouvernement de conserver les crédits au titre des puits de carbone forestiers a peut-être contribué à affaiblir l'incitation en faveur de nouvelles plantations. Le train de mesures relatives au changement climatique a été suspendu en 2005 (y compris en ce qui concerne la taxe prévue sur le carbone), si bien qu'une grande incertitude entoure les moyens par lesquels la Nouvelle-Zélande atteindra l'objectif qui est le sien en vertu du Protocole de Kyoto. Le pays n'a que peu d'expérience concernant les mécanismes de flexibilité prévus par le Protocole de Kyoto, alors même que ceux-ci pourraient bien s'avérer indispensables pour atteindre l'objectif. Le secteur industriel affiche une intensité énergétique élevée, et l'intensité de carbone de la production d'électricité, quoique faible pour le moment, est en hausse. Le faible niveau des taxes sur les carburants (voire l'absence de fiscalité dans le cas du gazole) se traduit par des prix à la pompe relativement bas qui n'incitent guère aux économies. Afin de respecter les prescriptions phytosanitaires des pays importateurs, la Nouvelle-Zélande recourt toujours largement au bromure de méthyle (une substance à fort potentiel de destruction de l'ozone) pour la fumigation des produits forestiers et des fraises destinés à l'exportation. Elle tarde à élaborer une politique nationale des océans et la gestion de certains stocks de pêche hauturière reste délicate. Il conviendrait d'envisager la possibilité d'accroître la protection accordée au niveau national ou international à certaines espèces d'insectes endémiques qui pâtissent lourdement de leur commerce international.

Recommandations :

- adopter et mettre en œuvre un train de mesures clair et complet relatif au changement climatique (par exemple, instruments économiques, mécanismes de flexibilité) afin de respecter les engagements internationaux de la Nouvelle-Zélande, en étudiant la possibilité de définir des objectifs sectoriels ; élaborer des stratégies dans l'optique de futurs engagements de protection du climat allant dans le sens des lignes directrices du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat ;
- envisager la possibilité d'attribuer les obligations et les crédits au titre des puits de carbone aux propriétaires forestiers, et faire en sorte que le secteur agricole réduise ses émissions de GES au moyen de gains d'efficacité et de changements de pratiques peu coûteux (amélioration de l'efficacité énergétique et valorisation accrue des biogaz, par exemple) ;
- réexaminer et ajuster les amendes et sanctions pour contrebande d'espèces protégées par la CITES et de produits dérivés, afin de s'assurer qu'elles sont dissuasives au regard des gains potentiels procurés par les infractions ;
- mettre définitivement au point et appliquer la politique des océans, et s'attacher à agrandir encore les réserves marines et à resserrer la coopération régionale en matière de gestion des stocks de pêche hauturière ;
- accroître le niveau de l'aide publique au développement (APD) et poursuivre la prise en compte systématique des préoccupations environnementales dans l'APD.