Études économiques de l'OCDE

NOUVELLE-ZÉLANDE

AVRIL 2011



OCDE

Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande 2011



Ce document et toute carte qu'il peut comprendre ne préjugent en rien 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 (2011), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande 2011*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nzl-2011-fr

ISBN 978-92-64-09318-8 (imprimé)
ISBN 978-92-64-09319-5 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande
ISSN 1995-3119 (imprimé)
ISSN 1999-0170 (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 © iStockphoto.com/George Clerk.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/editions/corrigenda*.

© OCDE 2011

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à *rights@oecd.org*. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) *info@copyright.com* ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) *contact@cfcopies.com*.

Table des matières

Résumé 9

Évaluation et recommandations 11

Chapitre 1. **Ajustements vers une trajectoire de croissance durable** 23
Évolutions macroéconomiques 24
Politique monétaire et politique budgétaire 38
Des facteurs structurels derrières les déséquilibres macroéconomiques 52
Des politiques au service d'une croissance plus équilibrée 56
Notes 62
Bibliographie 63
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle 65

Chapitre 2. **Mesures pour rééquilibrer les marchés du logement** 69
Caractéristiques du boom du logement 70
Nature de la demande de logements 75
La part du logement dans les portefeuilles des ménages est-elle excessive ? 78
Incidence des mesures fiscales favorables 81
Le secteur du logement social 92
Réduire les rigidités du côté de l'offre 95
Notes 104
Bibliographie 105
Annexe 2.A1. Fiscalité du logement : déductibilité des intérêts d'emprunt, imposition des loyers imputés et des plus-values 109

Chapitre 3. **Replacer la réglementation des marchés de produits à la pointe des pays de l'OCDE** 113
L'évolution de la productivité à long terme de la Nouvelle-Zélande reste décevante . . 115
Le cadre réglementaire doit être de premier ordre 120
L'avantage réglementaire de la Nouvelle-Zélande s'est effrité 123
Politiques destinées à améliorer la réglementation des marchés de produits 126
Notes 146
Bibliographie 148

Chapitre 4. **Politiques relatives à la croissance verte et au changement climatique** . . 153
La croissance verte – un avantage concurrentiel à long terme 154
Développement durable : une croissance soumise à des limites 155
Protection du climat 169
Notes 188
Bibliographie 190

Encadrés

1.1. Le séisme de Christchurch 30
1.2. Organisme de surveillance budgétaire indépendant : leçons à tirer de l'expérience suédoise 46
1.3. Recommandations relatives aux politiques macroéconomiques 61
2.1. L'effet du système fiscal néo-zélandais sur la valeur des logements 84
2.2. Aides publiques en faveur de l'accès à la propriété du logement 87
2.3. Estimations de la réactivité de l'offre de logements 96
2.4. Recommandations pour le secteur du logement 103
3.1. Le coût des entraves réglementaires à la concurrence 122
3.2. Gouvernance de la réglementation en Australie 133
3.3. Recommandations sur les mesures visant à ramener la réglementation des marchés de produits vers la ligne de front des pays de l'OCDE 145
4.1. Les modifications de 2009 de la RMA (phase I) 157
4.2. Évolution des déclarations de politique nationale (NPS) et des normes environnementales nationales (NES) concernant l'eau 161
4.3. Échange de quotas sur les nutriments dans la zone du lac Taupo 162
4.4. Une richesse minière inexploitée 168
4.5. L'ETS néo-zélandais 175
4.6. Recommandations pour une croissance plus verte 186

Tableaux

1.1. Estimation des coûts financiers des tremblements de terre 30
1.2. Perspectives économiques à court terme 33
1.3. Contribution du facteur travail à la hausse de la production potentielle de la Nouvelle-Zélande 37
1.4. Dépenses de la Couronne 44
1.5. Dépenses publiques et valeur nette du patrimoine : endettement durable et tendances historiques 49
1.6. Actifs et passifs de la Couronne 51
1.7. Synthèses des modifications fiscales dans le budget 2010-11 59
2.1. Fiscalité du logement en Nouvelle-Zélande 82
2.2. Élasticités à court et à long terme 96
2.A1.1. Fiscalité du logement : déductibilité des intérêts d'emprunt, imposition des loyers imputés et des plus-values 110
3.1. Productivité du travail, PMF et investissements de rationalisation par secteur . . . 119
3.2. Variance intra-pays des indicateurs RMP de bas niveau, 1998 à 2008 125
4.1. Évolutions des émissions brutes de GES, 1990-2008 173
4.2. Projections des émissions nettes et comptes de Kyoto, 2008-12 173
4.3. Pourcentage des coûts des émissions de carbone supportés par les différents secteurs 178

Graphiques

1.1. Récession et reprise par rapport aux cycles antérieurs 25
1.2. Vulnérabilité extérieure 26
1.3. Dette publique et position extérieure créditrice nette 27
1.4. Indicateurs macroéconomiques 28

1.5. Comparaison des composantes de la croissance potentielle en Nouvelle-Zélande et en Australie 36
1.6. Inflation, anticipations à deux ans et inflation sous-jacente 38
1.7. Endettement net 48
1.8. Taux d'épargne nets 52
1.9. Taux d'investissement 53
1.10. Taux d'épargne du secteur privé 55
1.11. Impact du régime KiwiSaver 58
2.1. Indices des prix des logements dans différents pays 71
2.2. Ratios relatifs aux prix des logements 72
2.3. Prêts accordés par les établissements financiers au logement, aux entreprises et à l'agriculture 73
2.4. Endettement des ménages 74
2.5. Endettement des ménages selon les quintiles de revenu 75
2.6. Modes d'occupation selon les pays 76
2.7. Nombre et taille des logements privés 77
2.8. Actifs financiers et non financiers en pourcentage du revenu disponible net . . 78
2.9. Prix des logements par rapport aux prix des actions 80
2.10. Taux d'imposition effectifs réels applicables aux différents véhicules d'investissement 83
2.11. Impôts locaux moyens sur la propriété immobilière en Nouvelle-Zélande . . . 91
2.12. L'offre est tombée au-dessous des niveaux à long terme 97
2.13. Rapports prix-loyers au niveau régional 101
3.1. PIB réel par personne 116
3.2. Écart de productivité du travail par rapport aux États-Unis 116
3.3. La source des écarts de revenu réel, 2009 117
3.4. Investissements en TIC en pourcentage de l'investissement non résidentiel dans l'ensemble de l'économie 118
3.5. Évolution de la productivité multifactorielle 119
3.6. Réglementation des marchés de produits et PIB par habitant 122
3.7. Réglementation des marchés de produits dans l'ensemble de l'économie, 1998-2008 124
3.8. L'indicateur RMP global et ses principaux sous-indicateurs, 2008 125
3.9. La réglementation des secteurs de réseau 126
3.10. L'indicateur des obstacles à l'entrepreneuriat et ses principaux sous-indicateurs, 2008. 131
3.11. L'indicateur du contrôle étatique et ses principaux sous-indicateurs, 2008. . . 137
3.12. Rendement des capitaux propres et rendement boursier des entreprises publiques 138
3.13. L'indicateur des obstacles au commerce et à l'investissement et ses composantes, 2008 141
3.14. Hétérogénéité des politiques par rapport aux principaux partenaires commerciaux. 144
3.15. Exportations en volume 144
4.1. Exploitation des ressources en eau 159
4.2. Quelques indicateurs agricoles 160

4.3. Intensité des émissions de GES non compris les activités liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie 169
4.4. Profils des émissions de GES 170
4.5. Émissions de GES dans l'agriculture 171
4.6. Émissions projetées de la Nouvelle-Zélande jusqu'en 2050 174

Cette Étude *est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.*

La situation économique et les politiques de la France ont été évaluées par le Comité le 15 mars 2011. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 29 mars 2011.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Alexandra Bibbee, Calista Cheung et Paul Conway sous la direction de Peter Jarrett. L'assistance technique a été assurée par Françoise Correia.

*L'*Étude *précédente de la Nouvelle-Zélande a été publiée en avril 2009.*

Ce livre contient des...

StatLinks

Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !

En bas à droite 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***.
Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.
Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE, 2010

LE PAYS

Superficie totale (en milliers de km^2)	267.7
Ensemble des terres arables et occupées par des pâturages, en pourcentage du total, 2003	51.3

Population urbaine[1], pourcentage du total (30 juin)	72.4
Population des principales agglomérations (30 juin, 1 000 personnes) :	
Auckland	1 354.9
Wellington	389.7
Christchurch	390.3

LA POPULATION

Population résidente, 30 juin (en milliers)	4 367.8
Densité au km^2	16.3

Population civile occupée (en milliers)	2 180.3
dont :	
Agriculture, sylviculture et pêche	149.2
Industries manufacturières	247.5
Commerce (gros et détail)	440.3
Éducation, santé et services fournis à la collectivité	413.4

LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

Composition de l'actuel Parlement :	
Parti national	58
Parti travailliste	43
Parti des Verts	9
ACT New Zealand	5
Parti maori	5
Progressive de Jim Anderson	1
United Future	1

Gouvernement actuel : parti national
Prochaine élection générale : novembre 2011

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut (millions de dollars néo-zélandais)	194 629
PIB par habitant (dollars néo-zélandais)	44 560

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Principales exportations (pourcentage du total) :	
Produits laitiers	23.8
Viandes et abats	11.5
Forêt, bois et dérivés du bois	6.8
Machines et équipement	6.3

Principales importations (pourcentage du total) :	
Machines et matériel de transport	34.1
Biens manufacturés	17.0
Minéraux, produits chimiques, matières plastiques	31.3
dont :	
Combustibles minéraux, total	15.3

LA MONNAIE

Unité monétaire : le dollar néo-zélandais

Unité monétaire par dollar des États-Unis, moyenne journalière :	
Année 2010	1.3876
Mars 2011	1.3488

1. Population des 30 agglomérations principales et secondaires.

Résumé

Même avant le grave séisme qui a frappé Christchurch, le redressement progressif attendu de l'économie néo-zélandaise était freiné par les efforts déployés par le secteur privé pour alléger sa dette et la fermeté persistante de la monnaie. *Les mesures volontaristes de relance monétaire et la période de forte expansion budgétaire qui a fait suite à des décisions prises avant le ralentissement de l'activité mondiale ont soutenu l'économie pendant la récession, tout comme le dynamisme de l'Australie et de l'Asie et l'amélioration sensible des termes de l'échange. Les ménages, les entreprises et les exploitants agricoles s'efforcent d'assainir une situation financière excessivement tendue à la suite du boom immobilier. Les bilans du secteur privé non financier se sont sensiblement dégradés, le renchérissement des prix de l'immobilier et le sentiment de richesse s'étant traduit par un gonflement des dépenses des ménages. Le creusement du déficit des transactions courantes qui s'en est suivi a été en grande partie financé par des emprunts bancaires à l'étranger, ce qui n'a fait qu'alourdir une dette extérieure déjà considérable. La faiblesse de l'investissement productif et de l'épargne nationale a pendant quelque temps pénalisé la croissance. L'accélération de la croissance nécessitera des progrès sur un large front, notamment un assainissement plus poussé des finances publiques, qui passera par une contraction des dépenses, doublé de réformes du système fiscal et des pensions visant à soutenir l'épargne des ménages. Ces mesures permettraient le maintien pendant plus longtemps de faibles taux d'intérêt et une plus grande marge d'assouplissement du taux de change, ce qui aurait pour effet de faciliter le nécessaire rééquilibrage de l'économie, en stimulant la production de biens et services exportables.*

Le régime fiscal favorable à l'immobilier et des contraintes réglementaires inefficientes s'exerçant sur l'offre devraient être supprimées*. Ces distorsions ont amplifié la hausse des prix des logements, ce qui a entraîné de fortes inégalités patrimoniales et une forte dépendance de la situation financière à long terme des ménages à l'égard de la valeur par nature volatile des biens immobiliers. L'étroitesse des marchés financiers due à la faiblesse de l'épargne nationale contribue également à l'attrait de la pierre comme instrument d'épargne par rapport aux actifs financiers. Malgré la chute de la demande de logements, les prix de l'immobilier demeurent à des niveaux élevés par rapport aux loyers et aux revenus moyens, ce qui pénalise les ménages modestes et alourdit les pressions qui pèsent sur le logement social. Bien que les pouvoirs publics aient pris des mesures pour remédier à certaines distorsions fiscales et inefficiences dans l'offre de logement social, la priorité doit être d'engager de nouvelles réformes fiscales afin d'assurer des règles du jeu identiques pour les décisions d'épargne et d'investissement, tout en améliorant l'efficience des politiques d'aménagement du territoire et le système global d'urbanisme.*

Renouer avec des pratiques réglementaires exemplaires et améliorer la gestion des actifs considérables détenus par l'État pourraient contribuer à doper la croissance de la productivité. *Selon les indicateurs de l'OCDE, la position de chef de file longtemps détenue par la Nouvelle-Zélande en matière de réglementation des marchés de produits s'est érodée au cours de la dernière décennie environ. La qualité de la réglementation s'est effritée, et la part des actifs économiques contrôlés par l'État a augmenté, contrairement aux tendances enregistrées à l'échelle de l'OCDE. Par conséquent,*

la Nouvelle-Zélande voit s'éloigner un peu plus son objectif de rattraper le niveau de vie de l'OCDE, et notamment de l'Australie, d'ici 2025. Signe encourageant, le gouvernement a pris des mesures pour renforcer son système de gestion réglementaire, et un projet de loi sur la responsabilité réglementaire destiné à accroître la responsabilité et la transparence a été soumis au Parlement. En outre, le gouvernement envisage, en cas de réélection, de privatiser partiellement certaines entreprises publiques stratégiques. D'autres mesures devraient être prises en vue de renforcer le cadre de la gouvernance réglementaire afin d'améliorer le climat général de l'investissement. La poursuite de la coopération et de l'harmonisation réglementaire avec l'Australie dans les domaines concernés serait un autre moyen de lever les obstacles à la concurrence et aux échanges.

La croissance verte concourrait à consolider le potentiel de croissance à long terme de la Nouvelle-Zélande. *En tant qu'exportateur de biens et de services axés sur les ressources naturelles, et notamment de produits laitiers et de services touristiques, sa réputation dépend de l'intégrité environnementale de sa production et de ses politiques. À cette fin, le pays a commencé à mettre en place l'un des systèmes d'échange de droits d'émission les plus complets au monde, afin de satisfaire à ses obligations au titre du protocole de Kyoto. Toutefois, les possibilités d'atténuation sont limitées par la part élevée de l'énergie hydroélectrique dans sa production d'électricité et de l'agriculture dans son bilan global d'émissions de GES. Il faudra renforcer le signal adressé par la tarification du carbone afin d'encourager l'élaboration et l'adoption de technologies propres, même si les avancées dans cette direction seront nécessairement fonction de l'évolution vers la conclusion d'un accord international de vaste portée. Les instruments économiques qui permettent de valoriser les actifs naturels doivent être utilisés plus largement, notamment pour assurer une allocation plus efficiente de l'eau.*

Évaluation et recommandations

La reprise a marqué le pas en 2010, en dépit de la situation exceptionnelle des termes de l'échange

À la mi-2009, la reprise de l'économie néo-zélandaise semblait prometteuse, soutenue par des aides publiques sans précédent. L'économie a tiré parti du développement des échanges commerciaux avec la Chine et d'autres marchés émergents en Asie, qui ont moins souffert de la crise financière internationale et ont rebondi plus vigoureusement. Les prix des produits laitiers et d'autres denrées alimentaires sont montés en flèche car la hausse du niveau de vie dans ces pays très peuplés a stimulé la demande, tandis que les périodes de sécheresse dans certains pays producteurs, dont la Nouvelle-Zélande, ont été plus fréquentes. Par ailleurs, le pays a bénéficié de son intégration économique poussée avec l'Australie, pays économiquement en bonne santé. Même dans ces conditions, la demande intérieure privée ne s'est pas redressée aussi vite que lors des phases de reprise antérieures, et le rééquilibrage se fait attendre. La croissance s'est essoufflée au deuxième semestre de 2010, alors que l'économie mondiale ralentissait et que les ménages comme les entreprises restaient prudentes dans leurs dépenses. Ce sont autant de facteurs qui, avec les conséquences du violent séisme qui a frappé la région de Canterbury en septembre 2010, ont contribué à une stagnation de l'activité au second semestre. Un deuxième tremblement de terre, plus dévastateur, est ensuite venu frapper plus particulièrement Christchurch, la deuxième ville du pays, ce qui repoussera encore la reprise en 2011 et rendra les perspectives très incertaines. La Coupe du monde de rugby donnera un coup de fouet temporaire à la croissance au second semestre et la fermeté des prix des produits de base sera aussi un élément moteur, mais les travaux de reconstruction risquent fort d'être différés et les dépenses des ménages resteront probablement hésitantes plus longtemps. La reconstruction (qui d'après les estimations officielles, devrait représenter 8 % du PIB) devrait vraiment commencer en 2012, et doper largement la demande pendant plusieurs années. Parallèlement, la consommation et l'investissement privés devraient repartir plus franchement, même si l'assainissement nécessaire des finances publiques commencera à faire sentir ses effets.

La récession a mis en lumière la nécessité d'engager des réformes structurelles

La croissance médiocre reflète les faiblesses structurelles de l'économie néo-zélandaise. Au fur et à mesure des années 2000, les principaux moteurs de la croissance se sont portés de plus en plus sur des améliorations des termes de l'échange liées au prix des produits

primaires, les plus-values générées par les investissements immobiliers soutenus par le crédit, et la hausse des dépenses publiques plutôt que sur une augmentation durable de la productivité assise sur l'investissement et la production dans le secteur des biens exportables. L'économie est aujourd'hui confrontée à de nombreux défis : déficits extérieurs élevés, endettement considérable envers l'étranger, taux de change surévalué, coût élevé du capital et croissance déséquilibrée. Après un net recul des marchés du logement et des terres agricoles, une période inévitable de désendettement a débuté. Aussi, la crise pourrait avoir des répercussions macroéconomiques durables, mais il faut espérer qu'elle favorisera les réformes structurelles et des changements de comportement de nature à consolider les bases d'une croissance durable à long terme.

À cet égard, l'édition 2011 de la publication *Objectif croissance* de l'OCDE évoque la nécessité de : lever les obstacles à la concurrence dans les industries de réseau et à l'investissement direct étranger ; réduire l'opacité réglementaire ; remédier à l'échec scolaire des Maoris et des habitants des îles du Pacifique ; améliorer l'efficacité des aides publiques à la R-D ; et accroître l'efficience du secteur des soins de santé. La présente *Étude* se concentre sur les solutions propres à améliorer la réglementation des marchés de produits et la concurrence (l'*Étude* précédente portait sur la réforme du système de santé). En outre, elle examine en détail le secteur du logement, qui se caractérise par des inefficiences dans de nombreux pays de l'OCDE, ainsi que la politique environnementale, domaine dans lequel le gouvernement consent à de sérieux efforts pour assurer une viabilité à long terme en limitant les coûts.

Le mouvement récent de baisse des taux d'intérêt devra être inversé face à l'augmentation des pressions exercées sur les ressources

La Banque de réserve a commencé à relever son taux au jour le jour à la mi-2010, en s'appuyant sur des perspectives économiques alors relativement favorables, avant de suspendre à juste titre le processus lorsque la reprise a fléchi. Elle a également fait savoir que la normalisation du taux au jour le jour serait probablement plus progressive et aboutirait à un taux plus bas que lors des cycles de resserrement budgétaire antérieurs. Après le deuxième tremblement de terre, la Banque a décidé d'abaisser son taux directeur de ½ point, mesure de précaution destinée à limiter le risque d'une perte de confiance du secteur privé à l'échelon national. Si l'ampleur de l'effort de reconstruction et son calendrier restent encore très incertains, *la Banque de réserve devra inverser ce mouvement de baisse des taux au fur et à mesure de la reconstruction, et il sera probablement nécessaire de relever les taux face aux contraintes de ressources*. Conformément à son mandat, la Banque continuera d'examiner de près l'inflation globale élevée qu'elle impute à des facteurs exceptionnels : l'augmentation des impôts sur la consommation, l'entrée de secteurs industriels et énergétiques dans le système d'échange de droits d'émission, la remontée des prix des produits primaires sur les marchés mondiaux et des aspects tels que le renchérissement du coût des assurances à la suite du séisme. Plusieurs sources potentielles de tensions inflationnistes coexistent. La hausse des prix pourrait motiver des revendications salariales, surtout en cas de contraction imprévue du marché du travail. Les estimations de la production potentielle pourraient être particulièrement incertaines après la crise. De fait, dans le contexte récent d'inflation relativement forte, les anticipations s'orientent à nouveau vers la plage supérieure de la fourchette retenue comme objectif

officiel (1 à 3 %), même si l'inflation sous-jacente reste contenue. *La Banque doit rester vigilante aux risques inflationnistes et agir pour les éviter, comme elle a clairement l'intention de le faire. Elle doit également continuer d'étudier les possibilités d'aborder la réglementation prudentielle dans une perspective anticyclique, conformément aux discussions du G20 et du Comité de Bâle, et envisager d'appliquer le ratio de levier bancaire maximum pour réduire la fragilité du secteur financier.*

Les déséquilibres macroéconomiques reflètent une épargne trop faible

Le creusement du déficit extérieur au cours de la dernière décennie traduit dans une large mesure l'accentuation des pressions de la demande consécutive au vif essor des marchés de l'immobilier et des terres agricoles, provoqué en partie par l'afflux d'immigrants et par la hausse des prix des produits de base, et financé par l'accélération de l'emprunt des ménages auprès des banques qui se financent à l'étranger. Les banques néo-zélandaises sont bien capitalisées, mais leur dépendance ancienne, bien qu'un peu moindre qu'auparavant, vis-à-vis des financements à relativement court terme des investisseurs institutionnels les expose aux changements d'attitude des investisseurs, y compris à l'égard des banques néo-zélandaises elles-mêmes ou de leurs banques mères australiennes. La persistance des déséquilibres entre épargne et investissement semble devoir être rapprochée d'un taux d'épargne nationale bien inférieur à la moyenne de l'OCDE. En même temps, la Nouvelle-Zélande a dû pendant longtemps s'accommoder de taux d'intérêt réels relativement élevés, qui ont poussé à la hausse le coût du capital et découragé l'investissement productif. Pour autant que ces taux d'intérêt élevés sont le reflet de pressions de la demande intérieure, et non une prime de risque, ils peuvent contribuer également à une surévaluation durable du taux de change, ce qui explique le recul de la part de la production intérieure que représentent les biens et services échangeables enregistré depuis le milieu des années 2000. Enfin, les taux d'intérêt élevés exacerbent la dynamique négative de la dette extérieure, les paiements nets de revenus d'investissements s'établissant aux alentours de 6 % du PIB annuel. La persistance d'une faible épargne nationale entrave également l'approfondissement du marché des capitaux, ce qui limite la capacité du pays de mobiliser des capitaux et d'en faire une répartition efficiente, et risque de perpétuer le déficit d'épargne.

La faible productivité fragilise encore l'économie

Le niveau de vie de la Nouvelle-Zélande reste inférieur à la moyenne de l'OCDE, ainsi que de l'Australie, malgré une amélioration sensible des termes de l'échange, essentiellement à cause d'une performance médiocre de la productivité du travail. Cet écart reflète en partie l'atonie de l'investissement des entreprises et du même coup de l'intensité du capital par travailleur. De même, la croissance de la productivité totale des facteurs est également faible (voire diminue). La petite taille du pays et son éloignement des principaux marchés d'exportation peuvent tenir les entreprises locales à l'écart des pressions concurrentielles en faveur de l'innovation et de la recherche d'efficience, tout en réduisant leur spécialisation et leur intégration dans les systèmes de production mondiaux. La participation relativement élevée de l'État dans les entreprises commerciales et le logement social peut être un frein supplémentaire à la concurrence. Face à la pénurie

d'investissements rentables dans le pays, à un taux de change réel qui n'a pas chuté du fait du creusement des écarts de revenu et de productivité entre la Nouvelle-Zélande et ses principaux partenaires commerciaux, à des taux de l'impôt sur les sociétés relativement élevés (bien que revus sensiblement à la baisse) et au coût élevé du capital, les entreprises ne sont probablement guère incitées à réinvestir leurs bénéfices.

Les vulnérabilités externes renforcent l'urgence d'assainir les finances publiques

Avant la récession, les excédents budgétaires constituaient un facteur essentiel de stabilité car ils concouraient à compenser, du moins en partie, les déséquilibres du secteur privé. Même dans ces conditions, les dépenses courantes rapportées au PIB ont augmenté de cinq points environ sur une courte période, les recettes fiscales s'étant accrues sous l'effet d'une décennie de croissance. La situation budgétaire avant l'éclatement de la crise semblait saine, caractérisée par un faible ratio dette/PIB. L'augmentation des dépenses structurelles et les baisses d'impôt – décisions prises pour l'essentiel avant la récession – ont favorisé une relance opportune en 2009 et 2010. Ces éléments, conjugués aux stabilisateurs automatiques, ont entraîné un déficit supérieur à 5 % du PIB. Avant le dernier tremblement de terre, le gouvernement avait indiqué son intention de revenir à une situation excédentaire d'ici l'exercice 2014/15, principalement au moyen de restrictions des dépenses. Ces mesures auraient permis de limiter l'endettement net des administrations publiques à moins de 30 % du PIB. Le séisme aura un fort impact négatif à court terme sur les finances publiques. Néanmoins, *le retour dès que possible à l'excédent budgétaire doit être une priorité. Pour réduire le risque lié à une politique budgétaire procyclique lors de la prochaine phase de reprise, le gouvernement devrait déterminer si d'autres changements s'imposent pour consolider le cadre budgétaire existant. Il pourrait être envisagé* de *fixer un plafond pluriannuel de dépenses de l'ensemble des administrations publiques couvrant un champ plus vaste ou de mettre en place un organisme de surveillance budgétaire indépendant, sur le modèle de la Suède par exemple.*

La récurrence de forts déficits de la balance des transactions courantes et l'ampleur de l'endettement extérieur net (de quelque 85 % du PIB d'après les dernières données) – pourcentage parmi les plus élevés de la zone OCDE et proche de ceux de certains pays européens ayant connu récemment des difficultés – sont plus inquiétants. Lorsque la reprise se sera affermie et que les dépenses du secteur privé seront reparties à la hausse, il est probable que le déficit des paiements courants, qui est passé d'environ 9 % du PIB en 2008 à quelque 3 % depuis lors (abstraction faite des transferts sous forme d'indemnisations des assurances en rapport avec le séisme), se creusera à nouveau. Alors que les marchés ont les yeux rivés sur la dette souveraine et la dette nationale, un tel scénario est plus risqué qu'il ne l'était. *Pour toutes ces raisons, il serait plus prudent que les pouvoirs publics visent un excédent à moyen terme plus ambitieux que l'objectif de 2 % du PIB qu'ils avaient actualisé en décembre*. Un excédent budgétaire plus important aurait pour effet direct de gonfler l'épargne nationale et, par là même, d'ouvrir une brèche dans la position nette négative vis-à-vis de l'investissement international. Fixer un objectif plus ambitieux serait également un moyen de préfinancer les engagements induits par le vieillissement de la population. Un assainissement budgétaire plus rapide permettrait en outre de conserver plus longtemps une politique monétaire souple, ce qui réduirait les écarts de taux d'intérêt et abaisserait le taux de change, contribuant ainsi au redressement des comptes extérieurs.

Les réformes de la politique fiscale et sociale pourraient contribuer à rééquilibrer la croissance

Les régimes généreux de retraite publique universelle et de prêts aux étudiants peuvent dissuader les ménages d'épargner, tandis que l'absence de neutralité du système fiscal fausse les décisions d'investissement en brouillant les signaux du marché. Le Fonds de réserve pour les retraites de la Nouvelle-Zélande garantit des prestations relativement élevées par rapport aux systèmes de retraite relevant du premier pilier en vigueur dans d'autres pays de l'OCDE. Si le coût budgétaire du dispositif reste faible, par rapport à la moyenne de l'OCDE, il devrait monter en flèche avec le vieillissement de la population. *Améliorer la viabilité budgétaire du Fonds de réserve pour les retraites par le relèvement de l'âge de la retraite, en freinant la hausse des prestations mises en paiement, par exemple en passant d'une indexation intégrale sur les salaires à une indexation partielle sur l'inflation, pourrait tout à la fois dégager d'importantes économies budgétaires, accroître la production potentielle et stimuler l'épargne des ménages.* Le développement de structures de placement à régime fiscal de faveur comme KiwiSaver peut augmenter le niveau général de l'épargne et étoffer les marchés de capitaux, mais les subventions publiques non ciblées qui sont actuellement octroyées expliquent leur succès mitigé à cet égard. *Une réforme du programme KiwiSaver qui aurait pour effet d'accroître l'épargne nationale en augmentant l'épargne publique consisterait à supprimer les subventions, notamment celles en faveur des hauts revenus qui ont pu aisément transférer leur épargne d'autres sources. La participation pourrait être encouragée en élargissant le programme d'adhésion automatique à tous les salariés, et pas seulement aux nouvelles embauches.* Le budget pour 2010-11 introduit certaines réformes visant à stimuler l'épargne et la croissance, mais *de nouvelles réformes fiscales – soit une révision à la baisse du taux maximum de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et sur les revenus du capital et du travail, soit l'adoption d'un système d'imposition duale – pourraient stimuler encore la croissance et l'épargne.*

Les déséquilibres sur le marché du logement demeurent considérables

Le boom du marché immobilier néo-zélandais au début des années 2000 était la résultante de deux facteurs liés à la demande – un crédit bon marché financé par l'endettement extérieur et des flux migratoires nets importants – et avait été exacerbé par des caractéristiques structurelles de l'économie, notamment l'offre très restrictive de nouveaux logements et les avantages fiscaux régressifs applicables à l'acquisition de biens immobiliers destinés à la location. En conséquence, l'augmentation des prix des logements a été plus forte que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. En dépit d'un mouvement modéré de correction du marché, les prix restent historiquement très élevés par rapport aux revenus et aux loyers. Ce sont essentiellement les propriétaires immobiliers qui ont vu leur patrimoine s'apprécier, tandis que la fraction des ménages n'ayant pas les moyens d'acquérir leur logement a beaucoup augmenté. Le patrimoine total des ménages semble être davantage concentré dans les actifs immobiliers et fonciers que dans la plupart des autres économies avancées. Les ménages semblent privilégier l'immobilier dans leurs décisions de répartition de portefeuille, en partie parce que les anticipations irréalistes de plus-values élevées augmentent le rendement perçu des investissements immobiliers par rapport à d'autres actifs dans une perspective de constitution de patrimoine à long terme. Toutefois, l'expérience d'autres pays a montré que la rentabilité d'un placement

immobilier est très variable dans la durée, de sorte que des risques considérables dus à l'insuffisante diversification de leur patrimoine pèsent sur la situation financière à long terme des ménages néo-zélandais. L'étroitesse des marchés de capitaux constitue un obstacle à une plus grande diversification des portefeuilles, ce qui limite l'offre d'investissements alternatifs.

Les incitations fiscales faussent les décisions d'épargne et de répartition des portefeuilles en faveur du logement

L'exclusion des loyers imputés et des plus-values de la base d'imposition concourt à orienter la répartition du portefeuille des ménages vers le logement. Étant donné que le revenu nominal d'intérêts et les dividendes sont taxés, l'absence d'impôt sur les plus-values augmente le rendement relatif d'actifs dont les perspectives d'appréciation sont bonnes, ce qui tend à favoriser les investissements dans l'immobilier et les terres agricoles, compte tenu des possibilités d'endettement supérieures qu'ils offrent et de l'étroitesse du marché national des capitaux. En outre, les investissements dans l'immobilier locatif ont bénéficié d'un régime fiscal généreux qui a conduit les investisseurs à déduire des pertes croissantes de leurs autres revenus en vue de réduire leur charge fiscale globale. Les avantages fiscaux consentis ont contribué à prolonger le boom du logement, ce qui a encore gonflé la valeur des biens. Ils ont également un effet régressif parce qu'ils profitent davantage aux investisseurs à haut revenu, du simple fait qu'ils peuvent déduire leurs pertes au taux marginal d'imposition, tandis que les bas revenus sont évincés du marché. Le gouvernement a corrigé certaines de ces distorsions dans le budget 2010/11. *Introduire un impôt sur les plus-values réalisées atténuerait le biais en faveur de l'investissement dans l'immobilier par rapport à d'autres actifs. Exonérer d'impôt la résidence principale diminuerait l'efficacité de cette taxe, mais une exemption partielle ou un paiement différé pourrait être des solutions de rechange ce qui en faciliterait l'acceptation par le public.* Jusqu'à présent, le gouvernement s'est abstenu d'introduire un impôt sur les plus-values. En pareilles circonstances, il devrait envisager d'autres solutions, et notamment *alléger la fiscalité des autres formes d'épargne afin d'harmoniser les règles du jeu, et limiter les possibilités de déduction fiscale des pertes sur investissement immobilier. De telles mesures pourraient s'accompagner d'un relèvement des impôts fonciers conçu de façon à atteindre les mêmes objectifs qu'une taxe sur les loyers imputés.*

La récession a accru les tensions sur le logement social

La rigidité de l'offre de logements sociaux s'est traduite par un allongement des listes d'attente de bénéficiaires prioritaires dans certaines régions, contrairement à d'autres où la demande est faible et l'offre de logement social excédentaire. Compte tenu de l'habitude de conclure des baux de longue durée sans réévaluer le prix du loyer, il est difficile de mettre en adéquation les besoins des ménages et l'offre de logements sociaux ; par conséquent, le parc locatif géré par la Housing New Zealand Corporation (HNZC, l'organisme chargé du logement social) compte de nombreux logements sous-occupés ou au contraire surpeuplés. Le projet gouvernemental d'introduire des baux révisables pour tous les nouveaux locataires et d'accroître la participation de prestataires privés devrait

améliorer la flexibilité et l'efficience de l'offre, en augmentant l'offre de logements financés par les pouvoirs publics en faveur des ménages qui en ont le plus besoin, conformément au mandat de la HNZC. *Une révision périodique de la situation de l'ensemble des locataires pourrait permettre au logement social de mieux répondre aux besoins des ménages. Cette mesure devrait s'accompagner de nouveaux efforts pour aider activement les occupants à gagner une indépendance économique. Enfin, la viabilité financière de la HNZC pourrait être renforcée en mettant fin aux subventions des tarifs de l'eau pour les locataires qui ont les moyens de payer le loyer du marché libre, et en externalisant les activités non essentielles.*

Des politiques plus efficientes d'aménagement du territoire seront nécessaires pour réduire les rigidités du côté de l'offre

Les contraintes affectant l'offre ont également contribué à la hausse prolongée des prix des logements. Elles sont en partie la conséquence de règles d'urbanisme de plus en plus restrictives, qui ont renchéri la valeur des terrains dans plusieurs régions et qui reflètent les efforts des collectivités locales pour concevoir des stratégies de croissance qui tiennent compte d'objectifs environnementaux plus larges. Ces stratégies consistent en général à limiter à certaines zones les aménagements urbains les plus denses, afin de protéger l'environnement adjacent. Des éléments indiquent que ces restrictions ont contribué au gonflement du prix des terrains dans ces zones de confinement, sans amélioration marquée sur le plan de l'environnement en ce qui concerne la qualité de l'air, de l'eau et des terrains non bâtis. En outre, dans certaines régions, la densification résidentielle se heurte à des plans d'occupation des sols incohérents et à l'absence de coordination dans la fourniture d'infrastructures, ce qui accroît les incertitudes et les risques pour les promoteurs et décourage la construction de logements. Ce sont autant d'éléments qui n'ont fait qu'accentuer les tensions sur les prix des biens immobiliers.

Les pouvoirs publics jouent un grand rôle dans les décisions d'urbanisme, compte tenu des externalités environnementales et sociétales générées par l'aménagement du territoire. *Une politique efficiente d'aménagement du territoire doit s'efforcer d'internaliser ces externalités en établissant des mécanismes de prix qui attribuent une valeur socialement optimale aux terrains, à partir d'analyses coûts-avantages d'usages alternatifs et en tenant compte de l'emplacement des logements, des possibilités d'emploi et des transports publics*. Cette stratégie pourrait être mise en œuvre par le biais d'un recours plus systématique aux « contributions financières » (actuellement mises à la charge des promoteurs afin de compenser le coût pour l'environnement induit par le classement d'un terrain comme constructible), qui auraient plus d'impact sur le choix des zones d'aménagement que d'imposer des limites géographiques à la croissance urbaine. *Ces stratégies devraient également établir une tarification cohérente de l'usage de la voiture en ville, instaurer des péages urbains et imposer des frais de stationnement, associés à l'amélioration des transports en commun en vue de lutter plus efficacement contre les émissions de carbone et d'autres polluants automobiles. Il faudrait également s'efforcer de mettre en place des systèmes d'aménagement de l'espace qui coordonnent les politiques d'aménagement du territoire avec les décisions d'investissement dans les infrastructures, tout en améliorant la coopération entre les différents niveaux d'administration, les promoteurs privés et les fournisseurs d'infrastructures*. La forme actuelle des « contributions d'aménagement » (facturées aux promoteurs afin de financer le coût des nouvelles infrastructures) risque d'entraîner une hausse excessive du prix de la construction de logements neufs, tout en

subventionnant les résidents en place. *Le financement de la construction d'infrastructures pourrait être plus équitablement réparti en facturant des charges plus élevées à l'ensemble des résidents appelés à tirer parti des nouveaux services.* Lorsque les mécanismes de prix ne sont pas en mesure d'internaliser pleinement les coûts sociaux et environnementaux, le recours au zonage peut rester indispensable.

La qualité de la réglementation se dégrade et la gouvernance réglementaire doit être encore consolidée

Dans les années 90, des réformes de grande ampleur ont libéralisé l'économie et réduit sensiblement les restrictions concurrentielles, plaçant la Nouvelle-Zélande à la pointe en termes de pratiques réglementaires. Depuis lors, toutefois, l'élan de la réforme s'est essoufflé et certaines décisions ont même eu pour effet de décourager la concurrence. Parallèlement, d'autres pays ont accompli des progrès, de sorte que la qualité de la réglementation se situe aujourd'hui à un niveau moyen par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Elle devra renouer avec l'excellence pour promouvoir une croissance durable. L'incertitude réglementaire induite par de brusques changements dans l'action publique, conséquence d'un trop grand pouvoir discrétionnaire des ministères, doublée d'une incohérence dans la conception des politiques de soutien à la concurrence, est préjudiciable à l'entrepreneuriat et à l'investissement. Cela souligne la *nécessité d'un plus fort ancrage, et d'une utilisation plus ordonnée du système de gouvernance réglementaire, alliés à un usage plus rigoureux des analyses quantifiées d'impact de la réglementation afin de justifier les changements d'orientation*. La mise en place d'une équipe chargée de la qualité de la réglementation au sein du Trésor ayant vocation à évaluer les projets de réglementation, coordonner et recommander des améliorations au système de gestion réglementaire ainsi qu'à aider les pouvoirs publics à élaborer un programme d'examen de la réglementation en en définissant les priorités va dans le bon sens. Il faut toutefois encore des efforts, et une volonté politique, pour instaurer au sein de l'administration publique une culture de l'excellence s'appuyant sur un processus décisionnel fondé sur des données d'expérience. *La productivité pourrait être accrue en exigeant que les restrictions réglementaires à la concurrence soient motivées par des avantages nets pour la collectivité et en établissant des critères de qualité transparents par l'adoption d'un projet de loi relatif à la responsabilité de la réglementation dûment conçu à cet effet.*

Dans les industries de réseau, l'intervention croissante du gouvernement a réduit la transparence et la stabilité du marché, en faussant la concurrence et en augmentant les risques pour les investisseurs. On peut citer l'exemple de l'initiative pour le très haut débit, qui n'a jamais fait l'objet d'une analyse coûts/avantages complète, ainsi que l'action spécifique (« Kiwi share ») détenue par l'État dans la compagnie des télécommunications, qui peut restreindre la concurrence et qui *doit être supprimée. Les autorités de tutelle doivent certes bénéficier d'une plus grande autonomie, mais elles doivent également être soumises à des mécanismes de responsabilité renforcés grâce à une évaluation périodique indépendante de leurs décisions.*

La politique de la concurrence doit continuer de tendre vers les meilleures pratiques au niveau mondial

En raison de la petite taille du pays et de son éloignement, la réglementation de la concurrence en Nouvelle-Zélande peut être plus complexe car, dans certains cas, réaliser des économies d'échelle est plus difficile que dans des pays plus grands, mais elle peut générer des gains d'efficience qui justifient de restreindre la concurrence. Par conséquent, l'application du droit de la concurrence est devenue un processus subjectif qui ralentit considérablement les décisions. Les initiatives récentes de restructuration devraient accélérer les choses, et le fait d'*élargir le champ d'intervention de la Commission du Commerce pourrait dégager des gains d'efficience supplémentaires, tandis que des évaluations* ex post *périodiques des fusions et acquisitions soumettraient les décisions de la Commission du Commerce à un contrôle. La Nouvelle-Zélande pourrait améliorer l'efficacité de sa législation antimonopoles en adoptant des modifications destinées à la rendre plus flexible, sur le modèle de la législation australienne ou des pratiques exemplaires prônées par l'OCDE.*

L'État a accru sa participation dans l'économie tandis que de nouveaux obstacles à l'IDE ont été érigés

L'État a, de façon louable, cherché à tirer avantage d'une plus grande ouverture aux échanges internationaux en concluant de nouveaux accords de libre-échange, mais la participation publique dans des entreprises commerciales a augmenté au cours de la dernière décennie, ce qui a probablement freiné la productivité globale en réduisant les pressions concurrentielles et la prise de risque, tout en décourageant l'IDE. Par rapport aux normes internationales, les entreprises publiques néo-zélandaises semblent mieux se comporter que celles d'autres pays, même s'il y a encore une marge de progression. Cette participation publique est importante, et une évolution vers la cotation en bourse d'actifs commerciaux contrôlés par l'État et vers une privatisation totale ou partielle renforcerait la discipline de marché et la transparence du fait de la nécessité de se conformer aux conditions d'admission à la cote et à la législation qui protège les actionnaires minoritaires. Si le gouvernement met à exécution son intention de privatiser partiellement les producteurs d'électricité contrôlés par l'État, l'entrepreneuriat, la gouvernance d'entreprise et la transparence du marché y gagneraient, mais il faudra s'acheminer vers une privatisation intégrale si l'on veut optimiser les gains de productivité. Le régime de sélection de l'IDE est devenu plus opaque concernant l'investissement dans les « terrains sensibles ». Une plus grande transparence est nécessaire, notamment par la suppression des pouvoirs de veto détenus par les ministères, afin de ne pas décourager l'investissement étranger susceptible d'accroître la productivité globale. Dans l'immédiat, la poursuite de l'intégration, s'il y a lieu, grâce à l'harmonisation des politiques, la reconnaissance mutuelle des normes ou, du moins, la coopération avec l'Australie et d'autres partenaires réduirait le coût relativement élevé de la gouvernance réglementaire et de l'application du droit de la concurrence, en produisant des gains d'efficience de taille dans le secteur des entreprises.

La croissance verte serait un atout décisif

Le gouvernement néo-zélandais soutient depuis longtemps les principes du développement durable. Par exemple, la Loi de 1991 sur la gestion des ressources (RMA) synthétisait tous les textes de loi existants dans le domaine de l'environnement en une seule loi qui s'efforçait d'intégrer les coûts et objectifs environnementaux dans les décisions privées d'utilisation des ressources. Le système d'échange de droits d'émission de 2009 pour les gaz à effet de serre (GES) est l'une des premières initiatives de ce type dans la zone OCDE. Les richesses de ce pays et les compétences de ses habitants tiennent en grande partie à l'abondance de ses ressources naturelles, de sorte que l'économie et l'environnement entretiennent de forts liens d'interdépendance. La Nouvelle-Zélande est le premier exportateur mondial de produits laitiers, ce qui témoigne de l'efficience de son secteur agricole en l'absence complète de subventions. Le tourisme, essentiellement axé sur la nature, se développe rapidement et génère désormais plus de recettes à l'exportation que la filière laitière. En tant qu'économie de petite taille, éloignée et tributaire des ressources naturelles, la Nouvelle-Zélande doit surmonter d'importants obstacles à la fois pour conserver son image de pays « propre et vert » et pour accroître sa productivité en augmentant ses exportations. Aujourd'hui, les marchés sont aussi sensibles au respect de l'environnement qu'à l'efficience économique. La Nouvelle-Zélande doit impérativement mener une politique de croissance qui intègre les effets sur l'environnement afin de préserver ses avantages naturels face à la concurrence internationale.

Une gestion plus efficiente de l'eau et des terres doit être une priorité

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, c'est la réglementation plutôt que les instruments économiques qui déterminent la politique environnementale. *Il devrait être sérieusement envisagé de recourir davantage à la fiscalité environnementale dans un souci d'amélioration de l'efficience aussi bien que de mobilisation de recettes.* La mise en œuvre de la RMA, dévolue aux régions, implique des coûts élevés. Le processus d'octroi des autorisations (« consents ») régionales d'utilisation des ressources pour les projets d'investissement en milieu urbain ou rural est généralement long et onéreux parce qu'il mobilise d'importantes ressources administratives et donne lieu à des litiges. Des pénuries d'eau se sont produites dans des régions touchées par la sécheresse où les exploitations laitières se sont multipliées, attirées par l'augmentation du prix du lait, car des restrictions juridiques découragent le développement de marchés explicites pour l'eau d'irrigation, ce qui a des conséquences préjudiciables sur la qualité de l'eau. Néanmoins, des progrès sont accomplis. La RMA a été révisée à deux reprises en vue d'autoriser plus explicitement l'usage d'instruments économiques et de rendre le processus d'autorisation plus efficient. Le gouvernement a créé un Forum de l'eau et du sol dans l'optique de permettre aux différentes parties prenantes de déterminer collectivement les réformes qui pourraient être apportées à la gestion de l'eau douce en Nouvelle-Zélande, et a mis sur pied une autorité indépendante de protection de l'environnement (EPA) pour superviser la mise en œuvre des politiques dans les domaines d'importance nationale. Certaines régions confrontées à de graves contraintes de ressources ont commencé à tester les échanges de droits d'irriguer et de polluer. Comme le prévoit la RMA, *des normes nationales sur l'environnement et des déclarations d'orientation doivent être établies afin de mieux orienter les*

décisions locales et responsabiliser les usagers de l'environnement, et les régions devraient mener des analyses coûts-avantages des projets de règlements à la lumière de ces lignes directrices. La toute nouvelle EPA doit voir son indépendance garantie et bénéficier d'une grande latitude pour poursuivre ses objectifs de la manière la plus efficiente possible. Il convient d'encourager les marchés d'attribution de l'eau et des droits de pollution, formels ou informels, en levant les restrictions juridiques régionales aux échanges de droits. De nouveaux barrages de retenue d'eau d'irrigation pourraient également améliorer l'efficience du système d'allocation et accroître les capacités d'absorption, mais les répercussions négatives sur l'environnement (comme l'augmentation des émissions de GES provoquée par le développement de l'industrie laitière grâce au stockage de l'eau) doivent être prises en compte.

Le système d'échange de droits d'émission est une initiative de toute première importance

Le système d'échange de droits d'émission de GES mis en place en 2009 était novateur à deux principaux égards : il incarnait l'engagement de la Nouvelle-Zélande à transformer les promesses de Kyoto en actions concrètes, alors même que la crise mondiale avait éclaté et que, face aux incertitudes, d'autres pays se dérobaient ; et il englobait tous les types de gaz et tous les secteurs, agriculture comprise, contrairement aux autres systèmes (en vigueur ou planifiés). Le protocole de Kyoto impartit à la Nouvelle-Zélande l'obligation de ramener d'ici 2012 ses émissions de GES au niveau de l'année 1990. Cet objectif pose différents défis. En tant que producteur, la Nouvelle-Zélande est le deuxième émetteur de GES de l'OCDE en termes d'intensité de production, dont la moitié environ provient de l'agriculture, pour laquelle il n'existe aucune technologie connue d'atténuation significative des émissions de GES. Une grande partie de la production d'électricité est déjà d'origine hydraulique, ce qui exclut cette possibilité de réduire les émissions du secteur de l'énergie. Depuis 1990, les émissions brutes ont augmenté de 23 %, et la progression la plus forte concerne le secteur de l'énergie (transports), ce qui reflète le taux de motorisation élevé et la vétusté du parc automobile.

Potentiellement, le système d'échange de droits d'émission offre une solution d'atténuation à moindre coût, bien que la Nouvelle-Zélande, pays où les mesures d'atténuation auraient un coût marginal élevé, puisse avoir à acheter des permis d'émission à l'étranger. Le système d'échange actuel fera cette année l'objet d'un examen, qui sera bien sûr fonction de l'évolution du régime international applicable au changement climatique. Plusieurs mesures de transition ont été prises afin de modérer ses effets initiaux et d'améliorer son acceptabilité politique. Ces mesures englobent des attributions gratuites non plafonnées aux secteurs énergivores et exposés aux échanges internationaux, calculées sur la base de la production actuelle (et non d'une année de référence), et normalisées en fonction de l'intensité moyenne du secteur. Les attributions ne sont donc pas explicitement plafonnées, alors que le prix est fixe jusqu'à la fin 2012. Les exploitants forestiers reçoivent des crédits au titre des plantations, ce qui constitue le principal moyen de satisfaire aux obligations fixées pour la première période d'engagement (2008-12), bien que des obligations correspondantes seront générées lorsque l'abattage de nombre de ces forêts débutera vers 2020. *Conditionner la mesure dans laquelle l'impact de la tarification du carbone doit être renforcée à l'évolution vers la conclusion d'un accord international de vaste portée relatif à la réduction des émissions est une approche idoine pour la nécessaire révision du système d'échange de droits d'émission prévue en 2011.*

Si ces progrès sont suffisants, on peut pour renforcer l'impact de la tarification du carbone prévoir un plafonnement contraignant des attributions de permis qui reflète l'engagement international souscrit par la Nouvelle-Zélande. La mise aux enchères des permis produirait des recettes publiques bienvenues utilisables ensuite pour assainir les finances publiques ou compenser d'autres formes de fiscalité induisant des distorsions. Si les allocations gratuites étaient maintenues, il faudrait les attribuer non plus en fonction de la production actuelle calculée d'après l'intensité, mais opter plutôt pour des crédits d'impôt en faveur d'investissements de réduction des émissions ou pour compenser le coût des intrants. Les nouveaux venus dans les secteurs exposés aux échanges, en particulier dans les industries les plus polluantes, ne devraient pas recevoir d'allocations gratuites. Si toutefois les progrès accomplis par les principaux partenaires commerciaux n'étaient pas à la hauteur de la politique de tarification du carbone appliquée par la Nouvelle-Zélande à l'industrie, il faudrait s'abstenir de plafonner les attributions gratuites de permis tout en s'efforçant de mieux cibler leurs destinataires, comme décrit plus haut. Quoi qu'il en soit, il conviendra d'évaluer en détail les coûts budgétaires à long terme, les effets redistributifs et les risques que présentent le système d'échange de droits, et de renforcer les mécanismes de gestion des risques. Enfin, la Nouvelle-Zélande a été en première ligne des efforts accomplis pour mesurer et modéliser les émissions du secteur agricole. *La recherche publique devra être intensifiée afin de trouver des solutions technologiques novatrices aux émissions de méthane et d'azote par l'agriculture. Il est primordial d'intégrer l'agriculture au système d'échange de droits d'émissions comme prévu, mais il faut savoir que si les autres pays n'agissent pas de même, l'impact de la tarification du carbone sera vidé de sa substance.*

Chapitre 1

Ajustements vers une trajectoire de croissance durable

La récession de 2008-09 a pu être amortie grâce à un train de mesures de relance sans précédent et à la croissance relativement forte enregistrée par l'Australie et l'Asie, principaux partenaires commerciaux de la Nouvelle-Zélande, qui a aussi eu un effet positif sur les termes de l'échange. Mais la reprise qui a suivi a été étonnamment faible et irrégulière. L'importante charge de la dette et la plus grande aversion pour le risque engendrée par la crise mondiale ont suscité une volonté de désendettement de la part des ménages, des entreprises, des banques et (bientôt) de l'État, ce qui paraît être une étape nécessaire et souhaitable des ajustements devant être opérés en vue d'une croissance à long terme plus durable. Le boom immobilier de la dernière décennie, financé par le recours à l'endettement, a pesé sur le taux d'épargne déjà structurellement faible des ménages. Du fait des mesures budgétaires expansionnistes mises en œuvre avant la récession, ainsi que des moins-values conjoncturelles sur recettes et des grosses dépenses exceptionnelles liées aux tremblements de terre, le taux d'épargne de l'État s'est lui aussi effrité. La progression de l'endettement des ménages, des entreprises et maintenant de l'État ayant été financée à l'étranger, par le truchement surtout du système bancaire pour ce qui est du secteur privé, les engagements extérieurs nets se sont accumulés jusqu'à atteindre des niveaux rendant l'économie particulièrement sensible à de fortes variations de la confiance des investisseurs. La persistance de taux d'intérêt plus élevés que dans les autres pays, qui traduit la faiblesse de l'épargne nationale, a attiré des flux de capitaux significatifs, poussant le taux de change à la hausse et entraînant une contraction du secteur axé sur le commerce international. Parallèlement, ces taux d'intérêt relativement élevés ont aussi renchéri le capital, limitant les investissements nationaux et pesant de ce fait sur les perspectives de croissance à plus long terme. L'objectif officiel d'un rattrapage de l'écart de productivité avec l'Australie exigera un rééquilibrage de l'économie avec une diminution de la part de la consommation au profit de sources de croissance plus productives. L'assainissement budgétaire, en particulier au moyen d'une réduction des dépenses publiques, aura un rôle important à jouer pour réduire les pressions s'exerçant sur le taux de change et pour améliorer la position extérieure. La stabilité des prix pourra ainsi être maintenue avec des taux d'intérêt réels et nominaux plus faibles. Une diminution des transferts publics accompagnée de désinvestissements pourrait, dans le contexte de réformes plus large de la réglementation visant à réduire les distorsions exercées sur l'action publique, permettre d'améliorer les incitations privées au travail, à l'épargne et à l'investissement, donnant ainsi un coup de fouet à la croissance potentielle.

Les données statistiques 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.

L'activité économique est soutenue par des termes de l'échange favorables ainsi que par une orientation souple de la politique monétaire et (jusqu'à ce jour) de la politique budgétaire. Parallèlement, elle est contrainte par les restrictions que s'impose actuellement le secteur privé, qui pèsent sur la croissance de la demande intérieure. La parité élevée du dollar néo-zélandais empêche aussi le secteur des biens échangeables de tirer parti de la croissance relativement dynamique observée chez certains grands partenaires commerciaux. Les bilans des banques restent sains, mais l'économie est sous la menace d'une correction potentielle des prix de l'immobilier, encore élevés, et de variations soudaines de la situation des marchés mondiaux des capitaux et de la confiance des investisseurs. Si ces vulnérabilités sont atténuées dans une certaine mesure par la solidité des institutions, la souplesse du taux de change et la relative modestie de la dette publique, elles soulignent néanmoins l'urgence d'une réduction de l'imposant déficit budgétaire. Dans la configuration actuelle de l'action publique, le déficit de la balance des opérations courantes devrait s'amplifier à nouveau au fur et à mesure de la reprise de l'économie, risquant d'imposer un ajustement futur plus rigoureux.

Évolutions macroéconomiques

La volonté de désendettement au lendemain de la récession

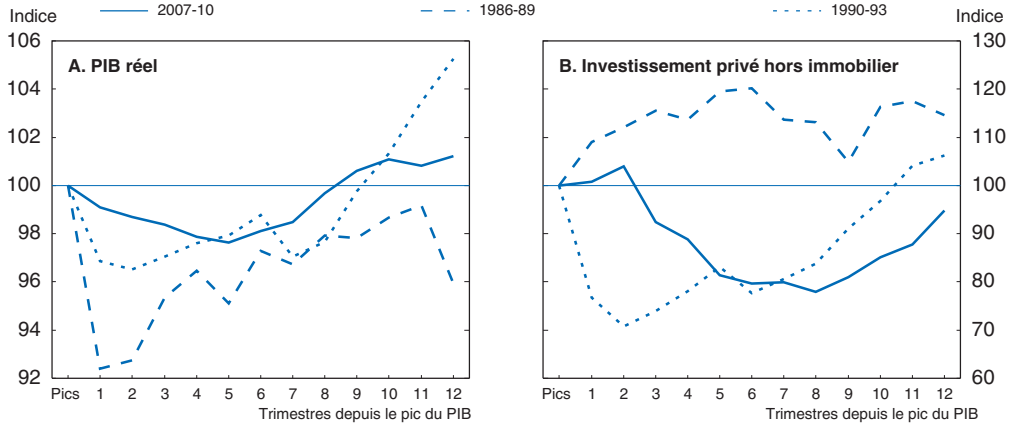
Par rapport à de nombreux autres pays de l'OCDE, la récession de 2008-09 n'a pas été particulièrement marquée en Nouvelle-Zélande (bien que la contraction du PIB par habitant ait été comparable à celle des États-Unis). Cette situation s'explique par des politiques monétaires et budgétaires très favorables (reflétant du côté budgétaire des décisions prises avant la récession mondiale), pour lesquelles une large marge d'assouplissement préexistait. Si l'on excepte des problèmes de liquidités, le système bancaire a été relativement épargné par les bouleversements survenus à l'étranger grâce à des bilans plus sains, en grande partie vierges d'actifs dits « toxiques ». En outre, la réorientation structurelle des exportations néo-zélandaises vers les marchés d'Asie de l'Est, en forte croissance (et indirectement aussi *via* l'Australie) a suscité un regain précoce de la demande, la Chine ayant aujourd'hui délogé le Japon de sa place de deuxième partenaire commercial de la Nouvelle-Zélande, après l'Australie. Les autres facteurs positifs, qui se sont manifestés dès le début de la récession, ont été la vigueur des prix des exportations néo-zélandaises, notamment des produits laitiers, et l'évolution favorable correspondante des termes de l'échange, même si les prix des matières premières ont dérivé à la hausse, en raison pour partie de la forte sécheresse qui a réduit le volume des exportations agricoles de la Nouvelle-Zélande et a servi de déclencheur à la récession juste avant que n'éclate la crise financière internationale.

Toutefois, l'épisode récent s'est accompagné d'une diminution durable des investissements privés hors logement (graphique 1.1), alors même que la Nouvelle-Zélande ne connaissait pas elle-même de crise bancaire. Lors de la crise financière mondiale de 2007-09, le coût du capital a explosé dans le monde parallèlement à l'aversion

au risque, ce qui a entraîné une dégradation des conditions financières alors même que les taux d'intérêt pour tous les types de crédit diminuaient. S'agissant de la Nouvelle-Zélande, pays importateur de capital dépendant beaucoup des emprunts bancaires sur le marché international de gros, les conséquences potentielles pour les banques et leurs emprunteurs ont été beaucoup plus graves qu'elles ne l'auraient été dans le contexte d'une récession plus classique induite par la politique monétaire ou transmise par les exportations, compte tenu des grandes incertitudes entourant la disponibilité continue de financements. Le ralentissement qui a suivi sur les marchés de l'immobilier et du foncier agricole a aggravé la baisse de l'activité économique, en pesant sur la consommation et en réduisant les rendements bruts attendus des investissements, tout en exposant les portefeuilles de prêts bancaires à des risques collatéraux. Les cours mondiaux des produits de base et le taux de change ont chuté et les termes de l'échange se sont dégradés lorsque la crise s'est déclenchée, mais depuis la mi-2009, ils ont retrouvé leurs niveaux record du début de 2008, tandis que sur le marché intérieur, les prix des logements et des exploitations agricoles continuaient leur lente érosion (voir ci-après).

Graphique 1.1. **Récession et reprise par rapport aux cycles antérieurs**

2007 T4/ 1986 T3/ 1990 T4 = 100, indices-chaînes en volume



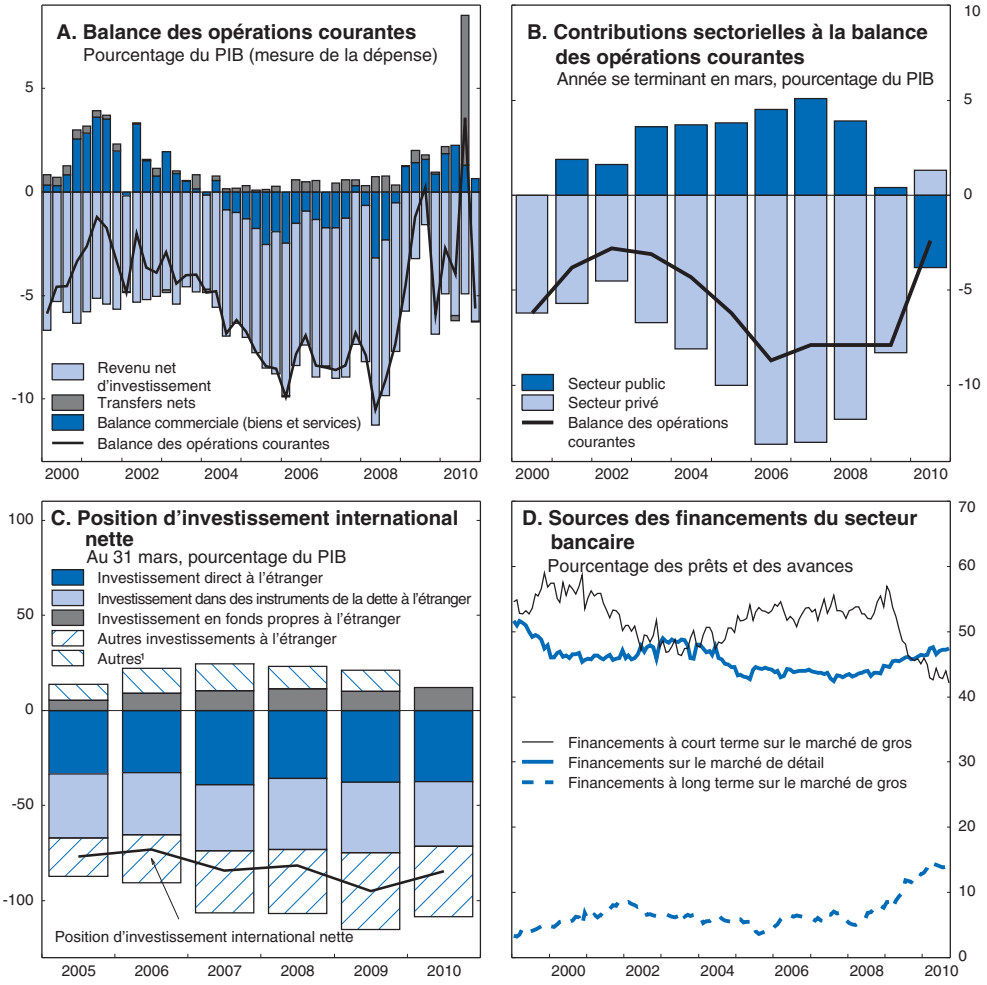
Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques*, n° 88.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399335

Le taux de change, qui revêt une importance critique compte tenu de l'ouverture de l'économie, a enregistré une baisse tendancielle en réponse aux évolutions des cours des matières premières, ce qui a contribué à l'éviction régulière des produits manufacturés et autres produits échangeables autres que les ressources. Ses fluctuations à court terme ont été dominées, toutefois, par les écarts internationaux de taux d'intérêt et par les attitudes des marchés mondiaux à l'égard du risque. En 2008, alors que la politique monétaire néo-zélandaise s'assouplissait fortement, que la situation financière mondiale se dégradait et que les prix des matières premières baissaient, la monnaie a chuté de quelque 30 %. Ce phénomène a lui aussi contribué à soutenir dès le début les exportations nettes pendant la récession. À l'inverse, au cours de la période 2009-10, le taux de change s'est à nouveau apprécié, rattrapant la quasi-totalité de son recul antérieur, principalement en réaction au retour de l'appétit pour le risque suscité par les injections massives de liquidités (notamment sous la forme d'un assouplissement quantitatif) intervenues dans les grands pays de l'OCDE, qui ont ranimé la quête de rendements dans des pays comme la Nouvelle-Zélande.

Lors du déclenchement de la crise financière et de la récession mondiales, le déficit de la balance des opérations courantes de la Nouvelle-Zélande s'était largement comblé, s'approchant de zéro vers la fin de 2010 alors qu'il avait dépassé 10 % du PIB au milieu de 2008 (voir le graphique 1.2, partie A). Cette amélioration traduit un certain nombre de facteurs cycliques et ponctuels et pourrait donc n'être que très temporaire[1]. Les taux d'épargne privée ont augmenté, tandis que sous l'effet conjugué des gains des termes de l'échange et de la faiblesse de la demande intérieure, la balance commerciale a renoué avec l'excédent dès le début de 2009. Néanmoins, les déficits enregistrés de longue date par la balance des opérations courantes ont reflété pour l'essentiel par le passé des sorties nettes de revenus d'investissement associées à des engagements extérieurs nets conséquents. À plus de 85 % du PIB, le déficit des investissements nets globaux de la Nouvelle-Zélande est dangereusement proche des niveaux observés dans les pays européens ayant subi récemment des difficultés économiques et financières graves (voir graphique 1.3). Mais il existe aussi des différences. Le déficit des investissements nets globaux de la

Graphique 1.2. **Vulnérabilité extérieure**



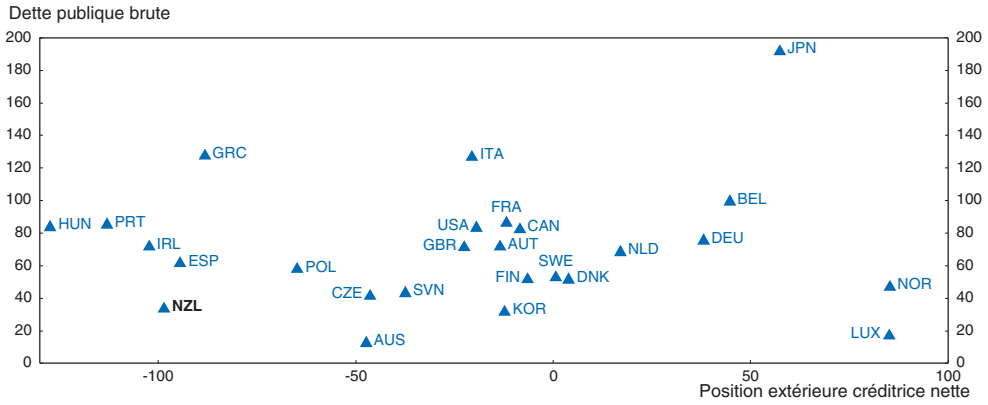
1. La rubrique « autres » recouvre les avoirs de réserve et les instruments financiers dérivés.

Source : Banque centrale de Nouvelle-Zélande (2010) ; *Financial Stability Report*, novembre ; Fonds monétaire international ; et Statistics New Zealand.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399354

Graphique 1.3. **Dette publique et position extérieure créditrice nette**

En pourcentage du PIB, 2009[1]



1. Données de 2008 pour l'Australie ; les données relatives à l'endettement brut en 2009 du Japon et du Luxembourg sont issues des projections du numéro 88 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

Source : FMI, *Base de données des Statistiques financières internationales* et OCDE, *Base de données des Perspectives économiques*, n° 88.

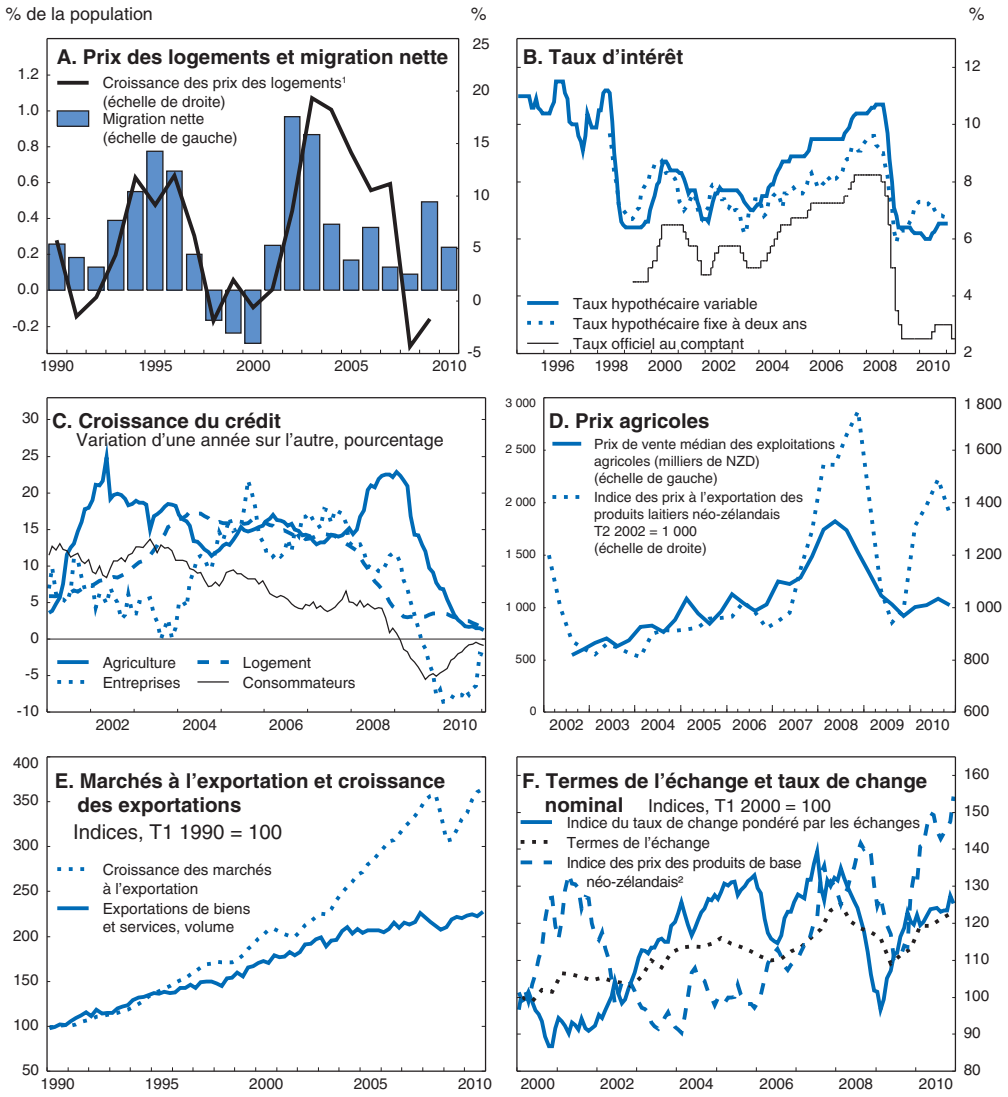
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399373

Nouvelle-Zélande est à ce niveau ou à un niveau plus élevé depuis plus de deux décennies, et a légèrement reculé récemment, alors que les augmentations des autres pays sont intervenues plus tard. Dans ce contexte, les instruments de portefeuille à court terme, plus sujet à la fuite des capitaux, occupent encore une place dominante dans la structure d'endettement de la Nouvelle-Zélande (graphique 1.2, partie C).

Le gonflement marqué de la dette extérieure brute qui a dépassé les 130 % du PIB reflète une double envolée des prix des actifs, sur le marché du logement et sur celui des terrains agricoles. Dopés par les flux migratoires nets et la facilité de l'accès au crédit du début des années 2000 (voir graphique 1.4, parties A et B), les prix des logements ont augmenté plus fortement que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, financés par la hausse de l'endettement des ménages (voir chapitre 2). En outre, la hausse des prix des produits laitiers observée en 2007-08 a stimulé de demande de terrains agricoles pour une reconversion dans la production laitière, ce qui a entraîné un quasi doublement des prix des exploitations, qui avaient déjà fortement augmenté les cinq années précédentes. Les concours bancaires au secteur de l'agriculture ont fortement augmenté pour financer les investissements des nouveaux arrivants ou bien l'extension ou la conversion des exploitations existantes. L'encours de la dette agricole a ainsi augmenté de plus de 50 % depuis le début de 2007 pour atteindre 48 milliards NZD (soit 25 % du PIB), dont 65 % au titre de la production laitière. Sur les marchés du logement et du foncier agricole, les attentes de plus-values et la possibilité de donner des biens en garantie ont probablement contribué à stimuler l'accumulation de dette et les effets de patrimoine, abaissant ainsi encore du même coup le taux d'épargne des ménages.

Alors que les prix des logements sont restés relativement élevés pendant toute la durée de la récession économique, en partie parce que les salaires des ménages se sont maintenus malgré l'aggravation du chômage, les prix des terrains agricoles ont diminué plus fortement en 2009, parallèlement à ceux des produits laitiers, mais ils ne sont pas repartis à la hausse avec ces derniers lorsque les cours des matières premières se sont redressés en 2010-11 (graphique 1.4, partie D). La chute des revenus agricoles a lourdement

Graphique 1.4. **Indicateurs macroéconomiques**



1. Le prix des logements correspond à l'indice des prix des logements établi par Quotable Value Ltd., logements seuls ; variation en pourcentage par rapport à l'année précédente.
2. Cet indice de prix NZD, publié par ANZ, est une synthèse des tendances des cours des 17 principales exportations de produits de base de la Nouvelle-Zélande.

Source : ANZ ; Banque centrale de Nouvelle-Zélande ; Statistics New Zealand ; Trésor de Nouvelle-Zélande (2010), *Saving in New Zealand – Issues and Options*, septembre.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399392

obéré la capacité à assurer le service de la dette dans le secteur de l'agriculture, même si les difficultés financières étaient concentrées dans les nouvelles exploitations fortement endettées, qui ne constituent qu'une petite proportion du secteur. Les agriculteurs ont dû s'adapter à une alternance de climat humide et sec, qui réduit beaucoup leur productivité[2], tout en essayant de réduire leur charge d'endettement. La remontée des prix des produits laitiers observée depuis la fin de 2009 est en train d'améliorer la rentabilité du secteur agricole et de faciliter l'assainissement des bilans. En outre, le lancement de contrats à termes pour les produits laitiers à la bourse de Nouvelle-Zélande (NZX) en octobre 2010 a

accru les possibilités offertes aux agriculteurs de se couvrir contre les fluctuations des prix des matières premières.

L'aggravation des incertitudes économiques a réduit la demande de crédit, les entreprises, les ménages et les agriculteurs mettant tous l'accent sur le désendettement, malgré des taux de crédit bancaire nettement plus faibles (voir graphique 1.4, partie B et C). Le ralentissement de la croissance du crédit depuis le début de 2009 reflète peut-être aussi le durcissement des conditions de prêt dû à la hausse des coûts des emprunts bancaires, aux risques évidents pesant sur la valeur des biens donnés en garantie et à l'effondrement de plusieurs sociétés financières non bancaires. Les banques restent probablement très prudentes étant donné la hausse des prêts en souffrance qui sont passés de 0.5 % à la mi-2008 à 2.0 % à la mi-2010, en particulier pour les biens commerciaux et agricoles, même si le niveau des créances douteuses reste faible à l'aune internationale. Néanmoins, le principal facteur limitatif réside vraisemblablement du côté de la demande de crédit. Malgré une demande de crédit très réduite, les ménages n'ont pas encore réussi à faire baisser sensiblement le rapport de leur dette au revenu disponible (voir chapitre 2, graphique 2.4).

Interruption de la reprise et perspectives incertaines

L'appréciation du taux de change notée plus haut a coïncidé avec des facteurs qui ont conduit à une très faible croissance du PIB durant une grande partie de 2010 : la récurrence d'incertitudes mondiales, comme celles découlant de la crise de la dette souveraine en Europe ; un ralentissement considérable du marché du logement suite à une augmentation de 0.5 point de pourcentage des taux d'intérêt hypothécaires variables et à des modifications de la fiscalité sur les investissements immobiliers ; les efforts faits actuellement par les ménages pour réduire leur dette et les incertitudes persistantes du côté des entreprises, qui impliquent conjointement une hausse seulement modérée des dépenses de détail, de l'emploi et de l'investissement ; et une sécheresse au début de l'été qui a entraîné un fort ralentissement de la production agricole vers la fin de l'année (RBNZ, 2011). Le grave séisme qui a frappé la région de Canterbury en septembre a encore pesé sur la reprise déjà fragile, qui s'est pour l'essentiel enlisée au deuxième semestre de 2010. En outre, le redressement des prix des produits laitiers et les gains correspondants des termes de l'échange ont contribué au processus de désendettement dans le secteur agricole, en fournissant notamment un nouvel appui aux revenus intérieurs réels. Au début de 2011, alors que des signes encourageants apparaissaient – meilleures conditions climatiques, redressement de la confiance des entreprises, augmentation des importations de biens d'équipement, déclaration d'intention des entreprises sur de nouvelles embauches et travaux de reconstruction anticipés – un deuxième séisme beaucoup plus destructeur a frappé la région de Christchurch, aggravant considérablement les incertitudes et retardant une fois encore la reprise (encadré 1.1).

Compte tenu des efforts de désendettement continus faits par le secteur privé, du coût supplémentaire porté à l'activité et à la confiance par les séismes et des risques persistants pesant sur l'économie mondiale, les perspectives pour les deux prochaines années sont marquées par des incertitudes exceptionnellement élevées. En 2011, la croissance s'appuiera principalement sur la forte demande asiatique de produits alimentaires et de ressources, sur la disparition progressive de l'impact de l'appréciation du taux de change et sur quelques facteurs ponctuels favorables, comme le début des travaux de reconstruction à la suite des deux tremblements de terre ou encore l'organisation de la

Encadré 1.1. **Le séisme de Christchurch**

L'activité économique devrait payer un lourd tribu au séisme dévastateur qui a frappé Christchurch le 22 février 2011, le deuxième dans la région de Canterbury en un peu plus de cinq mois, sans parler des pertes en vies humaines et des nombreux blessés, dont certains garderont des séquelles à vie. Deuxième plus grande ville de la Nouvelle-Zélande, Christchurch, représente 12 % de la production économique totale (la part de la région de Canterbury au sens large est de 15 %). Elle est le point de passage vers South Island, car de nombreux touristes arrivent à son aéroport international. D'après les premiers rapports non officiels, jusqu'à un tiers des bâtiments du centre d'affaires ont été totalement détruits, avec d'importants dommages aux infrastructures et aux habitations dans la région environnante, alors que les zones rurales, qui avaient souffert davantage dans le premier séisme, ont été cette fois moins touchées. D'après les informations initiales, les incidences économiques attendues sont les suivantes :

Coûts financiers

D'après les estimations préliminaires du Trésor et de la Banque de réserve néo-zélandaise, le coût financier des dommages du séisme de février sera deux à trois fois supérieur à celui du séisme de septembre. Le coût estimé des deux séismes combinés est d'environ 15 milliards NZD (tableau 1.1). Cela équivaut à environ 2.5 % de la valeur de remplacement du stock de capital national (hors terrains) au 31 mars 2010. Étant donné que le coût estimé de la reconstruction est très incertain, ces chiffres ne doivent être considérés que comme indicatifs. Certaines structures pourraient ne jamais être remplacées. La liquéfaction du sol sur de larges zones, en particulier dans les parties est de la ville, pourrait empêcher la reconstruction ou exiger un assainissement coûteux des terrains. Les départs permanents de populations et les fermetures d'entreprises, suscités par les perturbations de grande ampleur de l'activité ou la crainte de répliques, pourraient réduire l'ampleur de la reconstruction. Inversement, des activités totalement nouvelles pourraient émerger si la ville tire l'occasion de ce drame pour se « réinventer ».

Tableau 1.1. **Estimation des coûts financiers des tremblements de terre**

Milliards de NZD

	Secteur résidentiel	Secteur commercial	Infrastructures	Total
4 septembre	3.25	0.75	1.0	5.0
22 février	6.0	3.0	3.0	12.0
Total[1]	**9.0**	**3.0**	**3.0**	**15.0**

1. Les totaux ne correspondent pas à la somme de leurs composantes afin d'éviter un double comptage des dommages.
Source : Trésor néo-zélandais.

Coûts budgétaires

La Commission des tremblements de terre couvre les bâtiments résidentiels et leur contenu, qui sont assujettis à des plafonds de remboursement (100 000 NZD + taxe sur les biens et services par logement et 20 000 NZD + taxe sur les biens et services pour leur contenu). La Commission prend à sa charge les premiers 1.5 milliard NZD découlant de tout événement (y compris les répliques), après quoi, elle s'appuie sur la réassurance jusqu'à concurrence de 4 milliards NZD. Les engagements faisant suite aux deux tremblements de terre ont été estimés à 3.05 milliards NZD jusqu'ici. Le reste des dommages résidentiels et l'ensemble des dommages subis par les biens commerciaux sont à la charge des assureurs privés, des réassureurs et des propriétaires.

Encadré 1.1. **Le séisme de Christchurch** *(suite)*

La majeure partie du coût des dommages subis par les infrastructures (3 milliards NZD) sera financée par l'État (administrations locale et centrale, cette dernière finançant 60 % (et peut-être plus) des dommages aux infrastructures locales). L'État devra supporter des coûts directs supplémentaires liés à la protection sociale. Un programme d'aide d'urgence de 120 millions NZD a été mis en place pour fournir une aide financière pendant six semaines aux petites entreprises et aux travailleurs dont les emplois ont disparu, ce programme devant être suivi d'un programme d'aide modifié. Les coûts budgétaires supplémentaires devraient concerner des services de santé supplémentaires ainsi que des demandes de prestations d'invalidité et d'allocations logement. Un assainissement des terrains sera aussi requis. Si l'on tient compte de l'ensemble des dépenses courantes et des dépenses en capital, le coût total pour l'administration centrale (« Core Crown ») des deux séismes est actuellement estimé à 4.5 milliards NZD (2¼ pour cent du PIB). Si l'on tient compte des entités de la Couronne (notamment la Commission des tremblements de terre) et des entreprises d'État (qui ne font pas partie de la Core Crown), les coûts totaux pour le Trésor s'élèvent, selon les estimations, aux alentours de 7.75 milliards NZD.

La faiblesse de l'activité économique devrait aussi peser considérablement sur les recettes fiscales. D'après les estimations du Trésor, les moins-values attendues de recettes fiscales seront probablement de l'ordre de 3-5 milliards NZD sur une période de cinq ans, soit 1-1.5 % de la base totale de recettes prévues dans la mise à jour économique et budgétaire trimestrielle de décembre 2010 (HYEFU). Selon les prévisions préliminaires actualisées de l'OCDE, le coût budgétaire total pour l'État est de près de 9 milliards NZD sur les cinq années de l'horizon budgétaire, les dépenses étant très fortement concentrées en 2011 et 2012. Ce chiffre a été pris en compte dans les prévisions révisées (tableau 1.2). À terme, environ la moitié du coût serait lié à l'augmentation des dépenses et l'autre moitié à la diminution des recettes. Les pouvoirs publics s'emploient à trouver des économies budgétaires ailleurs de façon à réduire cette estimation. Par exemple, le Premier ministre a lancé l'idée de plafonner la prestations *Working for Families* dans le cas des individus à revenu plus élevé afin de financer une partie des coûts des séismes, alors que le ministre des Finances a indiqué que les prêts aux étudiants sans intérêts seront réexaminés attentivement comme source éventuelle d'épargne.

Les actifs de la Commission des tremblements de terre devront au bout du compte être reconstitués au moyen d'un prélèvement spécifique plus élevé sur les ménages. En outre, les primes d'assurance et de réassurance augmenteront vraisemblablement, peut-être de manière significative compte tenu des importants coûts actuels, ce qui fera peser une nouvelle charge financière sur l'État ainsi que sur les propriétaires de logements et les entreprises.

Incidences économiques

La reprise économique qui devait accompagner la reconstruction suite au séisme de septembre sera vraisemblablement retardée de plusieurs trimestres, d'autant que le dernier tremblement de terre a frappé alors que l'économie connaissait une période de faiblesse inattendue au deuxième semestre de 2010. Ces incidences économiques sont très incertaines et devraient être distinguées de la manière suivante :

- À Christchurch, le tremblement de terre a entraîné des perturbations considérables à court terme de la production, notamment durant le trimestre qui s'est terminé en mars au cours duquel la CBD a été fermée. La dégradation de la confiance des entreprises et des consommateurs devrait persister pendant quelque temps, vraisemblablement jusqu'à ce que la phase de reconstruction soit bien engagée en 2012. Les effets négatifs sur la demande à court terme, notamment la perte de recettes d'exportation venant du tourisme et des retards dans la reconstruction suite au premier séisme, seront significatifs. D'après les estimations du Trésor, cela aura une incidence négative sur le PIB de 1.5 % en 2011, la majeure partie de cette dégradation intervenant au trimestre se terminant en mars, et le reste de l'effet s'étalant jusqu'à la fin de l'année. L'OCDE prévoit à titre provisoire une incidence de même ampleur.

Encadré 1.1. **Le séisme de Christchurch** *(suite)*

- Les travaux de reconstruction prévus précédemment après le séisme de septembre ont été sensiblement retardés. Ces travaux progressaient déjà plus lentement qu'escompté du fait des multiples répliques, de l'ampleur des dommages et de la complexité des travaux de réparation et de reconstruction. On peut maintenant s'attendre à des retards supplémentaires, car la complexité de la tâche s'est accrue et il faut envisager des activités de planification et de coordination de grande échelle. Il s'agit notamment de supprimer des prévisions antérieures l'incidence positive des travaux de reconstruction après le tremblement de terre de septembre, même si certains travaux de démolition commenceront d'être entrepris de même que des travaux de réparation des infrastructures essentielles et des logements ainsi que des travaux d'assainissement des terrains.
- L'incidence économique positive de la reconstruction de Christchurch et des zones environnantes ne se fera vraisemblablement pas sentir avant le début de 2012, compte tenu de la poursuite de répliques et de la nécessité de procéder aux évaluations pour les assurances, d'obtenir les permis et d'élaborer des plans (bien que l'expérience précieuse accumulée après le premier tremblement de terre puisse sans doute contribuer à éviter des erreurs). Néanmoins, d'importants travaux de remise en état des infrastructures et de construction de logements temporaires interviendront en 2011. Le rythme de la reconstruction est un aspect crucial ; bien qu'il y ait actuellement des capacités non utilisées dans l'économie, les ressources disponibles pour des constructions résidentielles et commerciales supplémentaires pourraient être limitées, ce qui pourrait entraîner l'apparition de pénuries ailleurs dans le pays si les salaires et les pressions de prix au niveau local attirent ces ressources limitées. La phase de reconstruction devrait prendre 5 à 10 ans.
- La production potentielle diminuera comme suite à la perte de capacités de production dans la région de Canterbury, jusqu'à ce que les travaux de reconstruction soient achevés. L'inflation devrait être plus élevée qu'ailleurs, notamment en 2012, en raison des fortes pressions initiales sur les salaires et les prix dans le secteur de la construction ainsi que des loyers. Le chômage sera plus élevé en 2011 mais il continuera de diminuer rapidement en 2012. Le solde extérieur bénéficiera des transferts exceptionnels de réassurance (transferts courants) estimés par la Banque de réserve à 6 milliards NZD au premier trimestre de 2011, après 3.6 milliards NZD au troisième trimestre de 2010, encore que le déficit de la balance des opérations courantes puisse atteindre 6 % du PIB lorsque les travaux de reconstruction prendront leur envol en 2012.

Coupe du monde de rugby en septembre/octobre 2011 (cette dernière devant avoir une incidence positive sur le PIB de ¼ à ½ pour cent). Ainsi, le séisme de Christchurch entraînera un ralentissement prononcé mais temporaire au début de l'année, suivi d'une reprise graduelle de l'activité et du démarrage des travaux de reconstruction plus tard dans l'année (encadré 1.1). La catastrophe naturelle qui a frappé récemment le Japon pourrait aussi temporairement affaiblir la demande extérieure, qui finira toutefois par s'accroître pour le bois d'œuvre néo-zélandais, au moment où les ventes intérieures de matériaux de construction seront vraisemblablement soutenues. Le recul régulier du chômage, une fois qu'il se sera matérialisé, pourrait dissiper les incertitudes et ranimer l'envie de consommer, relançant ainsi la consommation privée, mais la problématique sous-jacente du désendettement risque de persister encore un moment, d'autant que la hausse des salaires sera freinée par le marasme du marché du travail et que, dans le meilleur des cas, les prix des logements seront stables. En 2012, les travaux de reconstruction devraient être engagés beaucoup plus solidement, dopant considérablement les taux d'investissement

dans la construction et accélérant la baisse du chômage, tout en contribuant à la reprise de la consommation privée et du PIB. Dans le même temps, les autorités monétaires abandonneront sans doute quelques-unes de leurs actions de relance dans la mesure où le taux directeur devrait rester bien inférieur au taux naturel estimé et où l'écart de production se comblera rapidement, tandis que la politique budgétaire prendra une orientation plus restrictive. Des facteurs endogènes, notamment une reprise des investissements fixes depuis longtemps différée mais rendue possible par la fin du marasme sur le marché du travail, devraient progressivement s'affirmer comme les principaux fondements de la croissance (voir tableau 1.2).

Tableau 1.2. **Perspectives économiques à court terme**
Variation annuelle en pourcentage, en volume (données chaînées 1995/96, NZD)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB	**3.4**	**–0.7**	**0.0**	**2.5**	**0.8**	**4.5**
Consommation privée	4.1	–0.3	–0.7	2.0	0.4	2.3
Consommation des administrations publiques	4.4	5.0	0.6	2.3	1.7	1.1
Formation brute de capital fixe	6.0	–4.4	–10.6	2.4	6.3	18.7
Demande intérieure finale	4.6	–0.3	–2.6	2.1	1.9	5.5
Constitution de stocks[1]	0.0	0.4	–1.9	1.4	1.0	–0.1
Demande intérieure totale	**4.8**	**0.4**	**–5.0**	**4.2**	**2.4**	**5.4**
Exportations de biens et de services	3.9	–1.7	1.7	3.0	5.7	7.1
Importations de biens et de services	8.9	2.1	–14.6	10.2	10.5	9.9
Exportations nettes[1]	–1.6	–1.1	5.3	–1.9	–1.2	–0.8
Déflateur du PIB	**4.0**	**4.0**	**0.7**	**2.2**	**4.6**	**3.0**
Pour mémoire :						
PIB (production)	2.9	–0.2	–2.1	1.5	0.6	4.5
Indice des prix à la consommation	2.4	4.0	2.1	2.3	4.6	2.7
Emploi	1.9	0.6	–1.1	0.7	0.1	2.6
Taux de chômage	3.7	4.2	6.2	6.5	7.0	6.3
Solde financier des administrations publiques[2]	4.5	0.4	–2.6	–4.9	–8.6	–6.2
Solde financier primaire des administrations publiques corrigé des variations conjoncturelles[2]	4.1	0.9	–0.4	–2.2	–5.4	–3.6
Endettement brut des administrations publiques[2]	25.7	28.9	34.5	39.0	46.1	52.4
Balance des opérations courantes[2]	–8.0	–8.7	–2.9	–2.2	–1.6	–6.4

Note : Les chiffres de la période 2007-10 sont les dernières données historiques alors que les chiffres de la période 2011-12 correspondent aux dernières prévisions internes de l'OCDE.
1. Contributions à l'évolution du PIB réel (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente).
2. En pourcentage du PIB.
Source : Statistics New Zealand et calculs de l'OCDE.

Du fait de la mollesse persistante de la reprise en 2011, l'écart négatif de production se creusera encore, mais il ne devrait y avoir que peu de pressions à la baisse sur l'inflation. L'inflation sous-jacente devrait en conséquence se maintenir aux alentours de 2 %, point médian de la fourchette-cible définie par la Banque centrale. L'inflation globale en revanche devrait augmenter pour dépasser les 5 % au début de 2011, du fait de la répercussion de mesures prises récemment par les pouvoirs publics (hausse de la taxe sur les biens et les services (GST) et des droits d'accise sur le tabac et intégration de l'énergie et des carburant industriels dans le périmètre du système d'échange de quotas d'émissions ; voir le graphique 1.6). De plus, les prix des produits alimentaires et de l'énergie sur les marchés internationaux sont orientés à la hausse, sous l'effet de la reprise mondiale et des

mauvaises conditions de culture dans les pays producteurs de produits alimentaires (Nouvelle-Zélande comprise), et plus récemment des tensions politiques et des conflits internes dans les pays producteurs de pétrole, même si l'importance persistante de la liquidité mondiale est également susceptible de jouer un rôle. Des pressions croissantes devraient donc s'exercer sur les ressources à mesure que la demande s'accélère à la fin de 2011 et en 2012. La contraction de la production potentielle résultant du tremblement de terre pourrait aggraver ces pressions pendant quelque temps. Une progression des revendications salariales dans le secteur de la construction et des effets d'inflation indirects pourraient suivre si les pénuries de main-d'œuvre (qui, d'après les enquêtes auprès des entreprises, apparaissaient même avant les tremblements de terre) et les sorties nettes d'immigrants (à mesure que les conditions d'emploi à l'étranger s'améliorent) devaient s'intensifier. Une augmentation de l'immigration pour couvrir les besoins de main-d'œuvre pour la reconstruction pourrait vraisemblablement atténuer ces pressions. L'écart de production pourrait également se creuser plus rapidement que prévu dans la mesure où les risques pesant sur la production potentielle semblent essentiellement négatifs (voir ci-après). Le risque d'écart à la hausse par rapport aux prévisions d'inflation apparaîtrait alors comme non négligeable.

Le système financier est confronté à des risques considérables

En raison des taux relativement faibles d'épargne intérieure, la croissance des portefeuilles de prêt des banques a été en grande partie financée à l'étranger, principalement *via* des financements assortis d'échéances à moins d'un an. Bien que les banques aient allongé les échéances moyennes de leurs engagements depuis la crise financière mondiale (voir graphique 1.2, partie D) et soient solidement capitalisées, leur forte dépendance à l'égard de financements de gros relativement à court terme sur les marchés internationaux les rend vulnérables à toute perturbation des flux de capitaux. L'essentiel des emprunts à l'étranger sont contractés par l'intermédiaire d'un petit nombre de grandes banques à capitaux australiens, si bien que la capacité à se refinancer dépend en partie de la santé financière du système bancaire australien. Une grande partie des actifs des banques étant concentrée dans l'immobilier, l'accès au financement est tributaire également de la confiance que les prêteurs accordent à la valeur des biens immobiliers néo-zélandais susceptibles d'être donnés en garantie et de l'aptitude des banques à résister à une diminution éventuelle de la valeur des actifs (Banque centrale de Nouvelle-Zélande, 2010a). En cas de poursuite de la dégradation de la demande intérieure ou de chute des prix des produits de base, le système financier se trouverait menacé dès lors que ces évolutions auraient pour effet de provoquer un sérieuse correction de la valeur des actifs et de saper la confiance des investisseurs. Heureusement, les risques de change sont presque intégralement couverts *via* les marchés de swaps, ce qui limite les risques générés par les fluctuations des taux de change.

Bien que les banques néo-zélandaises aient assez bien résisté à la crise, elles n'ont été épargnées ni par les problèmes de liquidité, ni par les perturbations des marchés des financements internationaux. Malgré cela, grâce aux améliorations intervenues l'année dernière dans les conditions de financement et de liquidité, le mécanisme de garantie des financements interbancaires et les facilités de liquidité mis en place à titre temporaire pendant la crise ont été retirés. Bien que le mécanisme de garantie des activités de banque de détail ait été temporairement prolongé, aucune banque n'a souhaité y participer. En avril 2010, la Banque centrale a mis en œuvre un nouveau régime de réglementation

prudentielle imposant aux banques de maintenir un niveau minimal d'actifs liquides pour couvrir des engagements à court terme. Un ratio de liquidité a été également mis en place : désormais, 65 % des concours doivent être financés soit par des dépôts, soit par des financements à long terme auprès d'investisseurs institutionnels, cette proportion devant être portée à 75 % d'ici deux ans. Les ratios moyens du financement à long terme auprès d'investisseurs institutionnels ont doublé depuis la crise financière (voir graphique 1.2, partie D). Ces modifications devraient contribuer à réduire la vulnérabilité des banques face aux perturbations à court terme des marchés des financements étrangers. Cependant, le niveau élevé des coûts des financements sur le marché de détail et sur le marché de gros à long terme a entraîné une hausse des coûts d'emprunt des banques, et la concurrence très vive entre les établissements pour collecter des dépôts a depuis 2009 creusé l'écart entre les taux pratiqués sur les dépôts et le taux de référence de l'argent au jour le jour, de sorte que pour le moment ce taux de référence n'est pas représentatif du coût des fonds pour les banques. Le recours récent au marché international des obligations sécurisées devraient contribuer à élargir et à diversifier les financements à long terme offerts aux banques.

La Banque centrale prévoit d'examiner les conséquences des propositions de Bâle III sur les normes macroprudentielles de fonds propres avant de décider si elle va ou non les adopter. Comme la plupart des banques néo-zélandaises respectent déjà les nouvelles normes proposées pour les fonds propres de base, les actions ordinaires et le total des ratios minimums de fonds propre, ainsi que pour le volant de conservation, leur adoption n'entraînerait probablement pas de coûts significatifs. La Banque centrale est d'avis que l'approche conjoncturelle utilisée par les banques néo-zélandaises pour calculer les normes de fonds propres fondées sur les risques rend inutile le ratio de levier proposé. Cet avis est conforté par le fait que les banques, grâce à des pratiques de prêt déjà prudentes, ont réussi à conserver des bilans sains pendant toute durée de la crise financière. Cela étant, le risque existe toujours que les modèles ne permettent pas de procéder à des pondérations de risques correctes, en particulier pour les nouveaux instruments financiers et dans les cas où l'expérience passée pourrait ne pas être très utile pour évaluer les risques liés aux prix des actifs. Par exemple, en vertu des règles de Bâle II, des pondérations de risques plus faibles sont appliquées aux crédits hypothécaires résidentiels qu'aux prêts immobiliers non assortis de garanties et aux prêts aux sociétés, ce qui crée de fortes incitations à développer le crédit au logement (et ses dérivés), mais ces garanties présentent aujourd'hui un risque car les ménages et les agriculteurs sont très endettés. Un ratio de levier permet, en théorie, de mieux contenir les risques liés au surendettement du système bancaire lui-même. Si la supervision prudentielle conservatrice de la Banque de réserve néo-zélandaise a empêché nombre des abus constatés ailleurs, les banques néo-zélandaises n'ont pas engagé d'opérations complexes de titrisation des prêts hypothécaires (et leur effet de levier global est modéré). Un tel ratio ne devrait pas être exclu car il pourrait constituer un instrument contracyclique utile en complément d'un calcul du capital pondéré en fonction des risques, pour empêcher qu'un endettement excessif ne s'accumule dans le système financier à un moment ou l'autre à l'avenir. Les autres instruments possibles pour réduire le risque systémique, comme les limitations de quotités de prêt au logement, valent également la peine d'être envisagés, bien que toute mesure ne concernant pas les prix puisse exiger des arbitrages en termes de coûts au niveau de l'efficacité microéconomique et de la désintermédiation. Enfin, étant donné que le système bancaire est très concentré (les quatre premières banques détiennent 80 % des

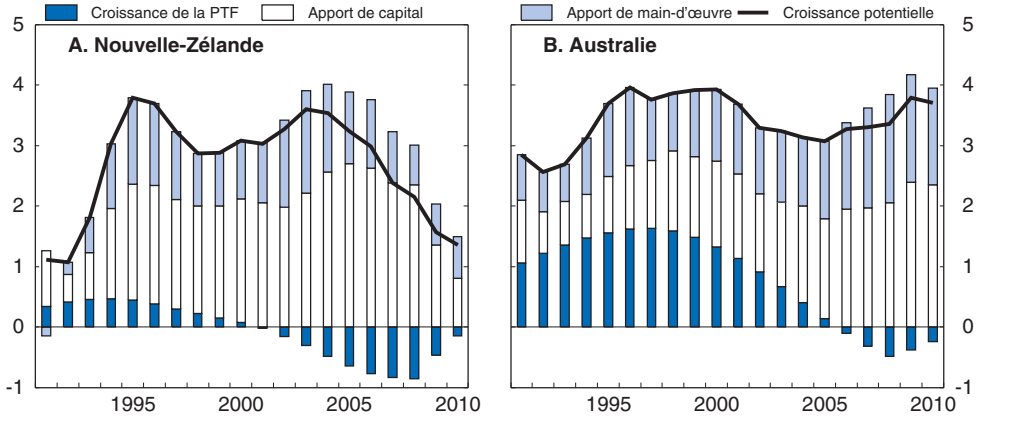
actifs du système bancaire), les aléas moraux liés au principe de la non-possibilité de faillite des gros établissements posent un risque budgétaire. Le durcissement de la réglementation et la mise en place de mécanismes de résolution bancaire plus efficaces (comme le gouvernement le propose actuellement) sont d'autant plus nécessaires.

Le secteur des sociétés financières non bancaires reste confronté à de fortes tensions au niveau des financements et à d'importantes pertes sur prêts liées à des risques sur la promotion immobilière. Ce secteur s'est considérablement contracté depuis la faillite de plusieurs sociétés financières au cours des dernières années, lesquelles ont probablement contribué à amoindrir l'offre de crédit, en particulier dans le secteur de la promotion immobilière où ces institutions occupaient un créneau de marché spécialisé (Banque centrale de Nouvelle-Zélande, 2010b). Les réformes récemment adoptées pourront peut-être aider à restaurer progressivement la confiance des investisseurs dans ce secteur, notamment grâce à la mise en place d'un cadre prudentiel à l'intention des établissements non bancaires collectant des dépôts qui sera réglementé par la Banque centrale. Ce régime prévoit des obligations minimales en termes de liquidité, de niveau de capitalisation et d'information du public. Le système de garantie des dépôts a été prolongé en septembre 2009 jusqu'au 31 décembre 2011 pour les établissements qui répondent aux critères d'admissibilité minimaux et choisissent d'entrer à ce stade dans le système. L'un de ces établissements, la plus grande société financière de Nouvelle-Zélande, a néanmoins fait faillite en octobre 2010, exigeant de l'État qu'il verse 1.6 milliard NZD au titre de la garantie des dépôts.

La production potentielle a souffert

Il est probable que la crise financière mondiale a entraîné une réduction permanente de la production potentielle de la plupart des pays de l'OCDE, en partie à cause d'une désaccumulation de capital, et qu'elle a sans doute aussi causé une hausse du chômage structurel, une possible hystérèse dans l'offre de main-d'œuvre et un recul de la productivité totale des facteurs (voir OCDE, 2010, chapitre 4). En Nouvelle-Zélande cependant, la croissance potentielle telle qu'elle ressort des estimations de l'OCDE avait commencé à décliner bien avant la crise, aux alentours de 2003 (voir graphique 1.5).

Graphique 1.5. **Comparaison des composantes de la croissance potentielle en Nouvelle-Zélande et en Australie**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399411

Du côté de la main-d'œuvre, ce ralentissement du potentiel de croissance de l'économie pourrait refléter plusieurs facteurs : la dissipation des conséquences de réformes antérieures qui avaient permis une progression des taux de participation, l'effet démobilisateur de la forte expansion, entre 2003 et 2008, des transferts publics vers les personnes en âge de travailler ainsi que le durcissement de la réglementation du marché du travail et le recul de la durée tendancielle du travail, auxquels s'ajoutent des évolutions démographiques. Le facteur de loin le plus important a été la contraction de la population en âge de travailler qui, à la suite d'une explosion de l'émigration en 2002-03, avait temporairement dopé le potentiel de croissance (ainsi que, sans doute, les prix des logements) (tableau 1.3 et graphique 1.4, partie A). À la différence de ce que l'on observe habituellement, il n'y a pas eu de sorties migratoires nettes correspondantes pendant la récession : au contraire, les entrées nettes ont même augmenté, reflétant le caractère mondial de la récession. De ce fait, l'augmentation cyclique du chômage qui a été porté à plus de 7 %, niveau peut-être inférieur à celui observé dans le reste de la zone OCDE mais néanmoins élevé pour la Nouvelle-Zélande (dont le taux de chômage structurel est estimé à 4 %), est attribuable en partie à l'arrivée d'immigrants qui sont venus grossir la main-d'œuvre et à la réduction de la durée du travail par les entreprises, et non à des licenciements massifs comme cela a pu être le cas dans d'autres pays, ce qui a permis d'éviter une hausse du chômage structurel et des effets de découragement des travailleurs (tableau 1.2).

Tableau 1.3. **Contribution du facteur travail à la hausse de la production potentielle de la Nouvelle-Zélande**

Taux de croissance annuels

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
a. Population active tendancielle	0.9	1.5	1.7	1.4	1.2	1.3	1.0	0.9	0.9	0.9
dont :										
Population en âge de travailler	0.6	1.2	1.4	1.1	0.9	1.0	0.8	0.7	0.8	0.9
Taux d'activité de la population active tendancielle	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
b. Taux d'emploi structurel	0.2	0.1	0.2	0.3	0.2	0.1	0.1	0.0	–0.1	–0.1
c. Emploi potentiel (= a + b)	1.1	1.6	1.9	1.7	1.4	1.4	1.1	0.9	0.9	0.8
d. Durée tendancielle du travail par personne	–0.1	–0.2	–0.2	–0.2	–0.3	–0.3	–0.3	–0.3	–0.2	–0.2
Facteur travail (= c + d)	**1.0**	**1.5**	**1.7**	**1.5**	**1.2**	**1.1**	**0.8**	**0.6**	**0.6**	**0.6**

Du côté du capital, la Nouvelle-Zélande est confrontée depuis longtemps à un coût du capital relativement élevé. Après s'être ralentie modérément pendant les dernières années d'expansion, l'accumulation de capital a chuté fortement durant la récession pour des raisons examinées plus haut, à savoir un coût plus élevé malgré la baisse des taux d'intérêt, en raison de conditions financières plus strictes et d'une hausse des primes de risque, alors même que l'on s'attendait à une rentabilité plus faible. L'augmentation du coût du capital dans le sillage de la crise mondiale s'est ralentie à mesure que les conditions financières se sont normalisées et que l'appétit pour le risque est revenu[3]. À terme, toutefois, on peut s'attendre que la crise ait des incidences durables sur le coût du capital sous la forme d'un resserrement de la réglementation et de la supervision financières, qui limite le niveau de l'intermédiation financière mondiale par rapport à la situation d'avant la crise ; d'une demande plus forte de crédit par les principales économies avancées ; du retour à des niveaux neutres des taux d'intérêt sans risque ; et

d'un important endettement extérieur de la Nouvelle-Zélande rendant ces propres taux d'intérêt à long terme plus vulnérables face à tous les éléments précédents. Ainsi, un coût du capital supérieur à celui constaté dans les autres économies avancées devrait continuer de peser sur l'accumulation de capital en Nouvelle-Zélande, entraînant des tensions sur la croissance potentielle en plus de celles exercées par le vieillissement de la population (Sun, 2010). Le niveau record des prix des matières premières atténuera cet effet, comme pourraient le faire la privatisation et d'autres réformes structurelles, dans la mesure où elles augmentent la productivité du capital. Le séisme de Christchurch a sans doute aussi temporairement dopé le taux de mise au rebut qui, jusqu'à ce qu'il soit inversé par les travaux de reconstruction, obérera encore davantage la production industrielle.

Politique monétaire et politique budgétaire

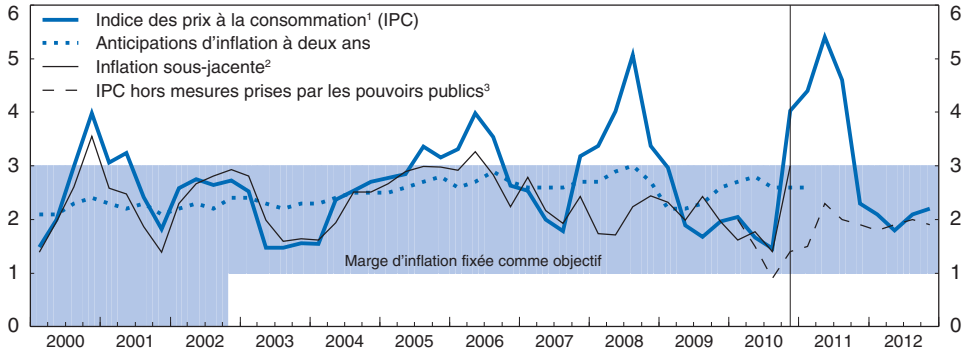
Des incertitudes pèsent sur la politique monétaire

Réponse conjoncturelle des pouvoirs publics

Au début des années 2000, l'écart de production est devenu plus positif ; ceci a conduit la Banque centrale à s'engager dans un cycle de durcissement marqué en 2004, qui a atteint son point culminant en 2007 avec un taux de l'argent au jour le jour qui atteignait 8.25 %, à la veille de la crise. Même à ce niveau élevé, l'inflation augmentait, tout comme les anticipations la concernant, même si l'inflation de base diminuait (voir graphique 1.6). Sous l'effet de la récession de 2008-09, on est passé à une situation caractérisée par un large écart de production négatif et un recul de l'inflation sous-jacente qui a reculé en-deçà du point médian de la fourchette-cible de la Banque centrale. Les anticipations d'inflation ont plongé elles aussi. La Banque centrale a amorcé un assouplissement à la mi-2008 et au cours des neuf mois suivants, elle a abaissé le taux de l'argent au jour le jour jusqu'au plancher encore jamais atteint de 2.5 %.

Graphique 1.6. **Inflation, anticipations à deux ans et inflation sous-jacente**

Variation sur douze mois, en pourcentage



1. À compter du premier trimestre de 2011, la projection utilisée pour l'indice des prix à la consommation est celle de la Banque centrale de Nouvelle-Zélande.
2. Définition de l'OCDE ; indice des prix à la consommation hors produits alimentaires et hors énergie.
3. Projection relative à l'indice des prix à la consommation établie en décembre 2010 par la Banque centrale de Nouvelle-Zélande qui, à compter du deuxième trimestre de 2010, exclut l'impact direct de la hausse du taux de la taxe sur les biens et les services (GST), de la prise en compte du secteur énergétique fixe (production d'énergie) par rapport aux transports (carburants) dans le nouveau Système d'échange de quotas d'émission, et de la hausse des droits d'accise sur le tabac.

Source : Banque centrale de Nouvelle-Zélande, base de donnée de l'étude sur les anticipations (Survey of expectations) ; *Monetary Policy Statement*, décembre 2010 ; et Statistics New Zealand.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399430

Au début de la reprise, la croissance a paru se redresser de manière globalement conforme aux expériences passées et les anticipations d'inflation sont remontées jusqu'à 3 %. De ce fait, au milieu de 2010, la Banque centrale a relevé par deux fois son taux de l'argent au jour le jour, à chaque fois de 25 points de base, et annoncé son intention de continuer régulièrement sur la même voie. Peu après cependant, il est devenu évident que la croissance intérieure vacillait. La Banque a alors décidé, à l'occasion de son examen de septembre, de marquer une pause dans la hausse des taux d'intérêt. Précédemment, elle avait également fait savoir qu'il faudrait peut-être un taux au jour le jour inférieur à celui des épisodes précédents pour qu'il soit mis fin à l'actuel cycle de durcissement. En effet, les marges entre les taux d'intérêt des banques de dépôt et les taux au jour le jour se sont actuellement élargies, reflétant à la fois une plus grande aversion pour le risque et un durcissement de la réglementation des liquidités bancaires après la récession, ce qui a effectivement pour effet d'abaisser le niveau neutre du taux au jour le jour par rapport au passé. Il est probable, en outre, que les taux d'intérêt sur les prêts aux particuliers devront baisser dans les prochaines années davantage que cela n'a été le cas durant les deux décennies précédentes.

En réaction, dans une large mesure, au séisme de Christchurch, le 10 mars 2011, la Banque de réserve a réduit son taux d'intérêt directeur de 50 points de base pour le ramener à 2.5 %, ce qui constituait une mesure d'« assurance » visant à limiter le risque d'une dégradation forte, continue et généralisée de la confiance dans l'ensemble du pays et inversait les hausses de 2010. Cependant, la Banque a bien précisé qu'elle n'envisageait pas de réduire davantage les taux sur la base des informations disponibles à l'époque et que le calendrier de retour à un niveau plus normal dépendrait du rythme de la reprise et de la mesure dans laquelle on estimerait que les risques pesant sur la confiance se sont dissipés. La Banque a également noté que les travaux de reconstruction après le séisme devraient exercer une pression considérable sur les ressources et a prévu que les taux d'intérêt devraient finir par augmenter pour revenir à peu près aux niveaux envisagés en décembre afin d'assurer que l'inflation à moyen terme reste confortablement dans la fourchette fixée comme objectif. Facilitant l'assouplissement des conditions monétaires, le taux de change s'était déjà déprécié de 3½ pour cent par rapport au dollar des États-Unis compte tenu de la dégradation des perspectives économiques et de l'anticipation de réductions de taux d'intérêt. Le séisme catastrophique qui a frappé le Japon le 11 mars a ensuite exercé de nouvelles pressions à la baisse sur ce taux et les prix laitiers, tout en aggravant les incertitudes économiques internationales.

La Banque centrale va devoir prendre des décisions très importantes au cours de la période à venir. On s'interroge encore sur le niveau auquel le taux d'intérêt au jour le jour pourrait être considéré comme neutre même s'il est estimé aujourd'hui qu'il pourrait s'établir à 5 %. L'OCDE ne prévoit guère de changements dans l'inflation sous-jacente au cours de la majeure partie de 2011, compte tenu de la persistance d'un écart de production négatif. Des pressions s'exercent toutefois sur la hausse globale des prix, comme indiqué plus haut. Le choc négatif sur l'offre provoqué par les séismes et la hausse des prix des matières premières au niveau mondial font peser un risque inflationniste supplémentaire. Dans ces conditions, des pressions indirectes sur les salaires pourraient apparaître si les marchés du travail devaient se tendre de façon inattendue face aux tensions croissantes auxquelles sont soumises les matières premières utilisées dans la construction. Le calendrier d'un resserrement optimal éventuel de la politique monétaire est donc sujet à de grandes incertitudes. La Banque doit prévoir ses interventions correctement, en tenant

compte des changements structurels intervenus sur les marchés financiers. Dans le même temps, le rythme et l'ampleur des travaux de reconstruction sont extrêmement incertains, bien que la Banque ait la possibilité de réagir plus rapidement aux menaces d'inflation que par le passé, car les échéances hypothécaires moyennes ont été raccourcies en réponse à un raidissement de la courbe des rendements. D'après les prévisions préliminaires actualisées de l'OCDE, il vaudrait mieux s'abstenir pendant quelque temps de supprimer les mesures de stimulation monétaire. Dans un tel scénario, d'ici à la fin de 2012, à mesure que les travaux de reconstruction s'intensifient, les taux pourraient devoir atteindre un niveau qui ralentira à l'évidence le rythme de l'activité économique afin que l'inflation reste dans des limites raisonnables. Ce niveau pourrait être de pas moins de 5 %, le nouveau taux censé correspondre à la neutralité.

Le cadre de l'action des pouvoirs publics

Les prix à la consommation ont augmenté de 2.6 % par an en moyenne sur la période 2000-07, et l'inflation sous-jacente est toujours restée supérieure au point médian de la fourchette-cible. Du fait de la forte appréciation du taux de change sur la même période, les prix des importations ont peu augmenté, mais pour les produits nationaux, l'inflation a dépassé les 4 %. Du coup, la crédibilité de la cible implicite de 2 % risque d'avoir souffert et les anticipations d'inflation pourraient bien se fixer aux alentours de 3 %. Il y a peut-être des leçons à en tirer pour la conduite de la politique monétaire, par exemple mettre davantage l'accent sur le point médian de la fourchette-cible dans les déclarations de politique comme dans les mesures prises concrètement. Les mesures prudentielles adoptées par la Banque centrale peuvent sans doute étayer dans une mesure limitée ses stratégies de stabilisation si elle fait davantage pour empêcher les bulles spéculatives. Par exemple, les nouvelles obligations en matière de liquidités bancaires, outre qu'elles protègent les banques contre les effets d'une éventuelle crise mondiale du financement à l'avenir, pourraient aussi contribuer à limiter la surchauffe du marché immobilier en régulant les emprunts à court terme des banques à l'étranger. Le relèvement des niveaux de fonds propres et du ratio de levier pourrait également constituer une protection contre les importantes fluctuations conjoncturelles, bien que les banques néo-zélandaises se conforment déjà, semble-t-il, aux ratios envisagés en vertu de Bâle III.

La politique monétaire doit aussi être davantage étayée par la politique budgétaire et par les politiques structurelles. Sur la période 2000-08, le boom des prix de l'immobilier, favorisé à la fois par les politiques fiscales et par les politiques réglementaires des autorités locales (chapitre 2), s'est traduit par des effets de patrimoine, qui ont exacerbé la demande de consommation, obligeant à un resserrement de la politique monétaire. Le contexte de la réglementation des marchés de produits s'est également détérioré (chapitre 3), aboutissant à une plus grande intervention des pouvoirs publics dans l'économie, et les hausses de rigidités ainsi produites ont eu pour effet de ralentir la hausse totale de la productivité des facteurs et, partant, la production potentielle. Plus tard au cours de la même période, les dépenses publiques ont bondi et les réglementations du marché du travail ont été durcies (hausse du salaire minimum et règles de licenciement plus strictes) dans une économie en pleine surchauffe, contribuant à des pressions sur les salaires et à la hausse des prix des biens ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux. Dans ces conditions, la politique monétaire a été encore plus sollicitée pour stabiliser l'économie. Le niveau élevé des taux d'intérêt nationaux a attiré des capitaux étrangers, d'où des tensions à la hausse sur le taux de change et une aggravation du déficit de la balance courante et de l'endettement national net.

Assainissement budgétaire

Les risques macroéconomiques nécessitent un assainissement plus rapide…

Dans le passé, les grands déséquilibres financiers du secteur privé ont pu être partiellement compensés grâce à la série d'excédents publics enregistrés depuis 1994, mais depuis la récession, les déficits budgétaires ont fait leur réapparition. En 2009 et 2010, la demande impulsée dans l'économie par les mesures de l'État concernant la dépense et l'impôt, qui ne faisaient pas directement suite au ralentissement économique mondial mais avaient pour la plupart été introduites avant celui-ci, a plus que compensé le repli de la demande intérieure dû au mouvement de désendettement privé. Les administrations se sont mises soudain à apporter une contribution nette à la constitution de la dette extérieure nette et au déficit de la balance courante (voir graphique 1.2, partie B, et tableau 1.2).

Si, après la crise financière, il a sans doute été nécessaire, en Nouvelle-Zélande et ailleurs, de soutenir la demande au moyen de déficits budgétaires afin d'éviter une spirale mondiale à la baisse, les marchés de capitaux s'intéressent désormais davantage aux fardeaux des emprunts souverains qu'aux problèmes des banques, jusqu'ici surtout dans certains pays européens. Le niveau de la dette souveraine de l'État néo-zélandais n'est heureusement pas inquiétant, à la fois parce qu'il était déjà faible lorsque la crise a éclaté et parce qu'il n'a pas été nécessaire, à l'issue de celle-ci, de renflouer les banques. Néanmoins, étant donné que les déséquilibres macroéconomiques globaux de la Nouvelle-Zélande présentent une certaine ressemblance avec ceux de l'Espagne et de l'Irlande (voir graphique 1.3), une mauvaise surprise sur le front de la balance courante pourrait bien lui occasionner des difficultés similaires. Le signal d'alarme a été tiré par l'OCDE comme par le Trésor (2010) qui, dans leurs projections, prévoient tous deux, en cas de maintien des taux de change actuels, un retour à des niveaux élevés et non viables du déficit extérieur au fur et à mesure que la reprise se manifestera (voir tableau 1.2). Deux organismes de notation ont actuellement placé la cote de crédit souverain de la Nouvelle-Zélande en surveillance négative, compte tenu du fort endettement extérieur du pays. Ce qui met principalement la Nouvelle-Zélande à l'abri d'un tel risque, c'est sa réputation de probité budgétaire, qui doit être à tout prix préservée. Les réformes structurelles destinées à accroître les taux d'épargne privée joueront un rôle important, mais leur efficacité étant incertaine, l'assainissement budgétaire est le moyen le plus sûr d'augmenter l'épargne nationale. Le vieillissement de la population impliquera une réduction structurelle des taux d'épargne privée et la nécessité à long terme de continuer à accroître l'épargne publique pour la porter à un niveau supérieur à celui nécessaire pour faire face à l'incidence directe du vieillissement sur les finances publiques.

Sur le front de la politique budgétaire, la principale difficulté consiste en conséquence à garantir un retour suffisamment rapide à une situation budgétaire saine. Le budget 2010-11 mis à jour (English, 2010) prévoit un retour à l'équilibre budgétaire d'ici 2014/15 et des excédents avoisinant les 2 % du PIB (niveau considéré comme le minimum nécessaire pour reprendre les contributions au Superfonds néo-zélandais (NZ Super Fund), suspendues après la crise) quelques années après. Le meilleur moyen d'atteindre cet objectif sera un plafonnement des nouvelles dépenses primaires courantes. L'économie se trouvant dans une situation délicate, le gouvernement redoute certainement à bon droit de s'imposer une rigueur budgétaire trop rapide dans la crainte de mettre la reprise en danger. Pourtant,

2018 semble une échéance bien tardive pour renouer avec des excédents « minimaux », d'autant qu'il existe encore une marge de manœuvre monétaire.

L'inflexion du dosage des composantes de l'action publique qu'impliquent la poursuite du soutien monétaire conjuguée à un assainissement budgétaire marqué contribuerait également à alléger les pressions sur la monnaie et à réinstaller une certaine dose de compétitivité internationale. Comme l'a déclaré la Banque centrale (dans son Évaluation de politique de décembre 2010), « un comblement plus rapide du déficit budgétaire pourrait contribuer à améliorer l'épargne nationale, allégeant ainsi les tensions actuelles sur les taux d'intérêt et sur le dollar néo-zélandais, et réduisant la dépendance de la Nouvelle-Zélande par rapport aux emprunts internationaux ». Le budget devrait donc viser à moyen terme des excédents supérieurs à 2 % du PIB, ce qui est sans doute nécessaire pour maintenir la balance courante à un niveau durable et, partant, pour influencer les taux de change par le biais des anticipations. Un apaisement des tensions au niveau des taux d'intérêt serait la principale courroie de transmission d'une évolution positive de la balance courante, grâce à une éviction moins marquée par l'État et, au final, à une croissance plus forte qui entraînerait ensuite une hausse des importations. Les données économétriques montrent que l'impact des déficits budgétaires sur la balance courante est inférieur à un pour un, alors qu'un écart de 1/3 à 1/2 dû à l'évolution des comportements privés est souvent observé. Pour faire redescendre le déficit de la balance des opérations courantes à moyen terme de 7 % du PIB (niveau actuellement prévu par le Trésor) jusqu'au plafond de 5 % environ requis pour assurer la viabilité de la dette extérieure (dans l'hypothèse du Trésor d'une croissance nominale potentielle de 5 %), il faudrait que l'excédent budgétaire à moyen terme soit de 2-3 % du PIB plus élevé que cela n'est prévu actuellement. Une croissance potentielle plus faible réduirait le niveau jugé viable du déficit de la balance des opérations courantes et relèverait donc le niveau d'excédent requis, et inversement.

Pourtant, les incidences économiques peuvent être différentes en fonction des méthodes d'assainissement employées. D'après une étude, les diminutions des transferts en faveurs des ménages de la classe moyenne sont peut-être celles qui ont le coût à moyen terme le plus faible et qui produisent les gains permanents les plus élevés en termes de PIB ; les baisses de la consommation publique et les hausses des impôts sur la consommation en revanche présentent les avantages à long terme les plus faibles en termes de PIB ; pourtant, ces trois méthodes entraînent des compensations similaires de la balance courante d'environ une moitié (Schule, 2010). Dans ces conditions, la consolidation souhaitée devrait être réalisée essentiellement au moyen de réduction des transferts monétaires aux classes moyennes, qui se sont beaucoup accrus ces dernières années et ont constitué une source majeure des pressions s'exerçant sur les dépenses. Dans la mesure où une augmentation des dépenses est nécessaire pour améliorer l'infrastructure de la nation ou pour soutenir l'innovation, il sera d'autant plus nécessaire de réduire les formes de dépenses les moins efficaces. Étant donné que l'investissement public est déjà élevé (graphique 1.9), il devrait être possible de réaliser des économies en améliorant l'efficacité à l'intérieur du budget d'investissement lui-même, comme l'État l'envisage actuellement. L'emploi dans le secteur public (par exemple enseignants) a bondi au cours des années 2000 et une réduction des effectifs de la fonction publique pourrait se justifier. Un recours accru aux taxes environnementales reste un moyen particulièrement efficace d'augmenter les recettes tout en réalisant les objectifs d'environnement (chapitre 4).

… et des dispositifs institutionnels plus contraignants

L'accent mis par le gouvernement sur une règle d'endettement net et une règle d'équilibre opérationnel par le biais d'un crédit additionnel de fonctionnement (« operating allowance »), c'est-à-dire un plafonnement annuel à moyen terme des nouvelles dépenses courantes discrétionnaires ainsi que des initiatives en matière de recettes, déterminé en fonction des projections relatives aux autres dépenses (notamment les dépenses au titre des droits à prestations), au service de la dette et aux recettes, lui a permis d'aborder la crise dans une position de force. Toutefois, cela n'a pas empêché les dépenses d'augmenter en période de haute conjoncture, ce qui limite aujourd'hui l'aptitude à maîtriser les déficits. Selon la règle du crédit additionnel de fonctionnement, les dépassements *a posteriori* des dépenses au titre des droits à prestations par rapport aux estimations budgétaires sont intégrés dans le niveau de référence de l'exercice suivant, auquel la future dotation pour dépenses discrétionnaires s'applique alors. Au contraire, des évolutions positives inattendues des recettes en période d'expansion amènent souvent à réviser à la hausse la dotation de dépenses de l'exercice, notamment si l'on considère que ces recettes inattendues ont une origine structurelle. Ces deux biais expliquent une grande partie de la hausse des dépenses structurelles observée pendant les années ayant précédé la récession, tandis que la nécessité d'une stabilisation discrétionnaire a entraîné une intensification des pressions à la hausse par la suite.

L'OCDE (2009) a recommandé que le gouvernement adopte une règle de dépenses globale pour résoudre le problème des dépenses procycliques pendant les périodes d'expansion, ce qui, comme l'ont montré les événements récents, réduit le « matelas » disponible en cas de dépression cyclique ou utilisable pour financer de manière anticipée les besoins d'une population vieillissante. Entre les exercices budgétaires 2003-04 et 2009-10, les dépenses de base de la Couronne ont augmenté de quelque 5 points de pourcentage du PIB (6 points si l'on prend en compte les dépenses en capital), selon la règle d'endettement en vigueur[4]. Bien que tous les postes de dépenses aient augmenté, les principales hausses ont été observées dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de la justice et dans les investissements en capital, reflétant les priorités du gouvernement (voir le tableau 1.4). Les dépenses au titre de la sécurité sociale, de la protection sociale et des services économiques ont explosé au cours de ces dernières années, en raison à la fois de la hausse des prestations de chômage et de l'affiliation plus importante que prévu aux mécanismes récemment créés (par exemple les programmes « Working for Families » ou « KiwiSaver »). En 2008, l'accent a été mis sur des réductions d'impôts afin de diminuer les excédents, avec notamment une baisse par paliers sur plusieurs années des taux supérieurs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés. Suite à ces mesures l'excédent budgétaire structurel a commencé de se contracter en 2007, cette contraction devenant beaucoup plus marquée en 2008 et assurant, en l'occurrence, la majeure partie du soutien nécessaire durant la récession. D'après les estimations de l'OCDE, l'effet total de stimulation budgétaire de 2007 à 2010 a été d'environ 5½ pour cent du PIB. Cependant, contrairement aux actions discrétionnaires engagées expressément à des fins de relance, les mesures mises en œuvre sur le plan fiscal revêtaient un caractère permanent.

Le budget de mai 2010 faisait du crédit additionnel de fonctionnement le principal instrument de l'assainissement. Pour arriver à réduire le déficit, le budget fixait le crédit annuel à 1.1 milliard NZD pour 2010/11, avec une progression de 2 % par an sur les autres années restant à courir à l'horizon de ce budget quinquennal ; à titre de comparaison, les

Tableau 1.4. **Dépenses de la Couronne**

En pourcentage du PIB, exercice clos en juin

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sécurité sociale et protection sociale	10.3	9.8	9.5	9.6	9.8	9.8	10.5	11.2
dont :								
Fonds de réserve pour les retraites	4.2	4.1	3.9	4.0	4.0	4.0	4.2	4.4
Garantie de ressources et indemnités de chômage	2.1	1.8	1.5	1.4	1.2	1.1	1.1	1.4
Prestations d'invalidité et de maladie	1.2	1.2	1.2	.1.2	1.1	1.1	1.2	1.3
Allocations familiales et crédits d'impôt liés à l'exercice d'un emploi	0.7	0.7	0.6	0.9	1.3	1.3	1.4	1.5
Santé	5.6	5.6	5.7	5.9	6.0	6.2	6.7	6.9
Éducation	5.2	5.2	5.1	6.1	5.4	5.2	6.2	6.2
Services publics de base	1.6	1.4	1.7	1.5	2.8	1.8	2.9	1.6
Maintien de l'ordre public	1.3	1.3	1.3	1.4	1.6	1.6	1.7	1.7
Défense	0.9	0.9	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0
Transport et communication	1.0	1.0	1.1	1.1	1.4	1.2	1.4	1.2
Services économiques et industriels	0.8	0.8	0.9	1.0	0.9	1.6	1.5	1.5
dont : Kiwi Saver	. .	. .	. .	. .	. .	0.6	0.6	0.5
Patrimoine, culture et loisirs	0.4	0.4	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	0.7
Autres services	2.1	1.9	1.9	1.9	1.8	1.9	1.8	1.7
Frais financiers	1.8	1.6	1.5	1.5	1.4	1.3	1.3	1.2
Total des dépenses de base de la Couronne	**29.6**	**28.8**	**29.1**	**30.5**	**31.4**	**31.1**	**34.5**	**33.8**
Entités de la Couronne, entreprises appartenant à l'État et éliminations	9.2	8.1	8.7	9.3	8.6	10.3	10.5	9.0
Total des dépenses de la Couronne	**38.8**	**37.0**	**37.8**	**39.7**	**40.0**	**41.4**	**45.0**	**42.8**

Source : Trésor de Nouvelle-Zélande (2010), *Financal Statements of the Government of New Zealand*.

dotations *a posteriori* ont souvent par le passé représenté deux à trois fois ce montant (Mears *et al.*, 2010). Les dépenses en capital définies par la dotation en capital ont été fixées à 1.39 milliard NZD par an, contre 2.1 milliards en moyenne sur la période 2000-08. Le budget a aussi introduit une augmentation de la taxe sur les biens et services afin de compenser les réductions de l'impôt sur le revenu d'une manière qui soit favorable à la croissance (voir tableau 1.7). Néanmoins, malgré ces mesures, la mise à jour du budget de décembre a montré que, même avant le deuxième séisme (février 2011), on s'attendait que le déficit de 2010-11 soit sensiblement plus élevé que celui initialement budgétisé (de quelque 1 point de pourcentage du PIB), essentiellement en raison des coûts non récurrents liés au tremblement de terre (1.5 milliard NZD, intégralement comptabilisés sur l'exercice 2010-11), des dépenses plus importantes que prévu associées aux programmes Weathertight Homes et du niveau inférieur aux prévisions des recettes (en particulier au titre de l'impôt sur les bénéfices des sociétés). Chacune de ces rubriques n'est pas couverte par la dotation de dépenses, faisant apparaître une fois encore le risque de dérapage par rapport à la règle définie au sens étroit.

Pour ne pas mettre en péril les plans d'assainissement, les autorités ont indiqué récemment qu'il n'y aurait pas d'augmentation nette des dépenses dans le budget 2011, toute augmentation des dépenses dans des domaines comme la santé et l'éducation étant compensée par des économies dans d'autres domaines. Elles ont aussi décidé de mettre de côté chaque année une fraction du crédit additionnel de fonctionnement afin de gérer les conséquences des risques nets associés aux postes budgétaires n'entrant pas dans la dotation annuelle, notamment les dépenses au titre des droits à prestations comme pour le programme « KiwiSaver ». Ainsi, une augmentation plus élevée que prévu de ces postes (ou d'éventuelles mauvaises surprises sur le front des recettes) auront plus de chances d'être

compensées par un resserrement plus marqué des autres dépenses. Si les dépenses se révèlent plus modestes que prévu (ou en cas de recettes inattendues), la réserve non utilisée devra être consacrée à une réduction plus rapide du déficit plutôt que dépensée. En outre, les pressions sur la demande et sur les coûts associées à l'éducation doivent être prises en compte dans le crédit additionnel de fonctionnement. Comme ce crédit sera ciblé en fonction des priorités du gouvernement, la plupart des ministères ne recevront pas de nouveaux fonds, ce qui imposera des économies à visée d'efficience et une nouvelle hiérarchisation des priorités des dépenses existantes. Des économies supplémentaires devraient pouvoir être identifiées grâce à une réforme des marchés publics et à une meilleure gestion des actifs de la Couronne. Cette approche devrait permettre de renouer avec l'équilibre budgétaire plus tôt que prévu et de maintenir l'endettement net en deçà de 30 % du PIB (en deçà de 40 % pour l'endettement brut) et ce, malgré le dépassement du déficit à court terme (English, 2010 et Key, 2011). L'extension de la portée du crédit additionnel de fonctionnement et l'inclusion d'un amortisseur de risques constituent des améliorations par rapport aux pratiques passées. Cependant, la nouvelle règle est quelque peu compliquée et difficile à expliquer, et il est possible en théorie que l'on revienne dessus. Son principal intérêt tient à ce que le point d'ancrage bien connu que constitue le crédit additionnel de fonctionnement est préservé, ce qui est sans doute nécessaire pour éviter la confusion.

La réduction de la dotation de dépenses pour 2011 ne fait pas le poids face aux coûts liés au séisme de quelque 9 milliards NZD, ce qui implique une dégradation budgétaire inévitable à court terme (tableau 1.2). Néanmoins, il importera de maintenir l'objectif à moyen terme d'un excédent d'ici à 2014-15 en accélérant les réformes des dépenses et de l'impôt. Les autorités ont fait part de leur intention de mettre en évidence les économies budgétaires de caractère structurel, y compris celles considérées jusqu'ici comme politiquement sensibles, de façon à maintenir les objectifs d'endettement fixés antérieurement, ce qui est un point positif (encadré 1.1). Le budget 2011-12 devrait aller plus loin et définir une règle de dépense soumettant l'ensemble des dépenses courantes et des dépenses en capital à un plafond global d'augmentation, avec possibilité d'exclure des postes cycliques tels que l'assurance-chômage, et les dépenses exceptionnelles telles que les catastrophes naturelles ou les chocs économiques majeurs semblables à ceux de 2008-09. Le crédit additionnel de fonctionnement pourrait être maintenu pour atteindre l'objectif d'endettement net, tout en s'assurant de sa cohérence avec le plafond de dépenses. Tout dépassement exogène des dépenses au titre des droits à prestations devrait être compensé par des réductions des postes discrétionnaires ou par un ajustement des paramètres des droits à prestations eux-mêmes selon un cadre pluriannuel. Une marge de flexibilité permettant de faire face à des risques budgétaires devrait être autorisée, les marges inutilisées étant consacrées à la réduction de la dette ou à de (futures) baisses d'impôts. Certaines mesures de précaution devraient être prises pour empêcher que la règle soit contournée, par exemple en augmentant les dépenses fiscales. Les autorités locales devraient être incitées à adoptées des règles de même nature.

Créer un organisme indépendant de surveillance budgétaire pourrait renforcer l'adhésion à la règle en favorisant une discussion publique éclairée sur les conséquences plus larges des initiatives budgétaires, rendant ainsi la classe politique plus responsable envers les électeurs (Hagemann, 2010). Le Trésor néo-zélandais remplit déjà dans une certaine mesure un tel rôle en tant qu'organisme public ayant pour mission de présenter au ministre des Finances des prévisions macroéconomiques et budgétaires indépendantes. Malgré la haute qualité et l'objectivité indiscutable de ses travaux, il reste sous la tutelle du

ministre des Finances. Un conseil budgétaire indépendant faisant autorité pourrait mieux contrôler et équilibrer le gouvernement, ce qui correspond d'ailleurs à une recommandation formulée de manière plus générale pour la Nouvelle-Zélande (voir chapitre 3). Un tel conseil n'aurait pas besoin de refaire les prévisions et analyses budgétaires déjà effectuées par le Trésor. Il compléterait plutôt utilement le processus budgétaire en suivant la performance au regard de la règle budgétaire, en évaluant la qualité de la politique budgétaire, en assurant des vérifications de la totalité des coûts des nouvelles mesures envisagées et en associant à ces efforts la communauté académique. Actuellement, il n'y a guère d'analyse indépendante de la politique budgétaire, qui ne semble pas intéresser beaucoup les milieux universitaires, peut-être parce que la situation budgétaire est satisfaisante depuis longtemps. Les prévisions de recettes ont été largement dépassées lors de la dernière période de forte expansion, mais cela a aussi été le cas dans nombre de pays de l'OCDE connaissant une forte progression des prix des actions et/ou des produits de base, tout comme les prévisions concernant les taux de participation aux nouveaux programmes sociaux pour la classe moyenne financés par des recettes considérées par erreur comme permanentes. Davantage de contraintes externes semblent nécessaires pour compenser la myopie politique (un fonds destiné à récolter les fruits des fluctuations extraordinaires des recettes pourrait aussi être envisagé). Bien que la Nouvelle-Zélande n'ait pas souffert des mêmes distorsions déficitaires que la plupart des autres pays où des conseils budgétaires sont nécessaires, elle reste néanmoins, en tant que pays à déficit structurel extérieur, confrontée à des défis. Le rôle du conseil pourrait être particulièrement pertinent une fois que la situation budgétaire se sera améliorée, mais les excédents budgétaires devront être maintenus eu égard aux risques et aux handicaps macroéconomiques à long terme, qui pourraient peser sur la volonté politique. La Suède offre à cet égard un modèle intéressant (encadré 1.2).

Encadré 1.2. **Organisme de surveillance budgétaire indépendant : leçons à tirer de l'expérience suédoise**

On a observé récemment, dans les pays de l'OCDE, une tendance à la création d'organismes de surveillance budgétaire indépendants (en 2007 en Suède, en 2008 au Canada et en Hongrie, et en 2010 en Slovénie et au Royaume-Uni), sous l'inspiration d'institutions antérieures similaires (par exemple le « Congressional Budget Office » aux États-Unis). Le Conseil budgétaire suédois a joué un rôle constructif dans la politique budgétaire, bien qu'ayant un budget modeste, et un organisme de même nature pourrait être adapté à un pays comme la Nouvelle-Zélande. Il n'en reste pas moins que c'est en fonction des circonstances spécifiques à chaque pays que l'on doit déterminer comment ces organismes doivent être conçus au mieux pour renforcer les incitations à la discipline budgétaire.

Raison d'être. Le choix de l'institution budgétaire dépend du problème qu'elle est censée permettre de régler. Une tendance au déficit et un endettement excessif résultent souvent de la courte vue des hommes politiques qui ne sont en fonction que pour une durée limitée, de l'existence de coalitions avec des partis minoritaires dans les systèmes parlementaires ou de l'insuffisance des vérifications et ajustements au sein du gouvernement et de la société civile. Des problèmes spécifiques peuvent survenir : hommes politiques agissant dans leur propre intérêt (recherche de rentes pour le compte de leur circonscription ou de groupes d'intérêts influents, dépenses procycliques ou pré-électorales) ; problèmes de mise en commun des ressources (absence d'internalisation des externalités, syndrome de l'électeur moyen, guerre d'usure sur l'assainissement budgétaire) ; approche à courte vue et incohérence temporelle de l'action publique (trop peu d'importance accordée à l'avenir et effets inattendus, risque moral par exemple) ; et/ou opacité budgétaire (connaissance insuffisante de la contrainte budgétaire intertemporelle et optimisme excessif *vis-à-vis* des risques).

Encadré 1.2. **Organisme de surveillance budgétaire indépendant : leçons à tirer de l'expérience suédoise** *(suite)*

Règles budgétaires et objectifs. Les sociétés démocratiques modernes se sont dotées de règles budgétaires afin de « lier les mains » des hommes politiques. Une règle peut avoir comme objectif ultime la viabilité budgétaire à long terme, le lissage fiscal, l'équité entre les générations ou encore la constitution d'une épargne de précaution destinée à offrir une marge de manœuvre en cas d'adoption de politiques de stabilisation ou de pressions imprévues sur les finances publiques. Selon Calmfors (2010), de tels objectifs de haut niveau sont rarement spécifiés (même en Suède), mais ils devraient l'être, car ils justifient les différents types de règles budgétaires et d'objectifs numériques, tout en garantissant leur légitimité à long terme. Ils devraient aussi tenir compte des arbitrages avec d'autres objectifs sociaux, par exemple l'âge de la retraite. La règle exprime alors l'objectif intermédiaire nécessaire pour atteindre l'objectif ultime accepté par la société. Lors de la formulation de règles budgétaires, il faut principalement arbitrer entre la crédibilité et la marge de souplesse discrétionnaire. La Suède a opté pour une grande flexibilité avec un objectif d'excédent pendant toute la durée du cycle et une marge annuelle de 1 % par rapport à un plafond de dépenses global.

Rôle du conseil budgétaire. Les conseils budgétaires peuvent contribuer au garantir l'adhésion aux règles. En effet, ils ont généralement un rôle de conseil ou de supervision qui peut avoir des effets directs sur la discipline. Ils attirent l'attention sur les coûts futurs des déficits actuels ; grâce à leurs analyses, ils contrebalancent les tendances à sous-estimer les risques ; ils favorisent le débat et encouragent les milieux universitaires à s'intéresser aux questions de politique budgétaire (réduisant ainsi le risque que, dans un petit pays, le gouvernement monopolise les compétences budgétaires). Pour peu qu'ils aient suffisamment de visibilité et de prestige, les conseils peuvent aussi exercer un « pouvoir en douceur » en mettant éventuellement à mal la réputation des responsables de l'action publique.

Portée de la mission. Celle-ci dépend des institutions qui préexistaient dans le pays. Le conseil suédois de politique budgétaire n'établit pas de prévisions macroéconomiques, ni de projections budgétaires détaillées, car il existe d'autres organismes publics ayant une réputation bien assise d'indépendance des analyses (ce qui est aussi le cas du Trésor de Nouvelle-Zélande). Il est plutôt spécialisé dans des évaluations plus larges de la politique budgétaire ayant un caractère moins routinier et bénéficiant fortement de contributions d'universitaires ; il examine ainsi la clarté des propositions d'action publique et de leurs motivations, évalue *a posteriori* si la politique budgétaire a atteint ses objectifs, analyse la viabilité à long terme de cette politique et (ce qui est plus habituel pour un conseil budgétaire) formule des recommandations normatives sur l'action des pouvoirs publics. La responsabilité du conseil s'étend aux politiques structurelles qui entrent en interaction avec la politique budgétaire, ce qui accroît sa visibilité et son intérêt auprès du public, et évite en outre d'avoir à recourir à de multiples organismes de surveillance dans un petit pays.

Indépendance. Un degré élevé d'indépendance *vis-à-vis* du système politique, proche de celui de la banque centrale, est indispensable à la crédibilité du conseil. Il est également bon que son financement soit assuré pour un certain nombre d'années et que ses membres aient une ancienneté suffisante. Dans un petit pays, où tout le monde se connaît et où les cloisons entre le secteur public et le secteur privé sont fort peu étanches, il peut être difficile de trouver des personnalités indépendantes. La Suède a trouvé une parade : nommer un étranger (un Danois) en tant que vice-président du conseil. D'anciens hommes politiques ou des hauts fonctionnaires à la retraite peuvent aussi jouer un rôle utile en entrant au conseil.

Influence. Le fait qu'il ait un statut officiel améliore grandement l'influence et l'efficacité d'un conseil budgétaire, même si à long terme, celles-ci doivent se mériter par la qualité des analyses effectuées. Une solide réputation attire l'attention de la presse ; la visibilité du conseil s'en trouve accrue, et il est plus difficile aux hommes politiques de l'ignorer. Être le seul organisme de ce type a aussi un avantage : la multiplication d'instances de surveillance aurait pour effet de diluer l'influence de chacune (comme c'est peut-être le cas en Allemagne). Le conseil suédois a réussi à exercer une influence considérable sur un petit budget, avec en son sein quatre universitaires à plein-temps et huit membres à temps partiel, même si ses ressources menacent aujourd'hui d'être insuffisantes.

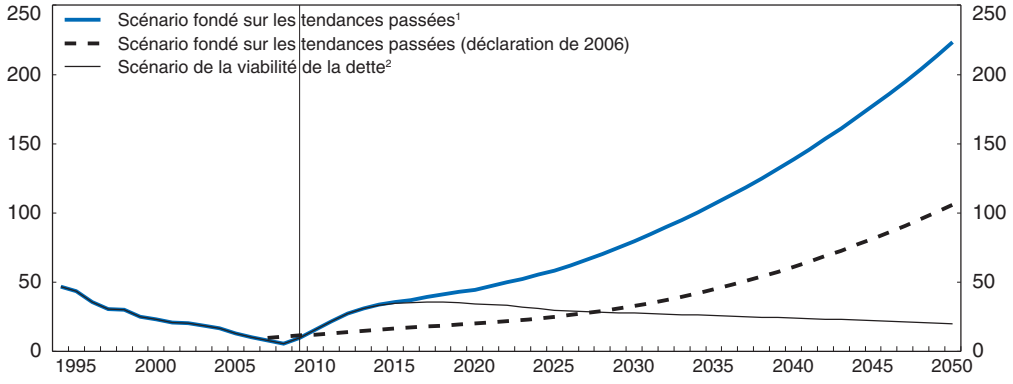
Source : Inspiré largement de Calmfors (2010).

Les perspectives budgétaires à long terme se sont assombries

Dans le cadre des efforts déployés par les pouvoirs publics pour promouvoir la transparence budgétaire, le Trésor néo-zélandais publie au moins une fois tous les quatre ans un état budgétaire à long terme. D'après le scénario fondé sur les tendances passées, l'exercice 2009 donne à penser à une forte progression du niveau d'endettement projeté jusqu'en 2050, lequel pourrait s'établir à 220 % du PIB contre 30 % aujourd'hui. Cela constitue une nette dégradation par rapport aux prévisions à court terme établies trois ans plus tôt, en vertu desquelles on s'attendait à ce que les déficits n'apparaissent pas avant 2035 (voir graphique 1.7). La moitié de cette dégradation prévue reflète le terrain perdu lors de la récession économique et l'autre moitié est à mettre sur le compte des conséquences de l'action publique, du fait de nouvelles mesures prises (par exemple réductions d'impôt sur le revenu nettes des hausses de la taxe sur les biens et les services) et de l'affiliation d'un plus grand nombre de personnes que prévu à des mécanismes antérieurs (par exemple les programmes « KiwiSaver » ou « Working for Families »). Si le point final choisi pour la dette, à savoir 2050, est sensible au point de départ, et donc aux évolutions économiques et politiques actuelles, plusieurs déclarations successives soulignent l'émergence de déficits primaires persistants dans l'hypothèse où les dépenses s'inscrivent sur les tendances passées.

Graphique 1.7. **Endettement net**

Non compris le Fonds de réserve pour les retraites – En pourcentage du PIB



1. Au-delà de l'horizon budgétaire, ce scénario tient les obligations juridiques actuelles relatives aux dépenses au titre des droits à prestations pour acquises et projette la croissance annuelle moyenne des 20 dernières années pour la fourniture d'autres biens et services publics (0.8 % par an pour le panier total).
2. Ce scénario a été établi à partir de la stratégie budgétaire annoncée par le gouvernement.

Source : Trésor de Nouvelle-Zélande (2009), *Challenges and choices*, Déclaration budgétaire à long terme de la Nouvelle-Zélande, octobre.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399449

À titre de protection contre les risques, la déclaration budgétaire à long terme de 2009 prend pour hypothèse un recul tendanciel de l'endettement net devant permettre de le ramener à 20 % du PIB d'ici 2050. Une définition plus large à partir de laquelle il est possible de déduire l'objectif d'endettement net consiste à maintenir à une valeur positive le patrimoine net des administrations publiques, stock d'actifs et valeur actuelle de la différence entre les recettes et les dépenses primaires compris (voir le tableau 1.5). Il existe évidemment différents moyens pour parvenir à une orientation durable de la dette, mais l'essentiel est que les efforts qui devront être déployés par les pouvoirs publics pour y parvenir, tels qu'indiqués dans le rapport de 2009, soient réalisables. Dans un scénario

fondé sur les tendances historiques des dépenses, le solde primaire devrait diminuer pour s'établir à –6 % du PIB d'ici à 2050, alors que le solde global tomberait à –16 %, la différence étant imputable au service de la dette. Comme le taux d'intérêt de la Nouvelle-Zélande est très élevé (du fait du déficit d'épargne), la dynamique propre à la dette est particulièrement négative. De ce fait, toute amélioration même modeste du solde primaire peut entraîner des économies significatives pour le solde global.

Tableau 1.5. **Dépenses publiques et valeur nette du patrimoine : endettement durable et tendances historiques**

	2009	2050 tendances historiques	2050 endettement durable
A. Dépenses (en pourcentage du PIB)			
Fonds de réserve pour les retraites de la Nouvelle-Zélande NZ Superannuation[1]	4.3	8.0	8.0
Prestations[1]	6.5	3.6	3.6
Santé	6.9	10.7	8.1
Éducation	6.4	5.4	4.1
Autres	10.3	8.8	6.8
Service de la dette	1.4	12.7	1.5
B. Bilan global (en milliards de NZD, au 30 juin 2009)			
Valeur nette du patrimoine calculée selon les GAAP		99	99
Valeur actuelle des recettes primaires[2]		960	960
Valeur actuelle des dépenses primaires[1, 2]		1 104	960
Patrimoine net global		(45)	96

1. Sur la base de la législation actuelle.
2. Un taux d'actualisation nominal de 10 % est utilisé pour calculer les valeurs actuelles, en prenant comme hypothèse un horizon d'actualisation infini. Les projections budgétaires jusqu'en 2050 ont été étendues en projetant les taux de croissance définitif pour l'année des recettes primaires et des dépenses primaires.

Source : Trésor néo-zélandais (2009) ; Irwin et Parkyn (2009).

Les calculs effectués par le Trésor montrent que l'ajustement du solde primaire financé par l'impôt qui serait nécessaire pour parvenir à un niveau d'endettement durable nécessiterait soit une hausse généralisée de 5.5 points de pourcentage du taux de l'impôt sur le revenu, soit une hausse de 20 % de la taxe sur les biens et les services (GST). Aucune de ces mesures extrêmes n'est souhaitable. De fait, la première nuirait à coup sûr à la croissance et réduirait à néant les résultats obtenus grâce aux mesures fiscales récentes ayant augmenté les incitations à épargner. La hausse de la GST entraînerait moins de distorsions, mais nuirait à l'équité et risquerait donc d'accroître les pressions en vue de la création d'exonérations dans la base fiscale. En l'absence de réforme des pensions et des prestations, c'est sur les dépenses budgétaires discrétionnaires que devrait porter le poids de l'ajustement (voir tableau 1.5, partie A). Les dépenses réelles par habitant au titre des services publics (notamment santé, éducation et justice) devraient rester pour l'essentiel inchangées entre 2013 et 2050 (commençant à diminuer de quelque 10 % en termes réels du fait du maintien du crédit additionnel de fonctionnement de 1.1 milliard NZD jusqu'en 2025, puis restant stables en termes réels par habitant après ajustement au titre de l'âge). Sur la même période, les paiements au titre du Fonds de réserve pour les retraites de la Nouvelle-Zélande (« NZ Superannuation ») augmenteraient de 66 % en termes réels par habitant du fait de leur indexation sur les salaires.

Une réforme des dépenses s'impose d'urgence

Avec un revenu minimum moyen estimé à 38 % du salaire moyen, contre 29 % pour la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2007), le système de retraite universel de la Nouvelle-Zélande est relativement généreux par rapport aux systèmes en vigueur dans d'autres pays. Le NZ Superannuation est un système à prestations définies et à taux uniforme permettant aux retraités qui, dans la distribution des revenus, se situent dans les 40 % les plus bas, de préserver leur niveau de consommation (Scobie *et al.*, 2004), exerçant ainsi un effet dissuasif sur l'épargne privée auprès de la moitié de la population. Le coût budgétaire de ce régime reste faible : 4.4 % du PIB en 2009, contre 7.2 % en moyenne pour l'OCDE, mais il devrait augmenter au fur et à mesure du vieillissement de la population pour atteindre environ 8 % du PIB. Un meilleur ciblage des pensions sur les personnes ayant les revenus les plus faibles pourrait non seulement permettre des économies budgétaires, mais en outre contribuer à doper l'épargne de précaution privée. C'est cependant l'indexation des pensions sur l'indice des prix à la consommation qui permettrait de réaliser les économies budgétaires à long terme les plus importantes, car les prestations versées aux personnes d'âge actif le sont déjà, ou s'approchent de cet objectif (comme proposé dans l'Étude économique de 2007, ou par indexation sur l'indice des prix à la consommation +1 % comme dans le modèle du Trésor, 2009).

Il existe une marge de réduction des prestations sociales, notamment celles prévues dans le cadre des programmes de transferts à destination des classes moyennes, qui sont inefficaces et souvent inéquitables bien que très populaires, par exemple les prêts étudiants indifférenciés à taux zéro, la garde gratuite des enfants 20 heures par semaine ou les prestations au titre du programme KiwiSaver, les seuils très élevés pour les allègements au titre du programme Working for Families (WWF) et les pensions universelles minimales garanties, ou encore la couverture universelle gratuite des soins de santé (la participation aux frais sous condition de revenu a été abandonnée dans les années 2000). La solution consistant à augmenter la taxe sur la valeur ajoutée ne devrait être utilisée qu'une fois que d'autres possibilités permettant de réduire ces dépenses auront été exploitées, ou bien elle devrait s'inscrire dans un ensemble de mesures d'accroissement de l'efficacité consistant à augmenter la GST et/ou les taxes environnementales, à réduire encore l'impôt sur le revenu et à réorienter les transferts sociaux vers les plus nécessiteux. Cela aura sans doute pour effet d'augmenter les taux d'imposition effectifs marginaux pour les revenus les plus faibles, mais un arbitrage politique sera nécessaire entre les pertes sèches actuelles et les risques budgétaires à venir[5]. De fait, dans son budget de 2010, le gouvernement a déjà décidé de ne pas relever le plafond de revenus pour le retrait des crédits d'impôt sur le revenu au titre du programme WWF (actuellement fixé à 10 000 NZD) en valeur nominale, conformément aux recommandations du Trésor (2009). Dans la mesure où les impératifs budgétaires exigent des prestations plus ciblées, les recommandations du Welfare Working Group (2011) visant à encourager les allocataires à retrouver un travail devraient être sérieusement envisagées.

Des économies potentielles existent également dans les soins de santé, l'éducation et la justice, mais elles nécessiteront de la part de ces secteurs des réformes impliquant une utilisation plus rationnelle des ressources (voir OCDE, 2009 pour le secteur de la santé et Trésor de Nouvelle-Zélande, 2009 pour la justice). La difficulté réside ici dans la résistance probable d'un certain nombre de groupes d'intérêts en place (par exemple salariés du secteur public ou fournisseurs privés de services publics). Le gouvernement est néanmoins

déterminé à aller dans cette direction et il s'est lancé dans un examen des dépenses de référence à cet égard.

Une gestion du bilan propre à contenir les risques budgétaires

Le gouvernement a publié son bilan, auquel il a ajouté récemment une déclaration sur l'investissement, de manière à promouvoir encore davantage la transparence budgétaire. Les actifs sociaux et commerciaux de l'État (essentiellement corporels) sont évalués à un montant équivalent à 86 % du PIB (voir tableau 1.6). Les pouvoirs publics se sont engagés à mieux gérer ces actifs dans la mesure où leur taux de rendement est généralement très éloigné des valeurs de référence obtenues dans le secteur privé. Ceci pourrait laisser présager une expansion plus lente de la base d'actifs, ou bien ou une ouverture vers une privatisation au moins partielle incitant à améliorer les performances, dont l'examen a été annoncé par le gouvernement. Le poste d'actifs de loin le plus important est constitué par les actifs sociaux, principalement les logements sociaux mais aussi les écoles, les hôpitaux et les routes. Il existe dans ce domaine une grande marge d'amélioration de l'affectation du capital. Le chapitre 2 est consacré au logement social dans le contexte des distorsions du marché du logement, tandis que le chapitre 3 aborde les problèmes relatifs aux entreprises publiques et à leur rôle de création de marchés de produits plus efficients. Le chapitre 4 traite d'une meilleure utilisation du capital naturel, pour l'essentiel non mis en valeur et qui ne figure pas dans les inventaires ordinaires des richesses nationales, alors même qu'il en est le fondement.

Tableau 1.6. **Actifs et passifs de la Couronne**

Exercice clos le 30 juin 2010

	En milliards de NZD	En pourcentage du PIB
Actifs sociaux	111	58.6
Actifs commerciaux	52	27.5
Actifs financiers	60	31.7
Total des actifs	**223**	**117.8**
Passifs	128	67.6
Patrimoine net (GAAP)	**95**	**50.2**

Source : Trésor de Nouvelle-Zélande (2010), *2010 Investment Statement of the Government of New Zealand,* 14 décembre.

La valeur actuelle du patrimoine net peut aussi être évaluée dans le contexte à plus long terme du patrimoine net global comme dans le tableau 1.5, partie B (Irwin et Parkyn, 2009). La patrimoine net global associe la mesure traditionnelle du patrimoine net respectant les règles comptables (GAAP), comme on vient de le voir, à d'autres ressources et obligations ayant un impact sur les risques budgétaires, notamment le pouvoir de lever l'impôt et l'obligation implicite de fournir des services sociaux. La valeur actuelle de ces droits et devoirs budgétaires peut être ajoutée directement au stock d'actifs négociables détenus par l'État. Selon le scénario reposant sur l'évolution tendancielle passée des dépenses, le poids des engagements implicites générés par le vieillissement de la population et par la poursuite d'une augmentation de la fourniture de services tels que les soins de santé peut facilement dépasser celui des avoirs auxquels l'État peut prétendre grâce à ses actifs nets actuels et aux impôts futurs, ce qui génère une situation budgétaire non viable (comme c'est le cas dans de nombreux autres pays de l'OCDE). L'hypothèse de viabilité tendancielle repose sur la stratégie budgétaire du gouvernement qui permet de

constituer ce que l'on peut considérer comme une réserve de patrimoine net positif pour faire face aux risques futurs. Ces risques sont importants. Selon une première modélisation des risques effectuée par le Trésor (Irwin et Parkyn, 2009), les pertes globales subies par la Couronne à cause de la récession de 2008-09, estimées à environ 48 milliards NZD, ont une probabilité annuelle de 2.5 %, c'est-à-dire qu'un choc négatif de cette ampleur pourrait se reproduire tous les 40 ans. À ces risques macroéconomiques il faut ensuite ajouter des obligations internationales incertaines au titre de la politique de lutte contre le changement climatique, bien que le potentiel d'exploitation d'actifs minéraux puisse compenser une partie de ces risques pour autant que les problèmes d'impact sur l'environnement puissent être résolus de manière satisfaisante (voir le chapitre 4).

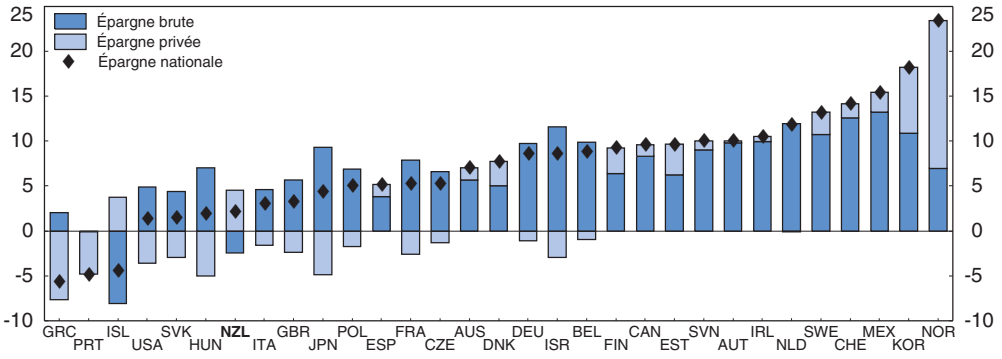
Des facteurs structurels derrières les déséquilibres macroéconomiques

De faibles taux d'épargne nationale

Il existe depuis longtemps déjà en Nouvelle-Zélande de grands déséquilibres au niveau de l'épargne et de l'investissement, qui suggèrent l'existence de facteurs structurels. Les taux nets de l'épargne nationale sont bien inférieurs à la moyenne de l'OCDE depuis plus d'une dizaine d'années, en raison initialement de la faiblesse des taux de l'épargne privée. Après que l'amélioration des soldes des administrations publiques eut poussé à la hausse les taux de l'épargne nationale entre 2000 et 2003, la tendance s'est inversée en 2004 lorsque les taux de l'épargne privée sont devenus négatifs, situation que, de tous les pays de l'OCDE, l'Islande est la seule à avoir également connue (voir graphique 1.8). Dans le même temps, le redressement des taux d'investissement observé ces dernières années reflète le dynamisme de la construction de logements et des dépenses publiques en capital, explicable en partie par la nécessité de faire face à un accroissement démographique relativement élevé, alors que l'investissement privé hors logement s'est la plupart du temps établi à un niveau inférieur à celui des autres pays depuis le milieu des années 80 (voir graphique 1.9).

Graphique 1.8. **Taux d'épargne nets**[1]

Moyenne 2004-2009, en pourcentage du PIB



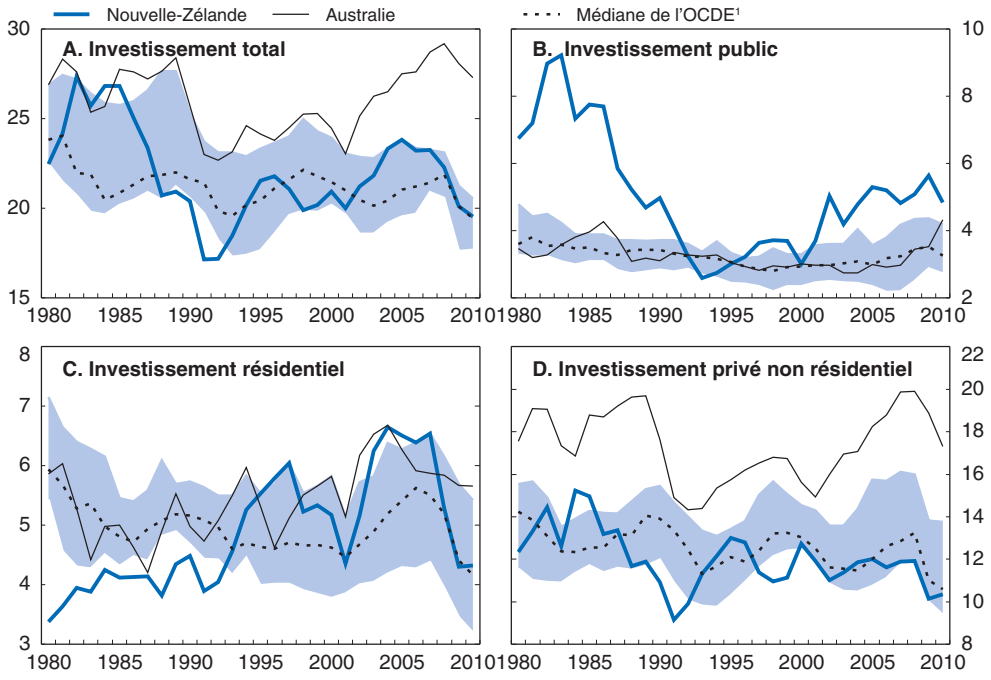
1. Épargne brute ajustée des amortissements.

Source : Base de données des comptes nationaux de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399468

Graphique 1.9. **Taux d'investissement**

En pourcentage du PIB



1. La zone ombrée correspond à la fourchette de l'OCDE du 25e au 75e centile. La moitié des pays sont situés à l'intérieur de cette fourchette.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399487

Le faible niveau de l'épargne nationale a probablement contribué à la vigueur des taux d'intérêt en Nouvelle-Zélande[6]. Des taux d'intérêt élevé renchérissent le coût du capital et limitent le taux d'investissement des entreprises nationales. Les financements étrangers de l'écart entre épargne et investissement ont donc été constitués en partie par des entrées d'investissement étranger direct. Un nombre considérable d'entreprises ont de fait été rachetées par des investisseurs étrangers bénéficiant d'un coût du capital inférieur (The 2025 Taskforce, 2009). En conséquence, plus d'un tiers du stock d'engagements extérieurs nets du pays représente des capitaux d'investissement directs mobilisés dans des sociétés domiciliées en Nouvelle-Zélande mais détenues ou contrôlées à l'étranger (voir graphique 1.2, partie C), principalement en Australie[7]. Cette proportion de la situation nette de l'investissement international est probablement appelée à perdurer compte tenu de sa nature à long terme. Les deux tiers restants représentent pour l'essentiel des dettes et autres engagements à l'étranger, qui ont au total progressé de quelque 20 points de pourcentage du PIB depuis 2001.

Le manque de profondeur des marchés de capitaux néo-zélandais tient également à la faiblesse des niveaux d'épargne, même si l'on peut considérer que l'inverse est peut-être aussi vrai. Les marchés financiers nationaux sont relativement modestes à l'aune des critères d'une économie avancée. La capitalisation boursière, après avoir dépassé les 50 % du PIB en 1997, s'est rétrécie progressivement pour se replier à 25 % du PIB en 2009, alors que dans le même temps, en Australie, elle passait de 70 % du PIB à plus de 180 %. Les marchés des actions et des obligations d'entreprises sont étroits et relativement peu liquides, ce qui limite sans doute la capacité de l'économie à affecter le capital de manière efficiente et à saisir les nouvelles opportunités technologiques qui sont le moteur de la

croissance de la productivité (OCDE, 2007a). La modestie des marchés s'explique peut-être en partie par la prévalence des petites entreprises qui ont une échelle insuffisante pour attirer des capitaux étrangers, si bien que les concours bancaires ou le capital-investissement restent l'option de financement la plus rationnelle en termes de coût. Les sociétés qui se développent au-delà d'une certaine taille sont souvent rachetées par des sociétés étrangères qui choisissent d'entrer en bourse à l'étranger. En outre, une partie significative du secteur des entreprises est constitué par des sociétés publiques et par des coopératives dont le capital n'est pas coté. Une étude récente (Morningstar, 2011) donne à penser qu'une structure fiscale défavorable et un régime de communication de renseignements et de régulation découragent sans doute les investissements de capitaux en Nouvelle-Zélande. Les déficiences des normes professionnelles applicables à la communication de renseignements et au conseil financier sont largement admises et les autorités ont mis en œuvre de nombreuses réformes du secteur financier pour faire face à ces problèmes ces dernières années. Par exemple, une autorité des marchés financiers remplacera la Commission des valeurs mobilières et certaines fonctions de NZX afin de surveiller le comportement des marchés financiers et la réglementation des valeurs ainsi que d'améliorer la connaissance du marché des capitaux par le public.

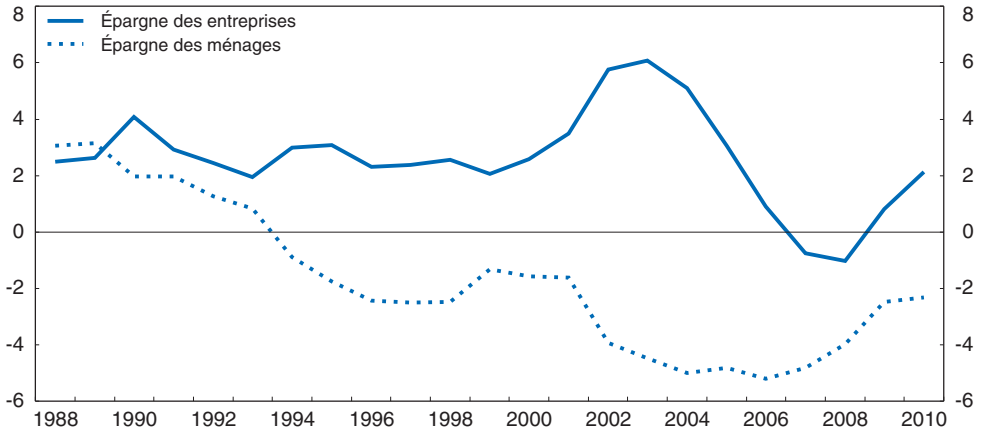
Facteurs contribuant aux déséquilibres

Plusieurs facteurs expliquent sans doute la faiblesse chronique de l'épargne privée et de l'investissement des entreprises qui sont pour beaucoup inextricablement liés et tiennent aux médiocres performances de croissance du pays par rapport aux autres pays de l'OCDE (voir chapitre 3). Cependant, les raisons de la mauvaise performance de la Nouvelle-Zélande en matière de productivité ne sont pas tout à fait claires. Des travaux récents de l'OCDE (Barnes *et al*., 2011) constatent que la croissance de la productivité du travail en Nouvelle-Zélande est restée sensiblement à la traîne par rapport à ce qui était prévu sur la base des paramètres de la politique structurelle. Un des facteurs pouvant y avoir contribué est la faiblesse du taux d'épargne, les ménages ayant des moyens financiers ayant eu tendance à accorder une large place dans leurs portefeuilles aux biens immobiliers, aux biens fonciers et aux autres biens de consommation durable, acquis grâce à un recours accru à l'endettement. Cette situation s'explique peut-être en partie par les effets ricardiens des décisions de dépenses des administrations et un système fiscal qui a pour effet d'orienter la richesse dans le logement et le foncier ainsi qu'à des restrictions au niveau de l'offre qui ont pour effet de renchérir les prix et d'augmenter les montants nécessaires pour investir (voir chapitre 2)[8]. Le sous-développement des marchés intérieurs de capitaux et les faibles possibilités de profit intérieur ont encore limité les options disponibles pour la création de richesses, si bien que l'immobilier reste le support de choix de l'épargne. La moindre propension à épargner exerce une pression à la hausse sur les taux d'intérêt, ce qui risque d'évincer l'accumulation de capital par les entreprises. Les taux d'épargne des ménages étaient déjà négatifs au début des années 90, mais la hausse des valeurs des actifs et les gains de patrimoine attendus du boom récent des prix de l'immobilier et du foncier les ont entraînés vers des niveaux encore plus faibles (graphique 1.10). Les taux d'épargne des entreprises ont aussi commencé de diminuer soudainement durant ce dernier cycle.

Il est possible que l'épargne du secteur des entreprises souffre de l'absence, au plan national, de projets rentables. Il apparaît que les entreprises néo-zélandaises présentent un ratio de distribution de dividendes supérieur à celui d'autres pays (Charles River

Graphique 1.10. **Taux d'épargne du secteur privé**

En pourcentage du revenu national disponible, moyenne sur trois ans



Source : Savings Working Group (2011).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399506

Associates, 2003), ce qui pourrait tenir au système d'imputation mais signifier aussi que l'intérêt d'un réinvestissement des bénéfices est perçu comme trop faible. Cette situation traduit peut-être dans une certaine mesure des handicaps en termes de taille et de distance derrière lesquels on a tendance à se retrancher pour esquiver les pressions concurrentielles, lesquelles pousseraient plutôt à cultiver l'efficience et l'innovation, alors que par ailleurs, le coût élevé du capital peut aussi peser sur les rendements des investissements. Depuis 2001, les entreprises sont aussi soumises à des taux d'imposition plus élevés que la moyenne de l'OCDE, et ce handicap n'a fait que s'alourdir jusqu'en 2007 au fur et à mesure que les taux de l'impôt sur les sociétés s'orientait à la baisse dans la plupart des autres pays alors qu'il restait stable en Nouvelle-Zélande (OCDE, 2009). Même si le taux de l'impôt sur les sociétés doit être abaissé à 28 % en 2011 (dans le droit fil des plans de l'Australie), il reste plus élevé que la moyenne 2010 de l'OCDE, qui ressort à 26 %. Le taux d'imposition des sociétés influent dans une large mesure sur l'offre de capital par les non-résidents alors que le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pourrait affecter l'offre de capital par les résidents. La réforme fiscale de 2010 a réduit les taux de ces deux impôts, tout en élargissant la base d'imposition (notamment par le biais des déductions pour amortissement), améliorant ainsi la neutralité sans accroître les taux effectifs d'imposition du revenu du capital.

Parmi les autres facteurs susceptibles de limiter les possibilités d'investissement au niveau national, on peut citer la grande instabilité du système de réglementation et les incertitudes qui l'entourent, notamment un manque de transparence dans les interventions réglementaires des pouvoirs publics. Comme on le verra au chapitre 3, ces facteurs pourraient faire obstacle à l'entrepreneuriat et à l'IED et nuire aux incitations à investir ou à innover. L'intensification du contrôle exercé par l'État sur les sociétés commerciales au cours de la dernière décennie a sans doute limité la concurrence et réduit l'appétence pour le risque des grandes entreprises. La longueur et l'inefficience des procédures d'autorisation (« consents ») imposées par la loi de 1991 sur la gestion des ressources (Resource Management Act) a peut-être aussi découragé certains intervenants qui, du coup, ont négligé des occasions potentiellement rentables.

Des politiques au service d'une croissance plus équilibrée

Le gouvernement s'est fixé comme objectif à moyen terme de réduire l'écart de revenu par habitant avec l'Australie, qui est de 35 % (The 2025 Taskforce, 2009). Pour atteindre cet objectif, il sera impératif de procéder à des investissements visant à améliorer la productivité. Augmenter le niveau de l'épargne intérieure grâce à des mesures d'amélioration de l'efficience aurait deux avantages. D'une part, cela pourrait contribuer à réduire les taux d'intérêt et le coût du capital, favorisant un niveau plus élevé d'investissements et de stocks de capital, ce qui doperait la production à long terme. De l'autre, pour un niveau d'investissement donné, le fait qu'une proportion plus élevée soit financée par l'épargne nationale augmente la part de revenus qui échoit à des Néo-Zélandais plutôt qu'à des investisseurs étrangers, ce qui réduit les vulnérabilités extérieures. S'acheminer vers une position extérieure plus durable permettrait également de rééquilibrer l'économie en déplaçant les ressources de la consommation vers le secteur des biens échangeables, permettant ainsi de générer un flux de revenus de marché qui pourrait être employé pour rembourser la dette extérieure, tout en laissant le taux de change jouer un rôle plus décisif dans le processus d'ajustement (OCDE, 2007a). Étant donné que les déterminants à long terme de la faiblesse de l'épargne et de la croissance restent difficiles à cerner, un resserrement des orientations budgétaires et des orientations monétaires plus souples contribueront vraisemblablement plus durablement à ce processus d'ajustement, comme on l'a vu plus haut. Par ailleurs, la présente section aborde différentes options au niveau de l'action publique propres à stimuler l'épargne nationale et à améliorer les perspectives de croissance.

Rendre le contexte plus favorable à l'épargne

L'aptitude à consacrer le capital à des utilisations plus productives à et diversifier l'épargne privée trop axée sur l'immobilier et le foncier risque d'être extrêmement limitée tant que les marchés financiers resteront peu actifs. Certains ont attribué la transformation du système financier de l'Australie depuis les années 90 à la déréglementation financière, à la privatisation des actifs appartenant à l'État et à l'introduction anticipée de l'épargne-retraite obligatoire (Gizycki et Lowe, 2000). En Nouvelle-Zélande, les actifs commerciaux contrôlés par l'État représentent collectivement plus de la moitié de la capitalisation boursière des sociétés cotées sur le NZX. Ceci laisse à penser que la privatisation ou l'introduction en bourse, même partielle, d'entreprises publiques pourrait élargir de manière significative les marchés financiers, en plus d'être bénéfique pour la productivité globale (voir chapitre 3). Le gouvernement a récemment laissé entendre qu'il envisagera de réduire les participations que l'État détient dans quatre grandes entreprises publiques du secteur de l'électricité, ce qui est une mesure positive, et toute avancée dans cette direction serait bénéfique.

Améliorer la viabilité à long terme du Fonds de réserve pour les retraites de la Nouvelle-Zélande (NZ Superannuation)

Améliorer la viabilité budgétaire du programme NZ Superannuation permettrait sans doute d'accroître l'épargne nationale à plusieurs égards. L'une des méthodes consiste à relever l'âge d'ouverture des droits (actuellement fixé à 65 ans), de préférence en l'indexant sur l'évolution de l'espérance de vie. Ceci permettrait de réduire les prestations à vie versées aux retraités et de relever le taux de participation à la main-d'œuvre parmi les groupes les plus âgés. La production potentielle croîtrait au fur et à mesure que les entreprises augmenteraient le facteur capital pour répondre à l'accroissement de la main-d'œuvre (Karam *et al.*, 2010). Bien

que, du fait du raccourcissement de la durée de la retraite, il apparaisse aux ménages moins nécessaire d'épargner, l'épargne publique pourrait augmenter du fait de la réduction des prestations versées et de l'augmentation des recettes fiscales due à la hausse des revenus du travail et de la consommation. La deuxième méthode consiste à réduire les pensions de retraite, actuellement indexées sur les salaires. Les indexer au moins en partie sur les prix pourrait orienter à la hausse l'épargne des ménages et accélérer le taux de l'accumulation de capital (Karam *et al.*, 2010).

Améliorer l'efficacité et l'efficience du programme KiwiSaver

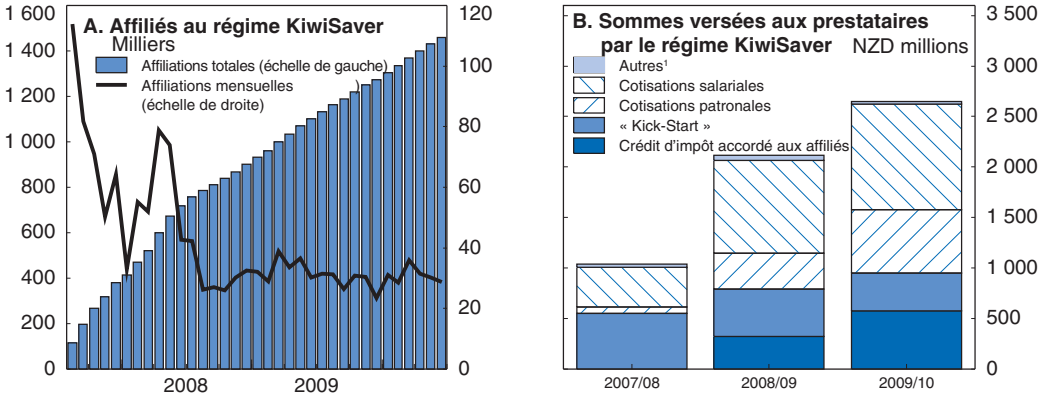
Introduit en juillet 2007 dans le cadre d'un stratégie gouvernementale visant à améliorer les incitations à l'épargne privé, KiwiSaver est un programme d'épargne retraite à cotisations assorti d'un traitement fiscal favorable. L'épargne est destinée à compléter le système de retraite universel de base (NZ Superannuation), qui est un régime non contributif. Tous les nouveaux salariés sont automatiquement affiliés et les cotisations sont déduites du revenu après impôt au taux par défaut de 2 % du salaire brut puis investies dans des actifs financiers. Les affiliés peuvent aussi opter pour un taux de contribution de 4 % ou de 8 % et se réserver le droit de sortir intégralement du régime pendant les huit premières semaines d'emploi. Ces cotisations sont compensées par l'État sous la forme d'un « crédit d'impôt accordé aux affiliés » à hauteur de 1 042 NZD par an et complétées par des cotisations obligatoires des employeurs, qui sont fiscalement déductibles et représentent 2 % du salaire brut des affiliés. Par ailleurs, l'État verse en plus un montant unique, non imposable de 1 000 NZD pour chaque nouvel affilié. L'épargne est généralement bloquée jusqu'à ce que les affiliés atteignent 65 ans, âge d'ouverture des droits au programme NZ Superannuation. Tous les revenus gagnés dans le cadre de ce régime, qui est considéré comme un organisme de placement en portefeuille (« Portfolio Investment Entity »), sont imposés à une taux inférieur à celui qui serait appliqué à des revenus du travail équivalent.

Il est possible que l'expansion de KiwiSaver contribue au développement des marchés financiers au fil du temps dans la mesure où ce programme relève le niveau global de l'épargne nationale. L'efficacité des comptes d'épargne assortis d'un traitement fiscal préférentiel dépend du montant de l'épargne nouvelle ainsi générée. Les études destinées à évaluer l'impact de tels programmes sur les niveaux d'épargne généraux aboutissent souvent à des conclusions mitigées, indiquant qu'ils se contentent simplement de détourner une épargne qui aurait été placée ailleurs ou bien qu'ils entraînent des coûts publics importants. En revanche, plusieurs études concluent que plus la participation des ménages ayant des revenus faibles à moyens est forte, plus la probabilité de générer une épargne nouvelle est grande (OCDE, 2007b). En effet, en l'absence d'incitations fiscales, une grande partie des ménages appartenant à cette catégorie n'épargnerait pas, tandis que les ménages ayant de hauts revenus sont plus susceptibles de déplacer leur épargne déjà placée sur d'autres supports. De plus, les personnes ayant des revenus moyens sont imposés à des taux plus faibles, si bien que du point de vue des recettes fiscales perdues, leur participation est aussi moins coûteuse pour l'État que celle d'individus plus riches (OCDE, 2007b). Enfin, ces programmes d'épargne sont souvent plus onéreux lorsque les avantages prennent la forme de crédits d'impôt ou de primes généreuses que lorsqu'ils donnent droit à une exonération des revenus à percevoir (OCDE, 2007b).

À ce jour, la participation au programme KiwiSaver a été forte, avec presque 1.63 million d'affiliés au début de 2011, soit 40 % de la population pouvant y prétendre (voir graphique 1.11, partie A). Les cotisations de l'État ont représenté 40 % des fonds KiwiSaver cumulés sur les

trois ans suivant son ouverture (voir graphique 1.11, partie B). Des études réalisées après le démarrage du programme ont montré que 38 à 50 % des affiliés constituaient à cette occasion une nouvelle épargne en réduisant leurs dépenses plutôt qu'en la déplaçant vers d'autres supports (Gibson et Le, 2008 ; Comar Brunton, 2010). Ces nouveaux épargnants avaient des salaires moyens inférieurs à ceux déclarant simplement replacer leur épargne, tandis que les non-affiliés avaient souvent des revenus encore inférieurs. Toutefois, on estime qu'au total, l'épargne nouvelle ne représente qu'entre 9 et 19 % des cotisations, ce qui traduit la part élevée des cotisations de l'État et le caractère relativement limité de l'épargne des affiliés ayant les revenus les plus faibles. Au vu de ces conclusions, on peut penser que KiwiSaver parviendrait mieux à générer une épargne nouvelle si les aides coûteuses de l'État étaient supprimées pour tous les affiliés, en particulier ceux ayant les plus hauts revenus qui sont les moins susceptibles d'augmenter leur épargne grâce à KiwiSaver. Les crédits d'impôts pourraient être réservé aux personnes ayant des revenus faibles à modestes, pour encourager leur affiliation, mais le taux de compensation par l'État devrait être soigneusement évalué de manière à générer l'épargne la plus importante possible au coût budgétaire le plus bas possible. Rendre l'affiliation obligatoire permettrait sans doute d'accroître l'épargne globale de manière significative, mais cela n'est sans doute pas souhaitable d'un point de vue social général. En particulier, le caractère obligatoire risque de dégrader encore la situation de certaines personnes en les cantonnant à un régime d'épargne qui ne constitue pas forcément une solution optimale pour eux. La participation pourrait au contraire être élargie par une affiliation automatique de tous les salariés, et non uniquement les nouveaux arrivants sur le marché du travail. Enfin, le taux de cotisation par défaut pourrait aussi être relevé, par exemple porté à 4 % (avec la possibilité de le réduire ensuite), comme l'a recommandé le groupe de travail sur l'épargne établi par le gouvernement (Savings Working Group, 2011).

Graphique 1.11. **Impact du régime KiwiSaver**



1. La rubrique « Autres » recouvre les contributions volontaires, les subventions et les intérêts.

Source : Trésor néo-zélandais (2010), *Savings in New Zealand – Issues and Options*, septembre.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399525

La persistance d'importants déséquilibres entre l'épargne et l'investissement résulte peut-être aussi en partie du système d'imposition. Bien que les éléments indiquant que la fiscalité a un impact sur l'épargne globale ne soient pas tous convergents, les aspects non neutres d'un système fiscal peuvent avoir un impact sur la composition de l'épargne en exerçant un effet de distorsion sur les signaux du marché concernant les véritables taux de

rendement comparatifs entre les différents supports (van den Noord and Heady, 2001). Certains éléments indiquent par ailleurs que des niveaux élevés d'imposition des revenus sont quelquefois associés à des taux d'épargne des ménages inférieurs (Tanzi et Zee, 1998). En Nouvelle-Zélande, le taux supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques excède depuis 2000 ceux de l'impôt sur les bénéfices et de l'impôt sur les revenus du capital, et on a la preuve que des personnes qui se seraient normalement situées dans la tranche d'imposition supérieure ont déplacé leurs sources de revenus au profit de sociétés et de fonds de placement moins lourdement imposés (TWG, 2010). En outre, le fait que les loyers imputés et les plus-values soient exclus du système fiscal contribue à biaiser les portefeuilles des ménages en faveur des actifs immobiliers (voir chapitre 2). Le budget 2010-11 a permis d'introduire certaines réformes visant à réduire ou à compenser certaines de ces distorsions et à stimuler l'épargne et la croissance, notamment une hausse du taux de la TVA et un abaissement des taux de l'impôt sur le revenu (voir tableau 1.7). Le taux de l'impôt sur les bénéfices a été également abaissé et ramené de 30 % à 28 % à compter d'avril 2011. Cependant, même avec ces évolutions budgétaires récentes, le taux de l'impôt sur les bénéfices en Nouvelle-Zélande reste supérieur à la moyenne de l'OCDE, alors que la TVA s'y place dans la partie inférieure de la fourchette.

Tableau 1.7. **Synthèses des modifications fiscales dans le budget 2010-11**

Pourcentages

	Avant le budget 2010-11	Après le budget 2010-11
Tranche de l'impôt sur le revenu :		
NZD 0-NZD 14 000	12.5	10.5
NZD 14 001-NZD 48 000	21	17.5
NZD 48 001-NZD 70 000	33	30
NZD 70 001 +	38	33
TVA	12.5	15
Impôt sur les bénéfices des sociétés	30	28
Impôt sur les donations	Droit sur les donations de 5 à 25 % de la valeur acquittée par le donneur	0
Épargne		
Fonds de placement	33	33
Structures de placement en portefeuille	30	10.5, 17.5, 28
Fonds communs de placement, fonds de retraite	30	28

Source : Inland Revenue Department.

Des réformes fiscales pour stimuler la croissance et réduire les distorsions des décisions d'épargne

Il serait bon de continuer à progresser vers un régime fiscal plus propice à la croissance, notamment en réalignant à la baisse les taux de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur les revenus du capital ainsi que le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu, ou de réduire les taux de l'impôt sur les revenus du capital. Les moins-values correspondantes pourraient être compensées par une hausse des impôts à la consommation et des taxes environnementales (notamment les recettes qui seront obtenues au titre de la mise aux enchères des permis d'émissions ainsi qu'en introduisant une taxe sur les plus-values, associée à une hausse des taxes immobilières ou foncières (chapitre 2) afin de réduire les distorsions des décisions d'épargne et d'investissement. L'introduction d'une taxe sur les plus-values permettrait de combler une lacune importante de la base d'imposition et améliorerait en outre l'équité, dans la mesure où les

actifs en capital sont général détenus de manière disproportionnée par les ménages ayant les plus hauts revenus (Trésor néo-zélandais et IRD, 2009). Toutefois, si un impôt sur les plus-values n'est pas introduit, d'autres options peuvent être envisagées pour réduire les distorsions du régime fiscal qui seront examinées ci-après.

Réduire la fiscalité des autres formes d'épargne

En l'absence d'impôt sur les plus-values, on pourrait réduire le biais en faveur des investissements dans l'immobilier en améliorant les incitations fiscales à investir dans d'autres formes d'épargne. Le fait que les ménages investissent de manière disproportionnée dans le logement en vue de leur retraite reflète la manière dont les pensions privées sont imposées. Actuellement, la fiscalité de l'épargne repose sur un régime d'imposition de type IIE (imposé-imposé-exonéré), dans lequel l'imposition intervient au moment où les revenus du travail et de l'investissement sont perçus, mais pas au moment où les actifs de placement sont vendus ou mobilisés. La plupart des autres pays possèdent des systèmes EEI (exonéré-exonéré-imposé) au moins partiels, qui exonèrent les revenus du travail lorsqu'ils sont placés en épargne, ainsi que les rendements du placement de ces revenus, mais taxent les revenus lorsqu'ils sont retirés de l'instrument d'épargne. Un tel système a tendance à favoriser l'épargne à long terme puisque celle-ci est principalement retirée à la retraite, lorsque les niveaux de revenus, et donc les taux d'imposition, sont plus faibles. Puisque qu'un système IIE impose une taxe sur les rendements de l'épargne, introduire des instruments d'épargne imposés selon un système EEI permettrait de supprimer l'avantage relatif existant pour les investissements dans l'immobilier. Le gouvernement a fait un pas dans cette direction en appliquant des taux d'imposition inférieurs à certains types d'épargne, en particulier les revenus du capital versés par des organismes de placement tels que KiwiSaver, des fonds de placement ou de caisses de retraite. Dans le budget de 2010-11, le taux d'imposition des revenus placés dans de telles structures a été abaissé par rapport aux taux d'imposition marginaux pour les investisseurs de la plupart des tranches de revenus. Toutefois, certaines conséquences possibles doivent être prises en compte. La réduction du taux d'imposition de l'épargne pourrait exiger une augmentation des impôts ailleurs pour compenser les pertes de recettes, qui peut avoir des coûts en matière d'efficacité. En outre, si le plafonnement du montant qui peut être épargné à des taux d'imposition préférentiels peut limiter l'augmentation de l'épargne privée, le coût budgétaire doit en être minimisé afin d'améliorer l'épargne nationale globale.

Indexation des produits financiers sur l'inflation

Les placements assortis d'intérêts sont actuellement imposés sur le revenu nominal, et donc pénalisés par rapport aux autres actifs lorsque le taux d'inflation est positif. Ceci tient au fait que la composante liée à l'inflation des produits financiers est imposée, alors qu'un actif dégageant des plus-values n'est pas imposé, même s'il s'apprécie simplement au taux de l'inflation. Un des moyens de réduire cette asymétrie consiste à imposer uniquement la fraction réelle des produits financiers (Coleman, 2009). Si les prix des logements s'apprécient au taux de l'inflation, imposer les produits financiers réels aurait le même impact qu'imposer les plus-values sur les placements dans l'immobilier locatif (Coleman, 2009). Des distorsions risquent toutefois de se produire si la hausse du prix des logements est supérieure à l'inflation.

Encadré 1.3. **Recommandations relatives aux politiques macroéconomiques**

Politiques monétaire et budgétaire propres à accroître la crédibilité

- Maintenir la configuration actuelle des taux d'intérêt jusqu'à ce que les travaux de reconstruction postérieurs aux séismes soient plus fermement engagés, tout en prenant en compte les perturbations purement temporaires de l'inflation générale. Envisager d'accélérer le rythme du resserrement si les pressions régionales ou sectorielles sur les salaires menacent de se diffuser plus largement et de se répercuter sur l'inflation.
- Tenir compte de la constitution possible de bulles spéculatives lors de la formulation de la politique monétaire, comme le fait implicitement la Banque de réserve. Continuer à étudier la possibilité d'approches conjoncturelles de la réglementation prudentielle, conformément aux discussions ayant lieu dans le cadre de l'accord de Bâle et du G20. Envisager de plafonner les ratios de levier afin d'atténuer les vulnérabilités.
- Élaborer un programme budgétaire à moyen terme crédible, ayant pour point d'ancrage des réformes des dépenses structurelles, afin de rétablir un excédent structurel d'ici à 2015 ainsi qu'une solide position excédentaire quelques années plus tard. Réintroduire les cotisations au Superfonds à ce moment là. La réduction de la participation de l'État aux actifs commerciaux et la mise en œuvre des réformes des dépenses structurelles ci-après pourraient améliorer la situation budgétaire :
  - Poursuivre la réforme des soins de santé dans l'optique d'une utilisation optimale des ressources, en renforçant les incitations à une plus grande efficience des prestataires et en rétablissant les redevances d'utilisation pour les patients.
  - Cibler les prestations d'aide sociale sur les nécessiteux et indexer les retraites totalement ou partiellement sur l'IPC (par exemple IPC + 1 %). Appliquer plus strictement les critères de ressources aux transferts publics (Working for families) afin de réduire les formes particulièrement inefficaces de dépenses publiques.
  - Réduire le coût budgétaire de KiwiSaver en supprimant les subventions versées à tous les affiliés et en ne gardant éventuellement les crédits d'impôt que pour les contribuables à revenu faible à modéré.
- Adopter une règle de dépense budgétaire s'appliquant à toutes les dépenses, discrétionnaires ou au titre des droits à prestations, courantes ou en capital, à l'exception des dépenses sensibles aux variations de la conjoncture (allocations de chômage), tout en conservant le crédit additionnel de fonctionnement en tant qu'outil pour l'application d' (ce qui s'apparente à) une règle d'endettement net. Inciter les autorités locales à adopter également des règles de dépenses globales.
- Mettre sur pied une autorité budgétaire impartiale et suffisamment influente pour pouvoir exercer une surveillance extérieure sur la viabilité et la qualité des propositions budgétaires, montrer du doigt les responsables en cas de non-respect des règles budgétaires et faire mieux accepter par le public les contraintes budgétaires tout en préservant les excédents.

Politiques visant à corriger les déséquilibres macroéconomiques

- Atténuer les pressions à la hausse sur le taux de change tout en améliorant la gestion de la demande à court terme grâce à un resserrement de l'orientation budgétaire, permettant à son tour une orientation souple de la politique monétaire.

Encadré 1.3. **Recommandations relatives aux politiques macroéconomiques** *(suite)*

- Réduire les particularités du système fiscal exerçant un effet de distorsion sur les décisions d'épargne et d'investissement soit en réalignant les taux de l'impôt sur les sociétés, les taux de l'impôt sur capital et les taux marginaux supérieurs, soit en réduisant les taux de l'impôt sur le revenu du capital. Introduire un impôt global sur les plus-values réalisées réduirait le traitement relativement favorable réservé aux actifs tels que les biens immobiliers et fonciers. Étant donné les problèmes considérables que de telles mesures risqueraient d'entraîner en termes de conception et d'application pratique, d'autres options pourraient être envisagées, par exemple :
  - Réduire l'asymétrie entre l'imposition des actifs productifs d'intérêt et les autres, en taxant uniquement la fraction réelle des produits financiers, après ajustement au titre de l'inflation.
  - Mettre fin aux inconvénients fiscaux des autres formes d'épargne par rapport au logement en abaissant les impôts sur les revenus en capital. Améliorer les incitations à doper l'épargne des ménages en adoptant une système exonéré-exonéré-imposé (EEI), ce qui permettrait à toutes les cotisations et à tous les revenus d'être exonérés jusqu'à leur retrait.
- Augmenter la viabilité à long terme du régime NZ Superannuation en liant l'âge de l'ouverture des droits à prestations à l'espérance de vie ou en indexant les avantages pour qu'ils progressent plus lentement que les salaires.

Notes

1. Parmi les importants facteurs exceptionnels figuraient notamment les transferts de réassurance lors des séismes (voir encadré 1.1), qui sont comptabilisés en tants que recettes dans la balance des opérations courantes, et le règlement d'un différend fiscal par les banques étrangères, qui a diminué leurs bénéfices.
2. La production ovine s'est effondrée à cause d'un hiver froid et humide ; la production laitière en volume devrait subir le contrecoup d'une sécheresse modérée au printemps et à l'été 2010-2011.
3. D'après les rapports de PriceWaterhouseCoopers, le coût moyen pondéré du capital pour les entreprises néo-zélandaises était de 8.3, 9.4 et 8.8 % à la fin de 2008, 2009 et 2010, respectivement.
4. Le cycle 2008-09 a contribué à hauteur de 1 point de pourcentage à cette hausse, soit un sixième de la hausse totale (Mears *et al.*, 2010). À titre de comparaison, l'OCDE estime que les dépenses primaires des administrations publiques ajustées en fonction du cycle ont augmenté de quelque 3 points de pourcentage du PIB entre les années civiles 2002 et 2009 (*Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88).
5. D'après la version actualisée de la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE (OCDE, 2005), le versement de prestations généreuses liées à l'exercice d'un emploi doivent faire l'objet d'un ciblage strict afin d'acheminer l'aide vers les familles qui en ont le plus besoin et de maintenir les coûts du programme dans des limites raisonnables, tout en réduisant aussi les pertes sèches découlant du fait que certains bénéficiaires auraient trouvé un travail ou intensifié leur effort de travail même en l'absence du programme. Le ciblage pourrait être amélioré en fixant un délai à la réception des prestations. Les dépenses administratives pourraient être maintenues à un bas niveau en intégrant les prestations liées à l'exercice d'un emploi dans le régime fiscal.
6. Selon Labuschagne et Vowles (2010), l'existence d'une telle prime de risque a souvent tendance à abaisser le taux de change et les niveaux de l'endettement privé au fur et à mesure de l'augmentation du coût de l'emprunt, mais ce phénomène ne s'est pas produit ici. Au contraire, selon les estimations, le taux de change serait surévalué de 10 à 25 % (FMI, 2010), ce qui est conforme aux activités de portage. Le fait que les niveaux d'endettement aient en fait encore poursuivi leur phase ascendante plaide en faveur de l'explication selon laquelle le faible niveau de l'épargne explique la vigueur des taux d'intérêt.

7. De plus, les bénéfices réinvestis par ces entreprises à capitaux australiens, parmi lesquelles une grande partie du secteur bancaire, expliquent pour une part substantielle le solde négatif des produits de placement, dont l'amplitude n'est pas récente (Edwards, 2006).
8. Les incitations fiscales ayant entraîné une hausse des pertes sur les investissements immobiliers locatifs sont comptabilisées en épargne nette dans le secteur des entreprises non constituées en sociétés.

Bibliographie

Banque centrale néo-zélandaise (2010a), « Submission to the Savings Working Group », novembre.

Banque centrale néo-zélandaise (2010b), *Financial Stability Report (Rapport sur la stabilité financière)*, mai.

Banque centrale néo-zélandaise (2011), *Monetary Policy Statement*, mars

Barnes, S., R. Bouis, P. Briard, S. Dougherty et M. Eris (2011), « The GDP Impact of Reform: A Simple Simulation Framework », *Documents de travail du Département des affaires économiques,* n° 834, Paris.

Calmfors, L. (2010), « The role of independent fiscal policy institutions », *Rapport till Finanspolitiska rådet*, 2010/9.

Charles River Associates (2003), « A Study of New Zealand's capital markets », soumis à : Knowledge Wave Trust, ministère du Développement économique et Deloitte, Touche et Tohmatsu, Wellington, Nouvelle-Zélande.

Cheung, C., D. Furceri et E. Rusticelli (2010), « Structural and Cyclical Factors Behind Current-Account Balances », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 775.

Chinn, M. D. et H. Ito (2008), « Global Current Account Imbalances: American Fiscal Policy *versus* East Asian Savings », *Review of International Economics*, vol. 16, pp. 479-498.

Coleman, A. (2009), « The long-term effects of capital gains taxes in New Zealand », *Motu Working Paper* 09-13.

Colmar Brunton (2010), « KiwiSaver Evaluation: Survey of Individuals », *Final Report Prepared for Inland Revenue*, 21 juillet 2010.

Edwards, S. (2006), « External Imbalances in an Advanced, Commodity-Exporting Country: The Case of New Zealand », *NBER Working Paper,* n° 12620.

English, Hon. B. (2010), *Budget Policy Statement 2011*, 14 décembre.

FMI (2010*), New Zealand 2010 Article IV Consultation Staff Report*.

Furceri, D. et A. Mourougane (2009), « The Effect of Financial Crises on Potential Output: New Empirical Evidence from OECD Countries »*, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 699, Paris.

Gibson, J. et T. Le (2008), « How Much New Saving will KiwiSaver Produce? », *Document de travail du Département d'économie de l'Université of Waikoto*, n° 03/08.

Gizycki, M. et P. Lowe (2000), « The Australian Financial System in the 1990s », Banque centrale d'Australie, *www.rba.gov.au/publications/confs/2000/gizycki-lowe.pdf*.

Hagemann, R. (2010), « Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 829.

Hodgetts, B., P. Briggs et M. Smith (2006), « Household saving and wealth », paper prepared for Reserve Bank of New Zealand workshop entitled *Housing, Savings, and the Household Balance Sheet*, Wellington, 14 novembre.

Irwin, T. et O. Parkyn (2009), « Improving the Management of the Crown's Exposure to Risk », *New Zealand Treasury Working Paper*, n° 09/06, décembre.

Karam, P., D. Muir, J. Pereira et A. Tuladhar (2010), « Macroeconomic Effects of Public Pension Reforms », *Document de travail du FMI*, n° 10/297.

Key, Hon. J. (2011), « Our Economic Challenge », *State of the Nation Speech*, 26 janvier, *www.beehive.govt.nz/speech/our-economic-challenge*.

Labuschagne, N. et P. Vowles (2010), « Why are Real Interest Rates in New Zealand so High? Evidence and Drivers », *New Zealand Treasury Working Paper*, n° 10/09.

Le, T., J. Gibson et S. Stillman (2010), « Household Wealth and Saving in New Zealand: Evidence from the Longitudinal Survey of Family, Income and Employment », *Motu Working Paper*, n° 10-06.

Le, T. (2007), « Does New Zealand have a household saving crisis? », *NZIER Working Paper*, n° 2007/01.

Mears, T., G. Blick, T. Hampton et J. Janssen (2010), « Fiscal Institutions in New Zealand and the Question of a Spending Cap », *New Zealand Treasury Working Paper*, n° 10/07, novembre.

Morningstar (2011), *Global Investor Experience 2011*, *http://global.morningstar.com/GlobalInvestorExperience2011*.

Noord, P. van den et C. Heady (2001), « *Surveillance of Tax Policies: A Synthesis of Findings in Economic Surveys* », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 303, Paris.

OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2005, Éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (2007a), *Étude économique de la Nouvelle-Zélande*, 2007, Éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (2007b), « Encouraging Savings Through Tax-Preferred Accounts », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n° 15.

OCDE (2009), *Étude économique de la Nouvelle-Zélande*, 2009, Éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 87, mai, Éditions de l'OCDE, Paris.

Savings Working Group (2011), « Saving New Zealand: Reducing Vulnerabilities and Barriers to Growth and Prosperity », *Final Report to the Minister of Finance*, janvier.

Schule, W. (2010), « Fiscal Policy, Rebalancing, and Growth in New Zealand », *Document de travail du FMI*, WP/10/128, mai.

Scobie, G., T. Le et J. Gibson (2004), « Saving for Retirement: New Evidence for New Zealand », *New Zealand Treasury Working Paper*, n° 04/12.

Sun, Y. (2010), « Potential Growth of Australia and New Zealand in the Aftermath of the Global Crisis », *Document de travail de l'OCDE*, WP/10/127, mai.

Tansy, V. et H.H. Zee (1998), « Taxation and the Household Saving Rate: Evidence from OECD Countries », *Document de travail du FMI*, n° 98/36.

The 2025 Taskforce (2009), « Answering the $64 000 Question: Closing the income gap with Australia by 2025 », *Premier rapport de la 2025 Taskforce*, novembre.

Trésor (2009), *Challenges and choices*, *New Zealand's long-term fiscal statement*, octobre.

TWG (2010), « A Tax System for New Zealand's Future », Rapport du Groupe de travail sur la fiscalité de l'Université Victoria de Wellington (Victoria University of Wellington Tax Working Group), janvier.

Van Zijll de Jong, M. et G.M. Scobie (2006), « Housing: An Analysis of Ownership and Investment Based on the Household Savings Survey », *New Zealand Treasury Working Paper*, n° 06/07.

Welfare Working Group (2011), « Reducing Long-Term Benefit Dependency: Recommendations », février.

ANNEXE 1.A1

Progrès de la réforme structurelle

La présente annexe passe en revue les mesures prises à la suite des recommandations faites dans les *Études* précédentes. Les nouvelles recommandations de la présente *Étude* sont énoncées à la fin des chapitres correspondants.

Recommandations	Mesures prises depuis l'*Étude* précédente (avril 2009)
MARCHÉ DU TRAVAIL ET PROGRAMMES SOCIAUX	
Établir une période d'essai pour les groupes marginaux de travailleurs durant laquelle la loi relative aux licenciements abusifs ne s'applique pas. Assouplir les restrictions sur les contrats à durée déterminée, surtout pour les travailleurs âgés.	La loi de 2000 sur les relations d'emploi a été modifiée afin de généraliser les dispositions relatives à la période d'essai (jusqu'à 90 jours) des entreprises comptant moins de 20 salariés à l'ensemble des entreprises à partir du 1er avril 2011. La loi de 2010 portant modification de la loi sur les relations d'emploi (production de films) a été votée le 29 octobre 2010, de sorte que les travailleurs dans cette branche auront le statut d'entrepreneur individuel, sauf s'ils en décident autrement dans un contrat de travail écrit avec leur employeur.
Inciter et aider davantage les personnes vivant de prestations publiques à reprendre un emploi rémunéré. Atténuer la passivité du système de prestations en renforçant les mesures d'activation. Élargir et faire appliquer les critères de disponibilité pour un emploi.	La loi de 2010 portant modification de la loi sur la sécurité sociale (critères de disponibilité pour un emploi, incitations et obligations) augmente le montant des revenus que les bénéficiaires peuvent percevoir avant diminution des prestations, tandis que les demandeurs qui sollicitent de façon répétée une aide ponctuelle d'urgence reçoivent des conseils financiers. Les nouvelles règles d'activation exigent que les titulaires d'allocations de chômage renouvellent leur demande de prestations après une période de 12 mois, tandis que les bénéficiaires de prestations d'assurance maladie sont soumis à un réexamen et à des sanctions progressives lorsqu'ils ne respectent pas leurs obligations. Des critères de disponibilité pour un emploi à temps partiel ont été introduits pour les parents isolés bénéficiaires de l'aide sociale dont l'enfant le plus jeune a plus de 6 ans, et seront étendus à compter de mai 2011 aux bénéficiaires de prestations d'assurance maladie capables de travailler à temps partiel. Le gouvernement a mis en place un groupe de travail sur l'aide sociale chargé d'étudier les moyens de réduire la dépendance à l'égard des prestations. En février 2011, ce groupe a publié ses recommandations, que les pouvoirs publics examinent actuellement.
ÉDUCATION	
Mettre en œuvre une évaluation des écoles au niveau national et publier des indicateurs. Investir des ressources supplémentaires dans la recherche-développement sur des stratégies efficaces d'acquisition de connaissances et d'apprentissage dans les écoles et diffuser les meilleures pratiques entre les classes.	Des normes nationales ont été élaborées et sont actuellement déployées dans les écoles primaires. À partir de 2012, des rapports annuels seront établis sur la performance des écoles par rapport à ces normes. Le gouvernement a consacré environ 220 millions NZD à la formation professionnelle et au perfectionnement des enseignants en 2009/10, en mettant l'accent sur les écoles qui comptent une fraction élevée d'élèves en échec scolaire et d'étudiants maoris, venant des îles du Pacifique et ayant des besoins spéciaux.

Recommandations	Mesures prises depuis l'*Étude* précédente (avril 2009)
Réduire les dépenses inutiles dans l'enseignement supérieur en élaguant de façon draconienne les filières non productives et de médiocre qualité.	À partir de 2012, jusqu'à 5 % des dépenses publiques consacrées aux établissements d'enseignement supérieur seront liées aux résultats. Un critère de performance a été introduit dans le régime de prêts aux étudiants, avec l'obligation de réussir au moins la moitié des examens pour continuer d'en bénéficier. Le fonds de formation professionnelle a été réexaminé pour garantir que les programmes pris en charge sont de bonne qualité. Cette année, les crédits non utilisés ont été réaffectés au financement de places supplémentaires dans les universités en 2011-12 où la demande est supérieure à l'offre. Le gouvernement ne subventionne plus les formations de courte durée obligatoires afin de respecter la réglementation en vigueur et a réduit les financements en faveur des programmes de formation des adultes et d'éducation pour tous qui ne ciblent pas la lecture, l'écriture et le calcul ou les compétences professionnelles.
Accroître l'offre d'enseignants grâce à une rémunération fondée sur le mérite et/ou une rémunération différenciée pour tenir compte des pénuries dans certaines disciplines comme les sciences et la langue maorie.	En avril 2010, un groupe consultatif sur la main-d'œuvre a préconisé d'adopter une plus grande souplesse afin de reconnaître et de récompenser l'excellence pédagogique, et a sollicité un retour d'information du secteur. La convention collective des enseignants du secondaire prévoit de verser une prime aux enseignants qui participent à des programmes agréés d'immersion en langue maorie, et un système de contrats volontaires verse une rémunération complémentaire aux enseignants diplômés qui choisissent de travailler dans des écoles ou dans des disciplines où les besoins sont importants.
CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS DE PRODUITS	
Supprimer le plafonnement des prix dans le secteur de l'électricité, encourager la création de marchés financiers pour couvrir les risques liés aux prix de l'énergie et au site et mettre en place un cadre réglementaire clair et stable. Encourager une meilleure utilisation des compteurs et une tarification modulée suivant la période de la journée.	Le plafonnement des prix dans le secteur de l'électricité sera supprimé après la vente de la centrale de réserve de Whirinaki gérée par l'État. Les cinq principales compagnies d'électricité du pays ont conclu un accord avec la Commission australienne des opérations de bourse en vue de développer un marché liquide de couverture pour l'échange de contrats à terme et d'options dans le secteur de l'électricité. La Commission de l'électricité met actuellement en place un mécanisme visant à améliorer la gestion des risques liés au site. Elle est actuellement en train de préparer des avis sur l'établissement de planchers pour les prix au comptant sur le marché de gros durant les phases de pics de la demande. Elle est également en train de mettre au point des lignes directrices sectorielles sur les compteurs, y compris sur les dispositifs de comptage avancés.
INNOVATION ET CRÉATION D'ENTREPRISES	
Favoriser une intégration plus étroite des politiques de l'éducation, de l'immigration et du marché du travail avec les politiques en matière d'innovation.	Aucune mesure prise.
Lier les financements publics de R-D à des financements privés et étudier d'autres moyens d'encourager de plus grandes interactions entre secteurs public et privé. Veiller à ce que les incitations en faveur de la R-D des entreprises agissent de concert avec différents programmes de soutien à la R-D.	Les réformes en cours des instituts de recherche de la Couronne (CRI) visent notamment à améliorer les liens entre ces instituts et leurs clients et à utiliser des indicateurs clés de performance afin que les CRI soient tenus responsables de leur engagement auprès de leurs clients. Les nouveaux programmes en faveur de la R-D des entreprises consistent, entre autres, à verser des subventions de 20 % des dépenses de R-D et à remettre aux entreprises des coupons qu'elles peuvent utiliser auprès des établissements publics de recherche. Un Réseau national de centres de commercialisation est mis en place afin d'améliorer la collaboration parmi les responsables des activités de commercialisation dans les instituts publics de recherche pour créer des effets d'échelle et accroître leurs capacités. Le Fonds de recherche universitaire basé sur la performance (PBRF) des instituts de recherche universitaire a été réformé afin de supprimer les contre-incitations aux chercheurs qui mènent des projets à finalité commerciale.
Étendre la reconnaissance des diplômes étrangers à un plus grand nombre de pays et faciliter l'acquisition du permis de résidence pour les étudiants étrangers après l'obtention du diplôme.	Un nouveau type de visa (« Silver Fern ») a été introduit en avril 2010, qui permet aux diplômés d'universités étrangères de venir chercher un emploi en Nouvelle-Zélande pendant une période de neuf mois maximum. S'ils décrochent un « emploi qualifié », ils peuvent demander un permis de résidence en qualité de migrants qualifiés.

Recommandations	Mesures prises depuis l'*Étude* précédente (avril 2009)
FISCALITÉ	
Renforcer la neutralité de l'impôt sur les sociétés en supprimant la déduction supplémentaire dans le cadre du système d'amortissement et le traitement préférentiel pour certaines activités et industries. Évaluer les coûts et avantages relatifs de l'application d'un système d'imputation.	Le budget 2010-11 supprime la déduction supplémentaire d'amortissement et fixe les taux d'amortissement des bâtiments à 0 %, sur la foi d'éléments qui attestent que la plupart des bâtiments ne se déprécient pas. Le taux de l'impôt sur les sociétés a été ramené à 28 %. Le groupe de travail sur la fiscalité a examiné le système d'imputation et conclu qu'il fallait le conserver. Le gouvernement n'est pas revenu sur cette question.
Adopter les modifications proposées au régime des sociétés étrangères contrôlées et poursuivre les efforts en vue d'harmoniser le régime fiscal des fonds de placement et celui des investisseurs individuels en cas d'investissement à l'étranger.	Les modifications proposées au régime des sociétés étrangères contrôlées ont été mises en œuvre, et une législation prévoyant des réformes complémentaires des fonds d'investissement étrangers hors portefeuille a été adoptée. Les investissements à l'étranger continuent d'être soumis à un régime fiscal différent, car les taux d'impôt sont inférieurs pour les individus fortunés qui investissent par le biais d'organismes de placement collectif, mais les investisseurs individuels peuvent opérer des déductions de leur revenu imposable les années où le rendement de leur placement est faible. Les responsables ne sont pas favorables à l'octroi de ces avantages aux deux types d'investisseur.
Éliminer la double imposition des bénéfices transtasmaniens distribués aux actionnaires en continuant de travailler sur un accord avec l'Australie pour la reconnaissance mutuelle des crédits d'imputation dans les régimes fiscaux des deux pays relatifs à l'investissement étranger.	La Nouvelle-Zélande a soumis une proposition en ce sens à l'occasion de l'examen du futur système fiscal de l'Australie. La reconnaissance mutuelle reste inscrite au programme de travail sur la politique fiscale.
GESTION PUBLIQUE	
Renforcer les incitations des responsables du secteur public à mettre en place des systèmes d'information pertinents afin d'améliorer les résultats.	Les incitations ont été renforcées en augmentant la transparence dans les rapports sur les résultats, notamment en fournissant aux ministères et au Parlement des informations sur le système de classement des audits pour la performance des services ainsi que sur les mécanismes et contrôles associés, et en publiant des examens indépendants du cadre d'amélioration des résultats des ministères et des entités de la couronne.
ÉTOFFER LES MARCHÉS DE CAPITAUX	
Veiller à ce qu'un cadre réglementaire rationalisé impose aux sociétés qui proposent des organismes de placement collectif (OPC) une structure de gouvernance adéquate, et prévoie des critères de sélection des dépositaires d'OPC suffisamment stricts pour garantir leur aptitude à s'acquitter de leurs fonctions.	Le Parlement examine actuellement deux projets de loi distincts dans ce domaine. Le premier établit un régime d'agrément pour les dépositaires et le deuxième améliore la structure de gouvernance du programme KiwiSaver. Ces deux textes législatifs devraient être votés dans la première moitié de 2011. Un réexamen global de la gouvernance de tous les organismes de placement collectif est en cours, et un projet de loi devrait être examiné par le Parlement en 2011.
Adopter une approche plus rigoureuse des obligations d'information concernant les honoraires et les frais des OPC, de manière à accroître leur transparence et à faciliter les comparaisons entre les différents produits.	Une loi prévoyant de nouveaux pouvoirs pour imposer la communication périodique d'informations transparentes et comparables sur les honoraires, les bénéfices, la répartition des actifs et les conflits d'intérêt est actuellement examinée par le Parlement et devrait être votée début 2011.
SURMONTER LES OBSTACLES GÉOGRAPHIQUES	
Faciliter le commerce maritime en réduisant le temps et le nombre de documents requis pour le dédouanement. Mettre en place un seul guichet électronique pour les différents permis et autorisations.	Un système conjoint de gestion des frontières est en cours d'élaboration et comportera un guichet électronique unique. Le guichet unique devrait être pleinement opérationnel en 2013.
Envisager de réduire la part des actifs portuaires détenue par les collectivités locales pour assurer une plus grande discipline du marché dans le secteur.	L'administration centrale n'a guère de possibilités d'exercer une influence directe sur les décisions d'investissement des collectivités locales (du fait de considérations tenant à la démocratie locale), mais elle réfléchit aux moyens d'assurer une plus grande transparence dans le fonctionnement des ports.
RÉFORME DES SOINS DE SANTÉ	
Accorder aux DHB une autonomie suffisante en matière de dépenses, y compris pour les services de maternité et d'invalidité. Décentraliser les négociations salariales afin de donner aux DHB plus de flexibilité pour innover.	Des crédits pour les services d'invalidité ont été dévolus aux DHB, mais les achats pour les services de maternité restent centralisés. L'autonomie des DHB a été réduite dans certaines régions où l'orientation locale s'avère inappropriée. Les DHB s'efforcent de développer une approche de planification régionale collective pour garantir la viabilité clinique et financière. En qualité d'employeurs, les DHB ont décidé de conclure des accords salariaux nationaux afin de limiter les coûts et d'éviter les réclamations pour relativité entre différents contrats.

Recommandations	Mesures prises depuis l'*Étude* précédente (avril 2009)
Veiller à ce que l'échelle des activités soit suffisante pour permettre une mutualisation des risques au niveau du PHO, et développer la fonction d'assureur/acheteur unique du PHO.	Des fusions ont considérablement réduit le nombre de PHO, mais elles sont motivées par la recherche d'économies d'échelle et par les pressions politiques en faveur d'une moindre fragmentation, plutôt que par la mutualisation des risques car les PHO ne jouent pas encore un grand rôle en matière de gestion budgétaire et d'achat de services de santé. Des possibilités existent de regrouper les risques dans le cadre des nouveaux mécanismes de sous-traitance multipartites qui sont mis en place.
Allouer les crédits de santé en fonction de critères économiques en examinant les coûts d'opportunité de différentes allocations du dollar marginal au titre des soins de santé.	Compte tenu du financement décentralisé en fonction de critères démographiques, plusieurs niveaux doivent intervenir (dotations du budget national et nouvelles initiatives). Les contraintes budgétaires incitent les DHB à établir des priorités. De même, les fonctions du Comité national de la santé ont été redéfinies, et il doit désormais évaluer les nouvelles technologies et améliorer le rapport efficacité/coûts.
Informer les cliniciens sur les pratiques optimales, élaborer des indicateurs de résultats, suivre la performance de la branche prestataire du DHB (hôpital public).	La disponibilité er l'utilisation des mesures de performance publiées par les DHB sont en progression et les analyses de la productivité s'améliorent. De multiples projets sont en cours pour diffuser les pratiques propres à améliorer la productivité. Un nouveau cadre de responsabilisation permet de suivre la performance des DHB par rapport aux indicateurs des meilleurs pratiques. Des progrès ont été réalisés dans l'utilisation de procédures/instruments d'analyse comparative et de productivité impliquant les responsables et les cliniciens. Ces efforts donnent des résultats car les DHB prennent des mesures pour réaliser les objectifs prévus et les relier aux plans d'épargne.
Examiner si le contrôle des hôpitaux publics par l'État, ou tout au moins la sous-traitance de la gestion des hôpitaux à une agence indépendante, pourrait aider à résoudre les conflits d'intérêts dans les DHB et stimuler la sensibilisation aux coûts, l'efficience et la concurrence dans le secteur hospitalier.	Le Cabinet a décidé de revoir le modèle opérationnel des DHB en 2012, après avoir évalué l'impact des réformes récentes concernant les organismes centraux de santé et les droits de planification/décision dans le secteur.
Développer des relations contractuelles responsables entre les différents niveaux par le partage des risques/la conditionnalité/de simples récompenses. Inscrire dans les budgets des PHO des incitations à promouvoir les cliniques de proximité multidisciplinaires afin de desservir les populations présentant des pathologies chroniques et des besoins spéciaux.	De nouvelles approches collectives des contrats et de la collaboration pour les soins primaires sont élaborées avec la participation des cabinets privés, des PHO et des DHB. Elles prévoient de mettre en place de nouveaux centres de santé familiale intégrés et des stratégies de financement novatrices fondées sur la détention de budget et la prise de décision par les entités locales. Pour l'heure, elles s'appliquent uniquement au financement marginal des soins primaires, tandis que les subventions versées aux généralistes pour les nouveaux patients (« First contact ») restent inchangées.
Autoriser le paiement par capitation pour mieux « suivre le patient », en supprimant les restrictions qui empêchent certains médecins d'avoir accès à ces paiements.	Aucune réforme n'a été engagée ou n'est prévue pour la principale composante « First contact » du financement des soins de santé primaire.
Envisager l'utilité d'une extension de la couverture maladie privée, avec une réglementation et/ou une fiscalité appropriées.	Les possibilités d'accroître la contribution de l'assurance de santé privée au financement des services pour les Néo-Zélandais plus âgés sont à l'étude.
Réduire la part de la capitation dans la rémunération des généralistes, tout en maintenant les paiements directs à un niveau modéré. Les honoraires devraient être fixés par le PHO conformément aux obligations liées à la détention de budgets, avec remboursement total ou partiel par le DHB (financeur), en fonction des ressources du patient.	Aucune révision du cadre général actuel n'est envisagée pour le moment. Les subventions publiques aux soins primaires et les plafonnements réglementés des paiements directs privés ont été (globalement) ajustés en fonction de l'inflation.
Envisager des cotisations sociales ou une couverture privée obligatoire pour les citoyens les plus fortunés afin de compenser la baisse de la participation à la charge financière induite par la réduction des tickets modérateurs.	Aucune mesure de ce type n'est prévue.
Intégrer les rémunérations sur la base des GHM dans un système de budgets hospitaliers à points. Publier les résultats comparatifs des hôpitaux. Déterminer les salaires des médecins dans le cadre de l'enveloppe budgétaire fixée par le système de rémunération en fonction des résultats.	Aucune révision stratégique n'est actuellement envisagée. Le ministère de la Santé réalise actuellement une étude sur l'amélioration des systèmes de rémunération et de sous-traitance pour les hôpitaux qui prévoit des modèles de financement en fonction des résultats. Les questions pertinentes seront aussi intégrées dans l'examen 2012 du modèle des DHB.

Chapitre 2

Mesures pour rééquilibrer les marchés du logement

Au cours des dix dernières années, le boom spectaculaire du marché du logement a été l'une des principales caractéristiques des déséquilibres importants et persistants entre l'épargne et l'investissement en Nouvelle-Zélande. La richesse est beaucoup plus concentrée dans l'immobilier que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, ce qui expose massivement les ménages et le système bancaire à un risque de correction du marché foncier et du marché du logement. Les rigidités du côté de l'offre et les mesures d'incitation fiscale qui influencent les décisions d'épargne au profit des investissements immobiliers ont amplifié la hausse des prix des logements, creusant les inégalités de richesse qui se matérialisent par des logements plus vastes pour ceux qui peuvent se les payer alors que l'accessibilité financière au logement se détériore pour le reste de la population. Des distorsions substantielles imputables à la fiscalité sont devenues visibles sur les marchés de l'immobilier locatif. Bien que le budget 2010-11 ait introduit des mesures pour réduire certaines de ces distorsions, de nouvelles réformes sont nécessaires pour supprimer les biais fiscaux significatifs qui favorisent le logement. Le ralentissement économique a accru les pressions financières sur le secteur du logement social, entraînant une pénurie de logements publics dans des zones où la demande est forte. Le caractère limité de l'offre régionale reflète des politiques d'aménagement du territoire inefficientes et des retards importants imputables à un système de planification urbaine exagérément complexe. L'adoption de cadres d'aménagement du territoire constitue un pas en avant positif, mais cet encadrement devrait inclure des mécanismes tarifaires pour l'aménagement du territoire et des infrastructures routières alignés sur des objectifs politiques plus larges.

Les données statistiques 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.

Comme dans bon nombre d'autres pays de l'OCDE, les marchés du logement de Nouvelle-Zélande ont connu un boom important au cours de la dernière décennie, ce qui a eu des conséquences majeures sur l'évolution globale de l'économie ainsi que sur la situation sociale. Le gonflement des prêts hypothécaires au logement et autres crédits a été largement financé par des fonds venant de l'étranger, ce qui a exacerbé les déséquilibres entre l'épargne et l'investissement et renforcé les vulnérabilités *vis-à-vis* de l'extérieur (voir le chapitre 1). Les ménages à hauts revenus ont principalement profité d'une valorisation de leur patrimoine alors que l'accessibilité financière au logement s'est nettement détériorée pour le reste de la population. Bien que les prix des logements aient baissé depuis la crise financière mondiale, ils se maintiennent à des niveaux relativement élevés. Ces questions restent de véritables défis économiques et sociaux.

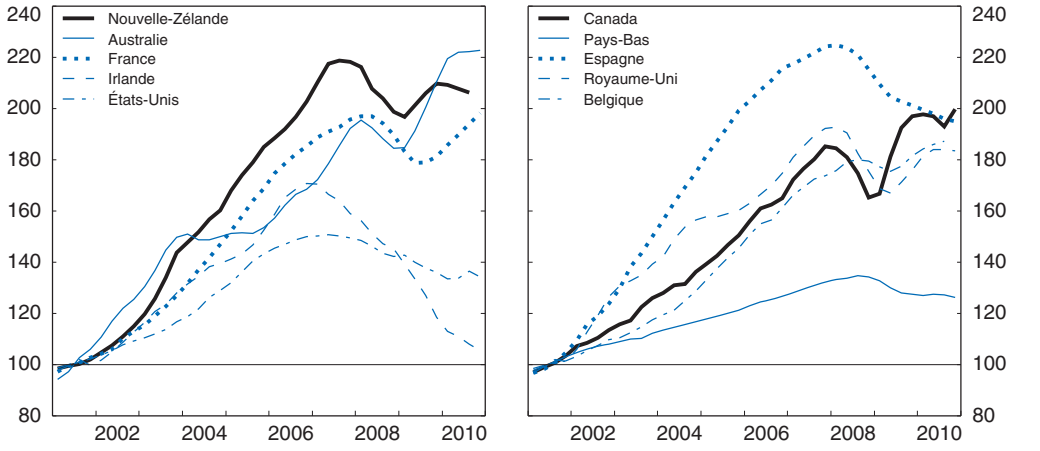
Les déséquilibres affectant les marchés du logement peuvent fausser les mesures d'incitation et conduire à une allocation inappropriée des ressources, avec des effets préjudiciables en termes d'efficience et des conséquences sur le plan de la répartition. Alors que les pays de l'OCDE ont été largement marqués par des booms du logement, des faiblesses structurelles domestiques semblent avoir amplifié les effets sur les prix immobiliers en Nouvelle-Zélande. Ceux-ci reflètent une combinaison de mesures d'incitation fiscale, de contraintes réglementaires du côté de l'offre et de l'absence d'investissements de remplacement durables pour créer de la richesse à long terme. Le présent chapitre étudie le rôle de ces différents facteurs structurels sur la hausse des prix immobiliers et les solutions possibles pour rééquilibrer les marchés du logement dans la perspective d'une croissance plus durable. La mobilité résidentielle est traditionnellement élevée en Nouvelle-Zélande (OCDE, 2000b) et semble favorisée par des coûts de transaction relativement faibles et des contrôles des loyers limités, de sorte que le présent chapitre n'aborde pas ces questions.

Caractéristiques du boom du logement

Le secteur du logement joue un rôle majeur au sein de l'économie de la Nouvelle-Zélande ; l'investissement dans l'immobilier résidentiel représentait près de 7 % du PIB au plus fort du boom et les services immobiliers entraient dans la valeur ajoutée totale de l'économie à hauteur d'environ 13 %. Entre 1990 et 2001, les prix moyens des logements au niveau national se sont appréciés d'un taux annuel de 2 % seulement en termes réels et ont même baissé dans un certain nombre de districts. Toutefois, à partir de 2002 environ, les prix des logements ont augmenté parallèlement dans toutes les régions et tous les districts locaux ; ainsi, la croissance cumulée de l'indice national des prix des logements a depuis dépassé celle des indices de la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 2.1). Au plus haut en 2007, les prix des logements néo-zélandais avaient augmenté de plus de 180 % en termes réels par rapport aux niveaux de 1990 et affichaient dans tous les districts locaux des progressions d'au moins 85 %[1]. Les plus fortes hausses dépassaient 200 % en termes réels et se concentraient dans les grands centres urbains et les lieux de villégiature situés dans des régions accessibles ensoleillées ou côtières. Environ 86 % de la population vivent dans un centre urbain et plus d'un tiers des Néo-Zélandais habitent Auckland.

Graphique 2.1. **Indices des prix des logements dans différents pays**

Indice 2001 = 100



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399544

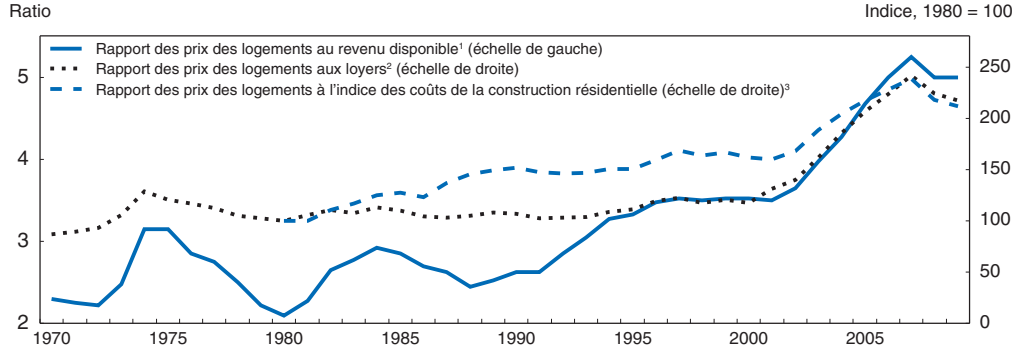
Cette flambée des prix des logements en termes réels semble avoir été déclenchée par des entrées nettes de migrants importantes combinées à des conditions de crédit accommodantes. Les flux migratoires externes peuvent être substantiels et volatils en Nouvelle-Zélande, et exercer des tensions significatives sur la demande de logements. Les entrées nettes en 2002 et 2003 ont représenté ensemble près de 2 % de l'ensemble de la population et ces flux migratoires sont restés positifs chaque année depuis lors (graphique 1.4, partie A). L'Australie enregistrant des développements similaires, une immigration abondante a dynamisé une croissance démographique plus rapide en Australasie que dans la plupart des autres économies avancées depuis 2001 (Tumbarello et Wang, 2010). Compte tenu des liens étroits qui existent entre les deux pays, une tendance macroéconomique commune à l'Australasie semble expliquer plus de 90 % des fluctuations des prix des logements en Nouvelle-Zélande, favorisant l'émergence de ce qui semble correspondre à un seul et même marché du logement dans les deux pays (Grimes *et al.*, 2010). L'envolée du taux net de migration a eu lieu à un moment où les taux des prêts hypothécaires étaient à leurs plus bas niveaux depuis la fin des années 90 (graphique 1.4, partie B). Conjugués à une inflation faible, ces développements ont contribué à augmenter de manière importante le montant que les ménages étaient en mesure d'emprunter sans alourdir le poids du service de la dette, leur offrant ainsi des capacités d'achat plus importantes sur le marché du logement. La forte amélioration des termes de l'échange pendant cette période a sans doute aussi joué un rôle car la hausse des prix des produits laitiers a entraîné une appréciation de la valeur des terres rurales, ce qui a eu des répercussions sur les prix des logements au niveau régional (chapitre 1).

Les retards pris dans la construction d'immobilier résidentiel pour répondre au choc positif de la demande ont contribué à maintenir des pressions haussières sur les prix et certains rapports publiés au début 2007 indiquent que les entreprises du bâtiment tournaient à plein régime et qu'il y avait des pénuries de matériaux ainsi que de personnels qualifiés dans les métiers de l'ingénierie (Local Government Rates Inquiry Panel, 2007). Le coût de construction d'un logement a également beaucoup augmenté, de plus de 60 % entre 2002 et 2007 (Page, 2009). Cette situation résulte largement de l'envolée des prix des matières premières et des pénuries de main-d'œuvre, mais également d'une diminution de

la productivité dans le secteur de la construction, comme évoqué dans l'encadré 2.3 ci-dessous.

Il est probable que ces facteurs aient gonflé les anticipations de l'appréciation future des prix des logements même s'il est difficile de déterminer si une bulle s'était ou non formée. Différents indicateurs de prix relatif et d'accessibilité financière avaient atteint des niveaux qui se situaient très au-dessus des normes à long terme. En particulier, les prix des logements ont fortement augmenté par rapport au revenu disponible pendant cette période. Les hausses des loyers sont restées relativement limitées, progressant globalement au rythme de l'inflation de l'indice global des prix à la consommation (IPC). En conséquence, le rapport prix-loyer a fortement augmenté entre 2001 et 2007 alors qu'il était resté plat depuis 1970 (graphique 2.2). Ce ratio peut être interprété comme le coût de possession d'un logement par rapport au coût de location. Compte tenu de la hausse substantielle depuis 2001, on aurait pu s'attendre à ce que la demande évolue finalement au profit de la location, ce qui aurait atténué les tensions s'exerçant sur les prix des logements. Toutefois, il y a sans doute plusieurs raisons pour expliquer pourquoi la location et la propriété sont loin de pouvoir se substituer parfaitement, en particulier s'il existe des distorsions au sein des marchés de la location (Girouard *et al.*, 2006). En général, aucun de ces ratios ne permet de répondre précisément à la question de la viabilité de ce niveau de prix ou de l'accessibilité financière des logements dans la mesure où ils sont basés sur des indicateurs moyens alors que les marchés du logement concernent surtout les segments de population à hauts revenus. De surcroît, ils ne tiennent pas compte des variations du coût d'usage des logements. Bien qu'un certain nombre d'études économétriques indiquent que les prix des logements néo-zélandais ont été surévalués jusqu'à 25 % pendant la période du boom (Fraser *et al.* (2008) ; van den Noord (2006)), ils n'ont que peu baissé depuis le début du ralentissement économique. Ces prix sont cependant représentatifs d'un marché étroit car le volume des ventes a fortement chuté et se maintient 50 % au-dessous de ses niveaux records.

Graphique 2.2. **Ratios relatifs aux prix des logements**



1. Le prix des logements est représenté par l'indice du prix des logements Quotable Value Ltd.
2. Les loyers sont représentés par l'indice des prix à la consommation (IPC) des loyers des logements.
3. Les coûts de la construction de logements sont représentés par l'indice des prix des biens d'équipement pour les logements et les installations extérieures.

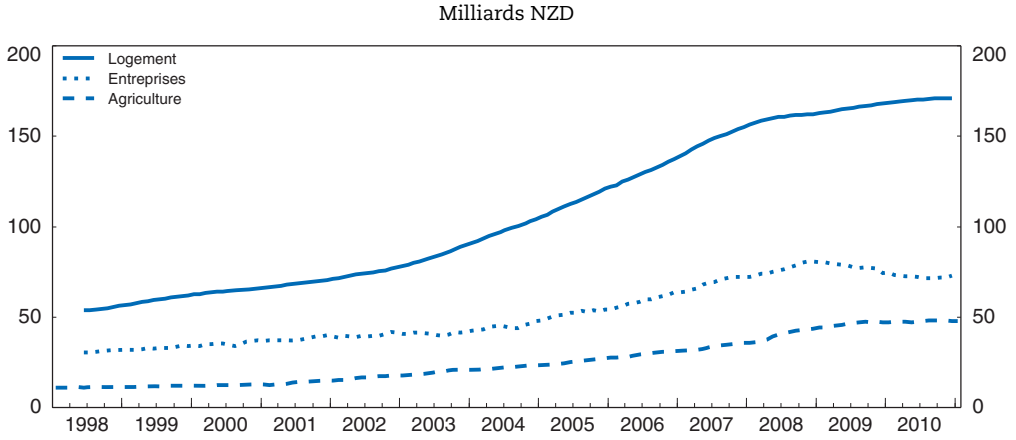
Source : Statistics New Zealand, Banque de réserve de Nouvelle-Zélande, Girouard *et al.* (2006), *Base de données des principaux indicateurs économiques de l'OCDE* et calculs de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399563

Le développement d'un segment de marché « intermédiaire » illustre peut-être mieux les signes tangibles d'une détérioration de l'accessibilité financière pour les ménages moyens. Cela est représenté par le nombre de ménages présents sur le marché privé de la location dont l'un des membres au moins a un emploi rémunéré, mais qui n'ont pas la capacité financière pour acheter un logement à un prix se situant dans le quartile bas des prix en contractant un prêt bancaire aux conditions normales de marché. Ces dernières sont présumées imposer un apport initial de 10 % et des remboursements de prêt hypothécaire dont le montant ne dépasse pas 30 % du revenu brut du ménage (le prêt étant à taux fixe et ayant une échéance à un an). Des données de recensement indiquent que la proportion des ménages louant sur le marché privé qui n'auraient pas la capacité financière pour acheter un logement a plus que doublé à 58 % entre 2001 et 2006 (DTZ, 2008).

Le secteur financier est massivement exposé aux marchés immobiliers – les prêts hypothécaires au logement représentant plus de 50 % du total des portefeuilles de prêts des établissements financiers bancaires et non bancaires (graphique 2.3). Il est cependant probable qu'un pourcentage significatif (susceptible d'atteindre 20 %) des prêts hypothécaires au logement est en fait représentatif de prêts contractés par des ménages pour financer leur petite entreprise ; malheureusement, le caractère incomplet des données empêche d'identifier précisément ces prêts. L'accalmie des marchés du logement depuis 2007 n'a eu, pour l'instant, que de faibles répercussions sur le système financier au sens large ; cela est sans doute dû à l'ampleur limitée de la titrisation des créances hypothécaires ou de l'exposition à des prêts hypothécaires à risque, ainsi qu'aux habitudes des banques – relativement conservatrices en matière de prêts. Ces dernières imposent, pour la plupart, un apport initial de 20 % pour acquérir un logement et des remboursements de prêt hypothécaire dont le montant ne dépasse pas 30 % du revenu brut du ménage. Pour des prêts dont le montant est supérieur à 80 % de la valeur du bien, des primes sont facturées au titre de l'assurance-crédit qui garantit le prêteur contre tout risque de perte. Les lois sur la faillite visent à dissuader les emprunteurs de se mettre en situation de défaut de paiement car elle les rend responsables des dettes qui subsisteraient après la saisie de leur logement. Bien que la part des nouveaux prêts hypothécaires dont le rapport

Graphique 2.3. **Prêts accordés par les établissements financiers au logement, aux entreprises et à l'agriculture**



Source : Banque centrale de la Nouvelle-Zélande.

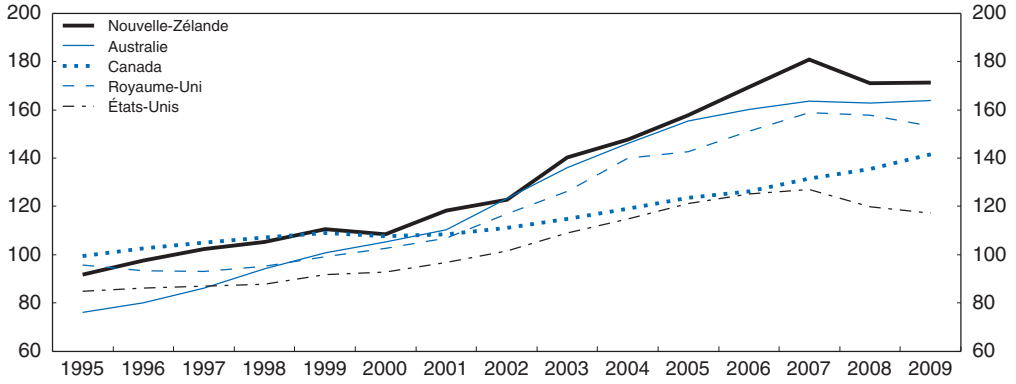
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399582

prêt-valeur est supérieur à 80 % a augmenté à plus de 25 % au début 2007, il est probable que ces contrats concernent essentiellement des immeubles de placement acquis par des propriétaires à hauts revenus qui donnent souvent leur résidence principale en garantie[2]. Cela étant dit, le ralentissement économique qui s'en est suivi a entraîné la faillite de nombreuses entreprises financières non bancaires qui avaient constitué une importante source de fonds pour le financement de projets immobiliers.

Les niveaux d'endettement des ménages ont augmenté depuis le début des années 2000 et représentent près de 170 % du revenu disponible, niveau élevé au regard des normes de l'OCDE (graphique 2.4). Lorsque les taux d'intérêt ont commencé à remonter à la fin 2003, les ratios du service de la dette ont également augmenté pour atteindre 15 % du revenu disponible à la fin 2008[3]. Cependant, l'analyse des données de l'enquête économique menée auprès des ménages en 2007 (*Household Economic Survey*) indique que 50 % seulement des propriétaires ont contracté un prêt hypothécaire, ce qui ne représente que 35 % de l'ensemble des ménages (Kida, 2009). Les prêts hypothécaires sont pour la plupart contractés par des ménages à hauts revenus et ceux qui se classent dans les deux premiers quintiles des revenus les plus élevés représentent presque trois quarts de ce groupe (Kida, 2009). Cette analyse révèle également que 0.1 % seulement des ménages endettés en 2007 pouvaient être considérés comme hautement vulnérables – du fait de rapports prêt-valeur supérieurs à 80 % ou de ratios du service de la dette supérieurs à 55 %. La baisse des prix des logements affecterait principalement ceux dont le ratio prêt-valeur est élevé, lesquels ont tendance à être des ménages à hauts revenus (graphique 2.5, partie A). Parallèlement, un choc au niveau des taux d'intérêt ou des revenus entraînerait les difficultés les plus importantes pour ceux dont le poids du service de la dette est élevé, lesquels sont largement représentés parmi les ménages à bas revenus (graphique 2.5, partie B). Dans la mesure où la part des prêts à taux variable a augmenté depuis le ralentissement économique, atteignant 50 % à la fin 2010, les ménages sont susceptibles d'être plus exposés à une éventuelle remontée des taux d'intérêt. Globalement, les taux de défaut sur prêt hypothécaire sont restés à un niveau très faible et peu inquiétant de 1.3 % au premier semestre 2010, contre environ 10 % aux États-Unis.

Graphique 2.4. **Endettement des ménages**[1]

En pourcentage du revenu disponible brut

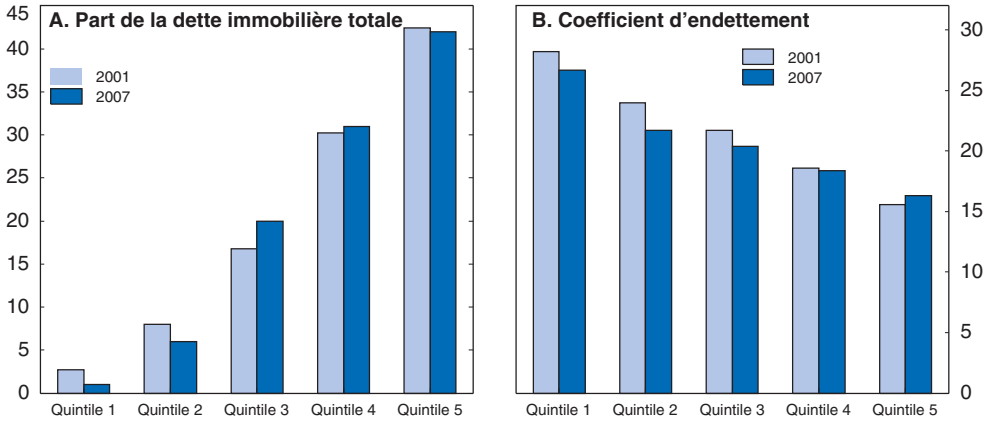


1. Prêts à court et à long terme.

Source : Statistics New Zealand et *Base de données des comptes nationaux de l'OCDE.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399601

Graphique 2.5. **Endettement des ménages selon les quintiles de revenu**



Source : Banque centrale de Nouvelle-Zélande.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399620

Nature de la demande de logements

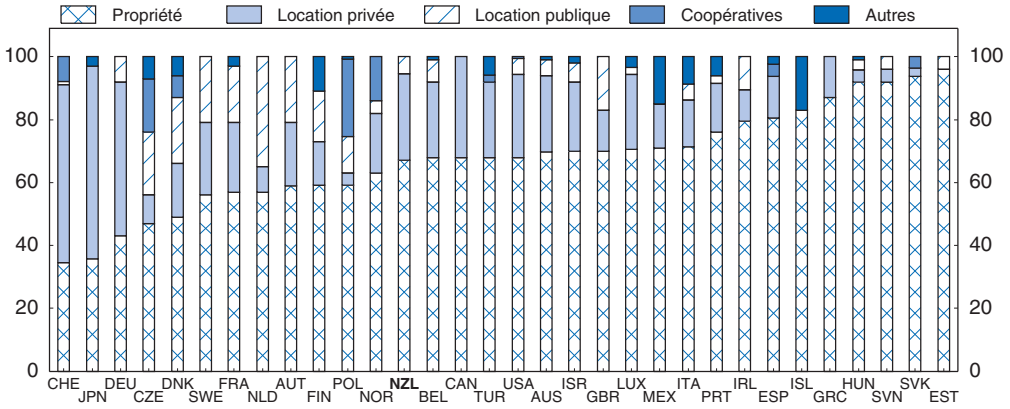
Propriétaires occupants

Malgré l'augmentation de la demande de logements constatée depuis 2002, les taux d'occupation par les propriétaires ont diminué pendant cette période. La part des logements occupés par leur propriétaire en Nouvelle-Zélande est légèrement inférieure à la moyenne de l'OCDE (graphique 2.6) et diminue depuis qu'elle a atteint un pic de 76.7 % en 1986. Cela contraste avec la tendance à l'accroissement des taux d'occupation par les propriétaires observée dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Au moment du recensement de 2006, 67 % des ménages néo-zélandais étaient des propriétaires occupants alors que 27.5 % louaient leur logement sur le marché privé et 5.5 % vivaient dans des logements sociaux. La baisse des taux d'occupation par les propriétaires traduit en partie la tendance à un report de la formation des ménages à une période plus tardive de la vie – qui est allée de pair avec le suivi croissant d'études supérieures et l'évolution des dynamiques sociales. Le fait que l'accessibilité financière au logement se soit réduite a également joué un rôle, des analyses complémentaires suggérant qu'entre 1991 et 2006, la probabilité d'être propriétaire a diminué beaucoup plus vite pour ceux qui avaient des revenus relativement bas que pour la population considérée dans son ensemble (Morrison, 2008). Ces facteurs ont entraîné une baisse des taux de propriété du logement chez les jeunes ménages dans de nombreux pays (Scanlon et Whitehead, 2004), mais ont été compensés dans certains cas par l'entrée de larges cohortes dans les groupes d'âge les plus âgés ayant des taux de propriété plus élevés (Yates, 2000). En Nouvelle-Zélande, toutefois, les taux de propriété du logement ont diminué dans tous les groupes d'âge, sauf les plus âgés, et dans tous les déciles de revenu (Morrison, 2008), ce qui conduit à anticiper une réorientation structurelle du marché du logement dont les raisons exactes demeurent quelque peu obscures.

Des événements spécifiques, tels que les unions, les séparations, la parentalité et les changements d'emploi, ont tendance à faire évoluer plus vite les modes d'occupation – le mariage et la maternité restant les principaux moteurs de la propension à acquérir un logement (Morrison, 2008). À cet égard, le fait que le pourcentage des couples avec enfants soit tombé de 34 % de l'ensemble des ménages dans le recensement de 1991 à un niveau de 27 % en 2006 peut expliquer partiellement la tendance à la diminution du taux de

Graphique 2.6. **Modes d'occupation selon les pays**

En pourcentage du parc de logements, 2009



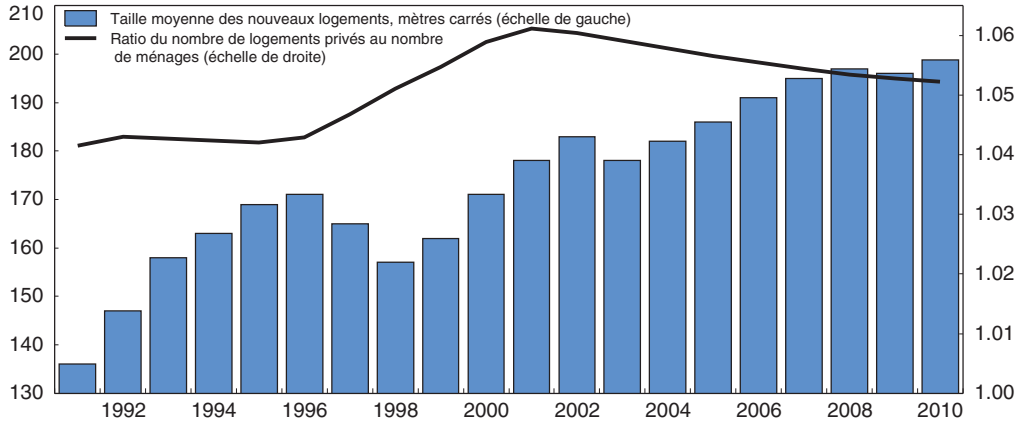
Source : Andrews, D. A. Sanchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 836, OCDE, Paris.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399639

propriété du logement. Toutefois, même pour ces couples avec enfants, la probabilité d'être propriétaire a diminué de plus de 10 points de pourcentage dans les groupes d'âge les plus jeunes entre 1991 et 2006 (Morrison, 2008). La compréhension des dynamiques de ces tendances est davantage compliquée par l'endogénéité entre la formation des ménages et le coût relatif du logement. Alors que les prix des logements fluctuent en fonction de l'évolution de la demande, les décisions relatives à la formation d'un ménage peuvent à leur tour être fonction des coûts relatifs inhérents au choix de louer un logement ou de rester dans le logement parental. Par exemple, des couples peuvent décider de retarder le moment d'avoir des enfants jusqu'à ce qu'ils deviennent propriétaires dans la mesure où pour accumuler des fonds suffisants pour l'apport initial il est souvent nécessaire que les deux parents aient un emploi à plein-temps.

Si le fort accroissement démographique et la facilité d'accès au crédit ont été à l'origine du boom de l'immobilier en 2002, la hausse prolongée des prix qui a suivi ne semble pas être attribuable essentiellement à une demande de services de logement plus importante que celle des autres biens et services. Tout d'abord, les taux d'occupation par les propriétaires ont continué de baisser tout le long de la période (questions d'accessibilité financière exclues) et les prix des loyers se sont accrus parallèlement à l'IPC. Bien que la taille moyenne des logements neufs ait augmenté d'environ 10 mètres carrés entre 2002 et 2007 (graphique 2.7), l'ajustement des prix des logements en fonction de la qualité devrait normalement supprimer cet effet. Compte tenu de la plus forte remontée des prix observée dans les grandes villes et les régions ensoleillées, ces évolutions témoignent d'une remontée de la demande de résidences secondaires et de logements locatifs dans les zones où des plus-values sont escomptées. En outre, la construction de logements a été insuffisante pour absorber la croissance de la formation des ménages sur cette période, le resserrement des conditions de l'offre étant donc appelé à jouer un rôle important (graphique 2.7). Cependant, le stock de logements privés a dépassé de 5.2 % environ le nombre de ménages en 2010, soit un taux supérieur de 1 point de pourcentage à celui du début des années 90, ce qui donne à penser que l'offre n'est globalement pas insuffisante au total (même si cela n'exclut pas des pénuries au niveau régional ou des préférences non satisfaites au niveau de la taille des logements ou des modes d'occupation).

Graphique 2.7. **Nombre et taille des logements privés**



Source : Statistics New Zealand.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399658

Investisseurs dans l'immobilier locatif

Bien qu'il soit difficile de savoir dans quelle mesure l'investissement immobilier a dynamisé la demande de logements du fait du caractère limité des données disponibles, différentes sources d'information suggèrent qu'il en a été un facteur important. Les données de recensement indiquent que la part du parc de logements détenus par des propriétaires bailleurs du secteur privé a augmenté d'un niveau de 15 % en 1996 à 20 % en 2006. Les données de l'enquête économique sur les ménages (*Household Economic Survey*) et d'autres sources signalent qu'en 2007, jusqu'à 40 % de l'ensemble des prêts hypothécaires au logement servaient à financer des biens immobiliers de placement (Brooks et Cubero, 2009). Les estimations de l'enquête sur les familles, les revenus et les dépenses (*Survey of Families, Income and Expenditure* – SoFIE) réalisée en 2003-04 révèlent qu'environ 15 % des ménages détenaient des biens immobiliers de placement (Scobie *et al.*, 2007) dont la moitié environ étaient des biens locatifs et le reste des logements de vacance, des propriétés à temps partagé et des biens immobiliers à l'étranger. Environ deux tiers de l'immobilier locatif sont composés de maisons indépendantes plutôt que de logements dans des immeubles d'habitations collectives.

Le marché de l'immobilier locatif est caractérisé par un grand nombre de petits propriétaires plutôt que par la présence d'investisseurs institutionnels (DTZ, 2004). Les conclusions de l'enquête annuelle sur l'investissement immobilier ANZ, conduite auprès d'environ 1 000 investisseurs à travers le pays, indiquent que ces investisseurs sont en majorité (environ 60 %) des entités de petite taille (de type familial) dont moins de 10 % exercent un métier d'investisseur immobilier à plein-temps. Plus de 80 % de ceux qui investissent dans des logements sont propriétaires de plusieurs biens immobiliers (le nombre médian étant de trois) qu'ils entendent conserver sur le long terme. Trois quarts des investisseurs immobiliers font partie de la moitié de la population dont les revenus sont les plus élevés, avec un revenu moyen avant impôt de 80 000 à 90 000 NZD par an.

La majorité des investisseurs achètent des biens locatifs près de là où ils vivent, de sorte que les caractéristiques régionales de la demande semblent répliquer relativement fidèlement la répartition de la population, avec l'essentiel dans les grands centres urbains d'Auckland, de Wellington et de Christchurch. Toutefois, les destinations populaires de villégiature ont tendance à être des régions dans lesquelles la proportion de la demande

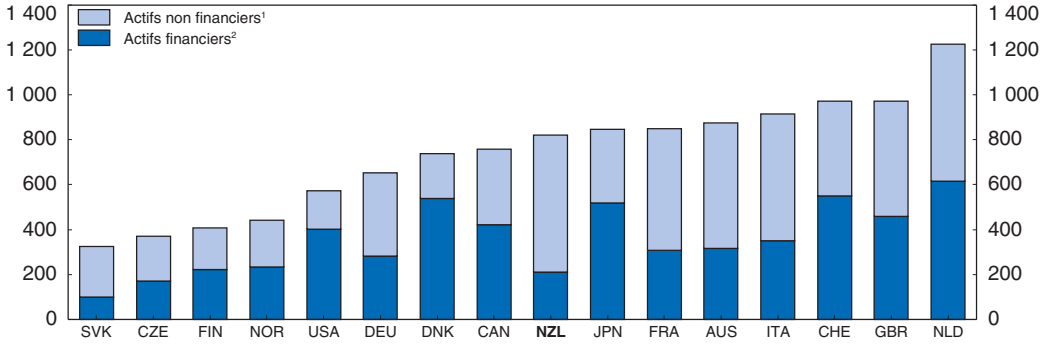
d'immobilier locatif est supérieure à la proportion de leur population. Sur la base de l'enquête nationale sur les propriétaires de 2003 (*National Landlord Survey*) du Centre for Research, Evaluation and Social Assessment, les raisons les plus fréquemment citées concernant la propriété d'un bien locatif sont la recherche de plus-values futures (38 %), la création d'un flux régulier de revenus (32 %) et la constitution de revenus de retraite (25 %).

La part du logement dans les portefeuilles des ménages est-elle excessive ?

Bien que l'on ne sache pas vraiment à quel point l'épargne des ménages néo-zélandais est inférieure à celle d'autres populations, il semble qu'ils allouent des montants disproportionnés de leur épargne à des investissements dans le logement, la terre ou d'autres biens durables par rapport à d'autres pays de l'OCDE (graphique 2.8). En 2008, les actifs non financiers représentaient plus de 75 % des actifs totaux des ménages néo-zélandais, chiffre à comparer à une moyenne non pondérée de 50 % pour 14 autres pays de l'OCDE pour lesquels on disposait de données comparables. Le gonflement de la valeur des biens immobiliers et fonciers néo-zélandais par rapport aux niveaux de revenus depuis le début des années 2000 semble être à l'origine d'environ 10 points de pourcentage de cet écart. Ces données excluent cependant les investissements des ménages dans des actifs à l'étranger, des entreprises non constituées en sociétés et des entreprises constituées en sociétés non cotées, lesquels sont susceptibles d'être plus importants en Nouvelle-Zélande qu'ailleurs étant donné le sous-développement relatif des marchés de capitaux intérieurs et l'envergure significative du secteur agricole. De plus, les données globales masquent une répartition très inégale – Le *et al*. (2010) ayant découvert que les actifs financiers et autres actifs hors logement ne sont des composantes relativement importantes du patrimoine net que pour les ménages entrant dans les deux déciles les plus élevés de la répartition des richesses. Le fait que la richesse soit plus concentrée dans le secteur du logement en Nouvelle-Zélande traduit peut-être en partie l'existence de mesures d'incitation fiscale en faveur de l'acquisition d'un logement ou de contraintes affectant l'offre qui ont entraîné une hausse des prix de l'immobilier, question que nous abordons dans les deux sections

Graphique 2.8. **Actifs financiers et non financiers en pourcentage du revenu disponible net**

2009 ou dernière année disponible



1. Inclut les logements, les terrains et les biens de consommation durable. Les logements uniquement pour le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Slovaquie.
2. Patrimoine consolidé pour l'Australie, patrimoine non consolidé pour les autres pays, et données de la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande pour ce pays.

Source : Banque centrale de la Nouvelle-Zélande, *Base de données des comptes nationaux de l'OCDE* et *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399677

suivantes. Toutefois, d'autres facteurs jouent probablement un rôle étant donné que de nombreux pays proposent également des mesures fiscales avantageuses pour soutenir le logement et sont confrontés à des rigidités du côté de l'offre dont les effets sont similaires, voire encore plus onéreux (Caldera Sánchez et Johansson, 2011). Le reste de cette section commente d'autres raisons possibles expliquant pourquoi les ménages néo-zélandais sont susceptibles de privilégier le logement dans leur patrimoine, ainsi que les avantages et les risques potentiels inhérents à ce choix.

Acheter un logement est à la fois une décision de consommation et une décision d'investissement. En tant qu'investissement, le logement est fondamentalement différent des autres actifs des ménages en ceci qu'il fournit non seulement une série importante de services, mais apporte aussi une valeur significative en plus de cette série de services pendant la vie des propriétaires (Sun *et al.*, 2007). Par ailleurs, si un ménage ne possède pas son logement, le loyer absorbe une partie significative de ses dépenses, de sorte que cette valeur supplémentaire générée par la propriété du logement garantit le propriétaire contre les fluctuations du coût desdits services de logement (Sun *et al.*, 2007)[4]. Sur le long terme, la propriété du logement peut garantir un niveau suffisant de confort de l'habitat pour la retraite, période pendant laquelle les revenus sont habituellement faibles (Van Suntum, 2009). Acheter un bien immobilier peut aussi faciliter un lissage « forcé » de la consommation à long terme sur le cycle de vie : du fait de l'obligation de rembourser le prêt hypothécaire, de nombreux ménages accroissent la valeur nette de leur logement et épargnent plus qu'ils ne l'auraient fait autrement[5].

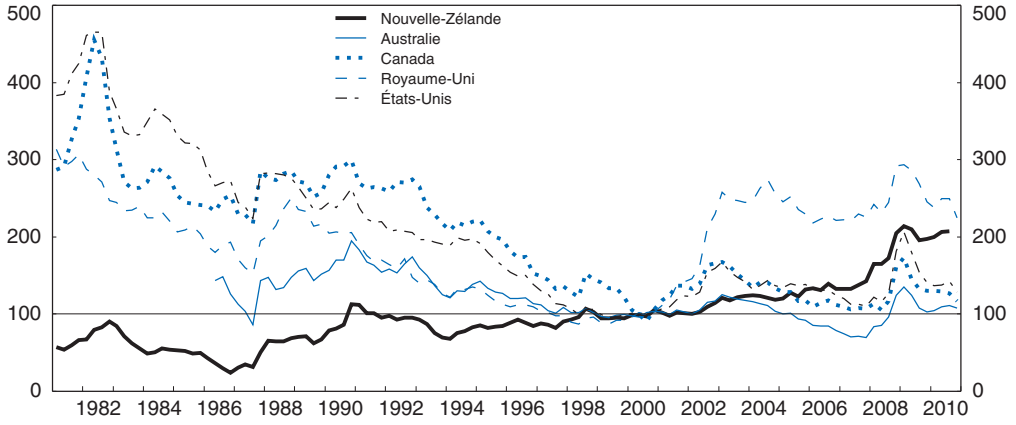
Comme indiqué précédemment, l'augmentation de la demande de biens immobiliers en Nouvelle-Zélande au cours des dernières années semble refléter le rôle croissant du logement en tant qu'investissement. Ce souhait d'accumuler des actifs immobiliers peut traduire des anticipations très répandues selon lesquelles la propriété d'un logement génère des performances plus élevées et plus stables que d'autres investissements dans la perspective de la création de richesse à long terme. De nombreux ménages considèrent la propriété comme une éventuelle source de revenus pour la retraite que l'on peut solliciter en utilisant les plus-values générées lors de la vente de biens immobiliers de placement, en allégeant son patrimoine ou par le biais d'un prêt viager hypothécaire. Le marché des prêts viagers hypothécaires s'est fortement développé dans des pays tels que les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, les Pays-Bas, l'Espagne et la Suède même si dans l'ensemble, les prêts viagers hypothécaires représentent toujours une toute petite partie de l'ensemble des produits financiers liés au logement (DEMHOW, 2010). En Nouvelle-Zélande, les ménages plus âgés n'utilisent que depuis peu le système des prêts viagers hypothécaires et leur encours représentait 447 millions NZD (environ 6 500 contrats) en décembre 2009, soit à peu près 0.2 % des dettes financières totales des ménages (Deloitte, 2010).

La démonstration qui vise à prouver qu'être propriétaire de son logement est le meilleur moyen pour créer de la richesse à long terme est contestable. Sun *et al.* (2007) révèle en effet qu'une stratégie de retraite qui prévoit – dans les actifs consacrés au financement de la retraite – des flux générés par un prêt viager hypothécaire peut générer des performances moyennes supérieures à celles d'une stratégie principalement basée sur des prélèvements sur le patrimoine financier. La stratégie peut cependant être risquée, en particulier si le ménage vit plus longtemps que prévu ou si des événements imprévus imposent la vente du logement après une réduction significative de sa valeur nette. Une étude comparative des prix des biens immobiliers et des actions dans différents pays sur

les trois dernières décennies ne révèle aucune tendance à long terme indiquant que l'immobilier s'est systématiquement mieux comporté que les actions (graphique 2.9), sauf au Royaume-Uni depuis 2002. S'agissant de la Nouvelle-Zélande, toutefois, les propriétaires semblent en moyenne avoir enregistré des performances supérieures aux actionnaires à la fin des années 80 et durant la presque totalité des années 2000. Mais des études confirment que les prix des logements intègrent une composante spécifique importante et que les performances d'un investissement dans un logement particulier sont considérablement plus risquées que ne le laisse supposer l'analyse des indices des prix des logements nationaux ou régionaux (Case et Shiller, 1989). Bien que les actions comportent aussi un risque, elles peuvent être négociées de manière partielle pour des montants plus faibles et complétées par un large éventail d'instruments, ce qui offre de plus grandes possibilités de diversification des actifs.

Graphique 2.9. **Prix des logements par rapport aux prix des actions**

Indice 2000 = 100



Source : Thomson, Datastream et *Base de données des principaux indicateurs économiques de l'OCDE.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399696

L'importance de la part des actifs immobiliers dans les portefeuilles d'investissement des ménages néo-zélandais est inquiétante compte tenu de l'absence de certitude concernant les performances de l'immobilier sur le long terme. Par exemple, des facteurs démographiques sont susceptibles d'affecter les performances si une pression vendeur liée à l'augmentation de la part de retraités vient réduire fortement les plus-values en capital (Bollard *et al.*, 2006). L'amélioration de la diversification des portefeuilles devrait cependant demeurer une difficulté en Nouvelle-Zélande tant que le manque de profondeur des marchés financiers limitera la disponibilité d'investissements de remplacement viables (chapitre 1). De son côté, l'approfondissement du système financier est limité par la faiblesse du niveau d'épargne des ménages en dehors du logement et par la relativement grande proportion d'actifs bancaires liés aux prêts hypothécaires au logement (graphique 2.5). Les ménages ont une confiance limitée dans les marchés de capitaux depuis la crise qui a eu lieu après les réformes du marché financier à la fin des années 80, laquelle a plus tard été suivie par la faillite en série d'entreprises financières de premier plan en 2006, puis par de nouveaux dépôts de bilan plus récemment. De plus, pour les propriétaires occupants, des mesures fiscales favorables (commentées en détail plus loin) font du remboursement des prêts hypothécaires la stratégie d'épargne optimale – préférée

à la diversification du portefeuille d'actifs (OCDE, 2000a). Le développement de KiwiSaver (voir chapitre 1) pourrait cependant contribuer à réorienter l'épargne vers des investissements de remplacement et contribuer, au final, à l'approfondissement des marchés de capitaux dans le temps.

Incidence des mesures fiscales favorables

Un examen des systèmes fiscaux dans différents pays révèle que la plupart des pays de l'OCDE proposent un traitement plus favorable pour les logements occupés par leur propriétaire que pour d'autres véhicules d'investissement (Andrews *et al.*, 2011 ; Scanlon et Whitehead, 2004) et encouragent souvent les ménages à utiliser leur logement pour accumuler un patrimoine privé à long terme, voire même des revenus de retraite (van den Noord et Heady, 2001). Ces avantages sont généralement proposés par le biais d'une non imposition des revenus locatifs imputés et des plus-values, de taxes peu élevées sur la propriété immobilière et de la déductibilité des intérêts d'emprunt hypothécaire. La plupart des pays de l'OCDE exonèrent effectivement les résidences principales de l'impôt sur les plus-values, mais prélèvent au moins des droits de succession, alors que près des trois quarts taxent les plus-values sur les résidences secondaires (annexe 2.A1). À l'inverse, la plupart des pays de l'OCDE traitent fiscalement les biens immobiliers locatifs comme un produit d'investissement et taxent les plus-values et le revenu locatif mais permettent de déduire les intérêts d'emprunt et d'autres charges. Pour être totalement neutre, le logement occupé par son propriétaire devrait faire l'objet d'un traitement fiscal identique à celui de tout autre investissement – avec un revenu locatif imputé à des fins fiscales, des plus-values taxables et des intérêts payés sur le prêt hypothécaire totalement déductibles fiscalement.

Les mesures qui favorisent le logement sont susceptibles d'être dictées par l'idée que la propriété du logement est un bien social qui contribue à la stabilité de la famille et favorise la continuité de la scolarisation des enfants. Des études révèlent que l'occupation d'un logement par le propriétaire tend à avoir des effets positifs sur l'extérieur, tels que des quartiers plus sûrs et plus stables, et de meilleurs résultats scolaires pour les enfants (DiPasquale et Glaeser, 1999 ; Green et White, 1997 ; Coulson, 2002). Ces observations ont cependant tendance à souffrir de problèmes d'identification liés à l'endogénéité. Dans la pratique, des indications concrètes révèlent que ces mesures fiscales ont tendance à se traduire par une hausse des prix des logements et à conduire ceux qui peuvent se le permettre à acquérir plus de logements ou des logements plus grands qu'ils ne l'auraient fait autrement (van den Noord et Heady, 2001 ; Hargreaves, 2008 ; Andrews *et al.*, 2011). D'autres conséquences potentielles peuvent être une plus grande inégalité de richesse et une diminution de la mobilité de la main-d'œuvre liée à l'augmentation du taux de propriété du logement. Les décideurs devraient donc évaluer avec plus de prudence ces éventuels effets préjudiciables par rapport aux avantages sociaux de ces mesures. L'un des autres bien-fondés des mesures qui visent à subventionner le logement peut être de promouvoir une épargne de retraite privée dans la mesure où le vieillissement de la population exerce des pressions croissantes sur les systèmes publics de retraite. Toutefois, adopter de telles mesures pour les substituer aux mesures nécessaires pour garantir la viabilité des régimes publics de retraite amplifie les risques à long terme pour ceux qui n'ont pas les moyens de devenir propriétaires, avec pour conséquence d'exacerber les inégalités (Doling et Ronald, 2010).

Les distorsions fiscales ont été importantes

Le système fiscal néo-zélandais (voir tableau 2.1 pour plus de détails) exonère les loyers imputés et les plus-values de l'impôt, ce qui rend les logements occupés par leurs propriétaires avantageux de la même manière que dans d'autres pays de l'OCDE, sauf que les intérêts d'emprunts ne sont pas déductibles. Pour les personnes qui investissent dans l'immobilier locatif, le traitement fiscal des revenus et des charges est similaire au traitement appliqué à d'autres investissements en ceci que le revenu locatif est fiscalisé comme un revenu ordinaire au taux marginal d'imposition alors que toutes les charges liées supportées, notamment les intérêts d'emprunt, peuvent être déduites. Toutefois, les investisseurs immobiliers de Nouvelle-Zélande bénéficient d'un traitement fiscal généreux en raison de l'absence d'impôt sur les plus-values et de la proportion dans laquelle les moins-values peuvent être imputées sur d'autres revenus.

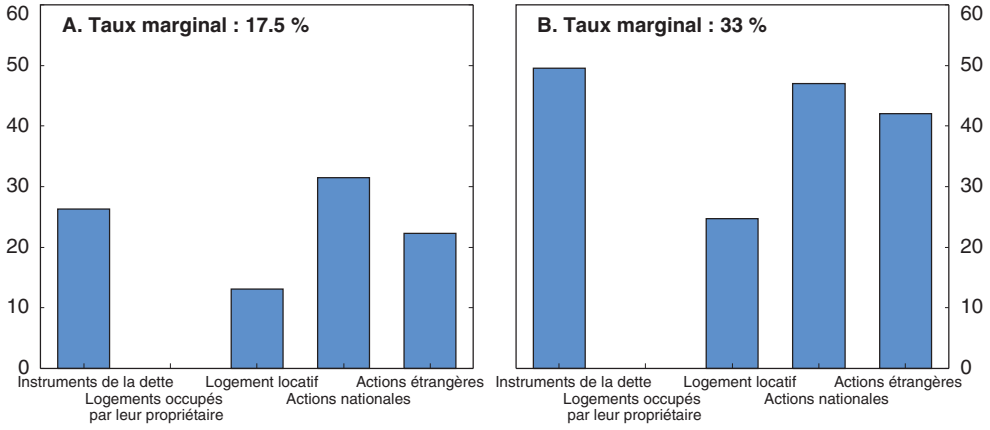
Tableau 2.1. **Fiscalité du logement en Nouvelle-Zélande**

Forme d'imposition	Propriétaire occupant	Investisseur dans l'immobilier locatif
Impôt sur le revenu locatif ou loyer fictif	Non	Fiscalisé au taux marginal d'imposition
Impôt sur les plus-values	Non	Non
Déductibilité fiscale des intérêts d'emprunts hypothécaires	Non	Déductible au taux marginal d'imposition
Impôt sur la propriété immobilière et les terrains	Oui	Oui, déductible au taux marginal d'imposition
Droits de succession	Non	Non
Taxe sur les opérations de bourse ou droit de timbre	Non	Non
Taxe sur les biens et services	Pas de taxe sur les biens et services sur le loyer imputé. Cette taxe est imposée sur le coût de la construction de nouveaux logements.	Pas de taxe de ce type sur les loyers. Cette taxe est imposée sur le coût de la construction de nouveaux logements.

Source : Administration fiscale.

La Nouvelle-Zélande est l'un des rares pays de l'OCDE à n'être pas doté d'un système global d'imposition des plus-values sur les différentes catégories d'actifs (annexe 2.A1)[6]. Dans la mesure où c'est le rendement nominal des actifs générateurs d'intérêts qui est imposé, lorsque le taux d'inflation est positif, l'absence d'impôt sur les plus-values incite à investir sur des actifs qui génèrent des plus-values (c'est-à-dire des biens immobiliers et des actions) plutôt que des intérêts. Bien que les investissements en actions génèrent pour la plupart des plus-values non taxables, les paiements de dividendes sont souvent assujettis à une imposition en vertu d'un système d'imputation intégrale qui se traduit par un taux d'imposition maximal net de 11.4 % (Chen et Minez, 2009). Ce traitement fiscal encourage à la fois l'investissement dans le logement locatif et l'achat de logements pour compte propre. Les investissements immobiliers deviennent également plus attractifs car la valeur de la garantie permet à la personne d'emprunter des montants beaucoup plus élevés qu'avec d'autres actifs, ce qui accroit le potentiel de performance. Les avantages fiscaux inhérents à l'investissement dans le logement par rapport à d'autres actifs financiers augmentent parallèlement aux niveaux de revenus et sont illustrés dans la graphique 2.10. Ce scénario stylisé montre que pour un taux de rentabilité donné, un investisseur assujetti au taux marginal d'impôt le plus élevé peut bénéficier d'une décote du taux d'imposition effectif réel (en pourcentage du revenu réel) de 50 % sur le logement occupé par son propriétaire et de 25 % sur le logement locatif, par rapport aux instruments de nature obligataire.

Graphique 2.10. **Taux d'imposition effectifs réels applicables aux différents véhicules d'investissement**[1]



1. Ces calculs sont fondés sur l'hypothèse d'un taux de rendement de tous les actifs de 6 . Pour les actions, on prend pour hypothèse que 66.6 % du rendement ont été distribués sous forme de dividendes et que 33.3 % n'ont pas été distribués. Pour le logement locatif, 50 % du rendement sont supposés être matérialisés par le revenu locatif et 50 % par les plus-values.

Source : Trésor (2010), *Savings in New Zealand*, Issues and Options, septembre.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399715

Les investisseurs en logement locatif ont bénéficié de plusieurs autres dispositions fiscales. L'une d'entre elles est que les pertes induites par leurs investissements peuvent être déduites des revenus du travail au taux marginal d'impôt sur le revenu afin de réduire l'impôt dû – l'investisseur conservant toutefois la possibilité d'enregistrer des plus-values non taxables. Cette « distorsion négative » a été largement décrite comme un avantage en faveur de l'investissement dans le logement et a entraîné un recours de plus en plus fréquent à des sociétés appelées « Loss Attributing Qualifying Companies (LAQC) » (sociétés agréées permettant l'imputation des pertes) pour réaliser des investissements immobiliers. Jusqu'aux amendements budgétaires de 2010-11 (décrits ci-dessous), ces entreprises étaient dotées d'un statut fiscal particulier qui permettait à leurs actionnaires d'imputer leurs pertes sur leurs revenus personnels à leur taux marginal d'impôt. Pour les investisseurs à hauts revenus assujettis au taux marginal d'impôt le plus élevé, constituer des LAQC pour leurs biens immobiliers locatifs permettait de profiter d'opportunités d'arbitrage dans la mesure où le bénéfice de la société pouvait être imposé au taux de l'impôt sur les sociétés – lequel était plus faible. Ces opportunités sont devenues plus intéressantes lorsque le taux marginal d'impôt le plus élevé a augmenté de 33 % à 39 % en 2000 alors que le taux de l'impôt sur les sociétés était maintenu à 33 %. En fait, les revenus locatifs nets ont nettement diminué depuis 2000 en raison de l'augmentation des pertes imputées par le biais des LAQC. Entre 2003 et 2007, le nombre de LAQC actives a doublé et la perte fiscale moyenne imputée par les investisseurs a augmenté de près de 50 % (TWG, 2010). Des données d'enquête confirment que depuis 2006, près de la moitié de tous les investisseurs immobiliers ont déclaré des pertes au titre de leurs biens immobiliers de placement et que la moitié d'entre eux se sont restructurés pour se constituer sous forme de LAQC (ANZ, 2007, 2008 et 2009).

Au final, les pertes induites par des investissements en immobilier locatif ont totalisé environ 0.5 milliard NZD en 2008, ce qui a représenté des pertes de recettes fiscales de 150 millions NZD environ (soit 0.2% des recettes totales). De surcroît, l'imputation des

pertes induites par les biens immobiliers locatifs sur le revenu des particuliers a permis à 9 700 familles supplémentaires (estimation) de remplir les critères requis pour bénéficier de crédits d'impôt au titre du programme « Working for Families » qui apporte un soutien aux familles à bas revenus (TWG, 2010). Jusqu'aux réformes budgétaires les plus récentes, l'amortissement des biens immobiliers locatifs était aussi fiscalement déductible jusqu'à concurrence de 13.5 % de la valeur initiale. En l'absence d'un impôt sur les plus-values, cette disposition a entraîné une certaine asymétrie en autorisant la comptabilisation en charge de l'amortissement d'un bien immobilier de placement sans imposer en contrepartie de taxe correspondante sur sa valorisation, et ce, même si les investisseurs devaient rembourser tout montant correspondant à un allègement fiscal pour amortissement en cas de vente si la valeur nette du bien s'était en fait appréciée. Ces dispositions ont été considérées comme relativement généreuses au regard des normes internationales (Chen et Mintz, 2009) et pourraient avoir offert un refuge fiscal à des revenus venant d'autres sources[7].

Le résultat de ces différentes dispositions fiscales est qu'il est plus avantageux d'acheter un logement avec un prêt hypothécaire pour l'investisseur en logement locatif que pour le propriétaire occupant – en raison de l'étendue des possibilités permettant de déduire des pertes. De plus, les investisseurs à hauts revenus accumulent des avantages plus importants que les investisseurs à bas revenus dans la mesure où les charges et les pertes sont déduites au taux marginal d'imposition. Ces mesures d'incitation fiscale génèrent un surcroît de demande en faveur des investissements en logement locatif, ce qui est susceptible d'influer sur les décisions relatives aux modes d'occupation et d'avoir des implications significatives au niveau des taux d'occupation par les propriétaires ; elles ont, par exemple, pour conséquence qu'il est avantageux pour les gens d'acheter un logement pour le louer tout en continuant de vivre eux-mêmes dans une habitation louée. Une fois le prêt hypothécaire remboursé, l'avantage fiscal redevient cependant plus important pour les propriétaires occupants qui bénéficient d'un revenu locatif fictif non imposable. L'encadré 2.1 fournit une illustration de l'effet potentiel de ces différents avantages fiscaux sur la valeur des logements.

Encadré 2.1. **L'effet du système fiscal néo-zélandais sur la valeur des logements**

L'impact de la fiscalité du logement sur la valeur des biens immobiliers peut être apprécié en utilisant un modèle d'actualisation des flux de trésorerie basé sur le coût d'usage du logement, tel qu'appliqué par Hargreaves (2008), Girouard *et al.* (2006) et Poterba (1992). En vertu de ce modèle, la valeur d'équilibre d'un logement est la valeur à laquelle son rendement après impôt est égal à son coût de possession. Dans un scénario de départ exempt de distorsions, le logement est fiscalisé de la même manière que d'autres investissements, avec une imposition du revenu locatif et des plus-values au même taux, et une déductibilité fiscale des intérêts d'emprunt et d'autres coûts d'usage du logement. En supposant que le logement est acquis avec un prêt hypothécaire représentant 80 % de sa valeur (V), l'équation d'équilibre peut être représentée comme suit :

$$A(1 - t^i) + Vg(1 - t^c) = (0.8Vi + Vf)(1 - t^i) + 0.2Vr(1 - t^c),$$

où A est le loyer annuel, t^i le taux marginal d'impôt sur le revenu, g la plus-value escomptée, t^c le taux d'impôt sur le revenu du capital, I le taux d'intérêt du prêt hypothécaire, f le coût d'usage de la propriété en pourcentage de la valeur du logement (y compris la taxe foncière locale), et r le taux de rentabilité d'un dépôt bancaire ou d'un investissement de remplacement. Le dernier terme à droite de l'équation représente donc le coût d'opportunité du dépôt de l'apport initial de 20 % sur un compte bancaire.

Encadré 2.1. **L'effet du système fiscal néo-zélandais sur la valeur des logements** *(suite)*

L'impact de la fiscalité du logement appliquée en Nouvelle-Zélande sur cette valeur peut être illustré par un exemple chiffré. En supposant que l'acheteur du logement ait un revenu locatif annuel (A) de 5 840 NDZ, soit assujetti au taux marginal d'impôt sur le revenu le plus élevé (t^i) et à un taux d'impôt sur le revenu du capital (t^c) de 33 % dans les deux cas, ait emprunté à un taux de prêt hypothécaire (i) de 8 %, ait des coûts de propriété (f) de 2 % de la valeur du bien, ait un taux de rémunération des dépôts bancaires (r) de 7.2 % et des plus-values escomptées de 4 %, le prix d'acquisition d'équilibre non faussé du bien dans un système fiscal parfaitement neutre serait alors :

Valeur non faussée :

$$V = \frac{A\,(1 - t^i)}{(0.8i + f(1 - t^i) + (0.2r - g)(1 - t^c)} = \text{NZD } 100\,000$$

En Nouvelle-Zélande, les investisseurs en logement locatif ne sont pas imposés sur les plus-values. Pour les investisseurs qui achètent avec un prêt hypothécaire représentant 80 % de la valeur du bien, la distorsion gonfle cette valeur de plus de 50 % par rapport à sa valeur non faussée :

Valeur pour l'investisseur en logement locatif ayant souscrit un prêt hypothécaire :

$$V = \frac{A(1 - t^i)}{(0.8i + f(1 - t^i) + 0.2r(1 - t^c) - g} = \text{NZD } 150\,901$$

Parallèlement, les propriétaires occupants ne peuvent pas déduire les intérêts d'emprunt mais ne sont assujettis à aucune taxe sur les loyers imputés ou les plus-values. Ces dispositions entraînent une hausse de la valeur du bien de 9 % pour l'acquéreur souscrivant un prêt hypothécaire ou de plus de 100 % pour le propriétaire occupant n'ayant pas souscrit de prêt hypothécaire :

Valeur pour le propriétaire occupant ayant souscrit un prêt hypothécaire :

$$V = \frac{A}{0.8i + f + 0.2r(1 - t^c) - g} = \text{NZD } 108\,858$$

Valeur pour le propriétaire occupant n'ayant pas souscrit de prêt hypothécaire :

$$V = \frac{A}{r(1 - t^c) + f - g} = \text{NZD } 206\,799$$

Ce scénario simplifié montre que c'est pour l'investisseur en logement locatif qu'il est le plus avantageux d'acheter un bien immobilier avec un prêt hypothécaire alors qu'au final, c'est le propriétaire occupant n'ayant pas souscrit de prêt hypothécaire qui profite des avantages les plus importants du système fiscal. Le propriétaire occupant est donc incité à rembourser son emprunt le plus rapidement possible. Ces avantages fiscaux sont les plus élevés pour les acquéreurs assujettis au taux marginal d'impôt le plus élevé et augmentent substantiellement avec le montant des plus-values.

Globalement, les mesures d'incitation fiscale en faveur de la possession d'un bien immobilier ont sans doute conduit à une part plus importante de ces biens dans les portefeuilles des ménages et à une moindre part des instruments financiers que cela n'aurait été le cas autrement, ce qui fausse l'allocation des ressources économiques. En

Nouvelle-Zélande, la taille moyenne des logements neufs a augmenté pour passer de 136 mètres carrés en 1991 à 197 mètres carrés en 2009, et ce, malgré la réduction de la taille des ménages d'une moyenne de 2.8 personnes à 2.6 personnes sur la même période (graphique 2.7). Les avantages fiscaux augmentent aussi parallèlement aux revenus et sont donc régressifs. Les hausses de prix des logements entraînent une redistribution du revenu des nouveaux entrants sur les marchés du logement aux propriétaires existants (Andrews *et al.*, 2011) et favorisent le développement d'un segment de population qui n'a pas les moyens d'acquérir un logement. En fait, on a observé un creusement des inégalités dans la répartition de la richesse nette parmi les ménages néo-zélandais. Des estimations de Le *et al*. (2010) basées sur des données de l'enquête *Survey of Family, Income and Employment* (SoFIE)[8] de 2007 indiquent que les 20 % les plus riches de la population détiennent 70 % de la richesse nette totale (dont l'immobilier est la composante la plus importante) alors que les 30 % les plus pauvres n'ont pratiquement aucune richesse nette. En se basant sur les actifs minorés des dettes, Le *et al.* (2010) révèlent que le coefficient de Gini de la Nouvelle-Zélande pour la richesse nette était proche de 0.7 en 2006, niveau très nettement plus élevé que l'indicateur officiel basé sur le revenu de 0.34. Pour aider à lutter contre les problèmes croissants d'accessibilité financière au logement, les pouvoirs publics ont mis en place plusieurs programmes pour aider les ménages à revenus bas ou intermédiaires à pouvoir devenir propriétaires de leur logement (encadré 2.2).

Les pouvoirs publics ont essayé de réduire ces distorsions

Les pouvoirs publics ont pleinement conscience des distorsions induites par la fiscalité du logement en Nouvelle-Zélande et le budget 2010-11 intègre plusieurs mesures qui visent à les réduire. L'une de ces mesures a consisté à supprimer la possibilité de déduire les pertes enregistrées sur les investissements immobiliers du revenu imposable pour le calcul des crédits d'impôt au titre du dispositif « Working for Families ». Les réglementations régissant les LAQC ont aussi été durcies afin qu'il ne soit plus possible d'allouer les pertes aux actionnaires ; il est par ailleurs possible de transformer les LAQC en des « sociétés transparentes » dans le cadre desquelles le taux d'impôt sur le revenu des particuliers s'applique à la fois aux bénéfices et aux déductions des pertes. Le budget a en outre supprimé la possibilité de déduire des provisions pour amortissement sur la plupart des biens immobiliers résidentiels et commerciaux[9].

Le budget 2010-11 a également abaissé le taux d'impôt sur le revenu le plus élevé de 38 % à 33 %, ce qui incite moins les personnes ayant des hauts revenus à déduire des abattements au titre des pertes induites par leurs investissements immobiliers. Ce changement abaisse également l'impôt sur les revenus d'intérêts, ce qui rend les actifs porteurs d'intérêts plus attractifs par rapport au logement. L'une des autres réformes a consisté à réduire le taux d'impôt le plus élevé pour la plupart de nouvelles entités appelées *Portfolio Investment Entities* (*PIE*) de 30 % à 28 %, ce qui augmente le caractère attractif de ces véhicules d'épargne par rapport au logement. Enfin, l'Administration fiscale a reçu des financements supplémentaires pour faire appliquer et respecter la fiscalité, en particulier concernant les investissements immobiliers soupçonnés d'être utilisés à des fins d'évasion fiscale. Ensemble, ces modifications de la fiscalité devraient avoir pour effet d'augmenter quelque peu le coût des investissements dans le logement locatif par rapport à d'autres placements et d'entraîner parallèlement une éventuelle hausse des loyers.

Encadré 2.2. **Aides publiques en faveur de l'accès à la propriété du logement**

Les pouvoirs publics proposent différents programmes pour aider les ménages à revenus bas ou intermédiaires à acheter leur premier logement.

« **Welcome Home Loan** » **:** dispositif mis en place en 2003 pour faciliter l'accès des Néo-Zélandais à revenus modestes à des financements leur permettant d'acquérir un logement. Des prêts jusqu'à 350 000 NZD sont fournis par des établissements participants, aux personnes qui ont les moyens de payer des remboursements de prêt hypothécaire mais pas de verser un apport initial important pour acquérir leur premier logement. Les bailleurs de fonds participants définissent les critères et les modalités des prêts, et sont assurés contre les pertes sur prêts par l'agence Housing New Zealand Corporation (HNZC). Seuls sont admissibles à ce dispositif les personnes dont le revenu annuel avant impôt ne dépasse pas 85 000 NZD (ou 120 000 NZD pour les ménages composées de trois personnes ou plus), considérées comme solvables et qui prévoient d'habiter dans le logement. Depuis 2003, près de 6 000 ménages ont profité du dispositif « Welcome Home Loans ».

« **KiwiSaver** » **:** dispositif administré par l'agence HNZC mis en place en juillet 2007 (voir chapitre 1). Il aide de deux manières les primoaccédants qui sont affiliés au dispositif depuis plus de trois ans et prévoient d'habiter dans le logement :

- En les autorisant à retirer toutes les cotisations personnelles et patronales, et tous les revenus générés, pour l'acquisition d'un premier logement.
- En subventionnant l'acompte à verser pour un premier logement à hauteur de 3 000-5 000 NZD pour les personnes ayant un revenu global avant impôt inférieur à 100 000 NZD (pour les ménages composés de une à deux personnes).

« **Gateway Housing** » **:** dispositif qui met des terrains publics – dont le paiement est différé et plafonné pour 10 ans – à la disposition des primoaccédants. Les solutions « Gateway Housing » sont principalement proposées dans le cadre de partenariats avec des organismes communautaires chargés de la gestion de logements et l'agence HNZC.

« **Kainga Whenua** » **:** dispositif mis en place en février 2010 qui permet à ceux qui disposent d'une autorisation d'occuper des terres maories d'obtenir un prêt pouvant s'élever jusqu'à 200 000 NZD pour construire, acheter ou transférer un logement sur celles-ci. Pour pouvoir prétendre à ce prêt, les critères relatifs aux revenus sont les mêmes que ceux applicables pour le dispositif « Welcome Home Loans ».

« **Housing Innovation Fund** » **:** dispositif qui procure aux organismes communautaires gérant des logements et aux organisations du peuple maori des financements pour construire ou acheter des logements locatifs communautaires et pour apporter des solutions d'accès à la propriété du logement financièrement abordables par le biais d'un prêt à terme ou d'une subvention.

Malgré cela, d'autres mesures sont nécessaires

Ces réformes sont évidemment les bienvenues, mais une certaine distorsion fiscale favorisant le logement subsiste en raison de l'absence d'impôts sur les plus-values et les loyers imputés. Dans l'enquête sur l'investissement immobilier (*Property Investment Survey*) de l'ANZ en 2010 (ANZ, 2010), 70 % des investisseurs immobiliers ont déclaré que le budget 2010-11 n'avait pas modifié leurs stratégies de placement. Si bon nombre d'autres pays ne fiscalisent pas non plus les plus-values sur la résidence principale ou les loyers imputés, ils compensent en revanche souvent ce biais en attribuant des avantages fiscaux à d'autres véhicules d'épargne (en particulier les régimes privés de pension). Ce qui se passe en Nouvelle-Zélande donne à penser que les politiques qui favorisent une

orientation de l'épargne privée vers le logement au détriment d'autres actifs contribuent à faire augmenter le coût du capital et à limiter la profondeur des marchés de capitaux nationaux (CMD Task Force, 2009). Un système financier sous-développé réduit, à son tour, la capacité de l'économie à allouer des capitaux en direction de leur usage le plus productif, ce qui fait obstacle à l'investissement et à la productivité des entreprises. Au vu de ces conséquences, on peut penser qu'éliminer le biais qui joue en faveur du logement par rapport à d'autres véhicules d'investissement pourrait améliorer la productivité de l'économie dans son ensemble. La mise en place du dispositif KiwiSaver depuis la mi-2007 devrait aider les ménages néo-zélandais à diversifier leur épargne, et compte tenu de son statut fiscal avantageux, avoir rendu les investissements autres que le logement plus attractifs. Toutefois, la subvention officielle pour l'achat d'un logement qu'il fournit à ses affiliés (encadré 2.2) fragilise le processus de diversification des actifs.

Les déséquilibres persistants qui affectent les marchés de l'immobilier résidentiel montrent qu'il est nécessaire de supprimer les mesures d'incitation inhérentes au système fiscal qui détournent l'épargne des ménages au profit du logement. Supprimer les distorsions entre le logement et d'autres investissements impliquerait, dans l'idéal, de taxer les revenus du logement de la même manière que d'autres revenus du capital et donc d'introduire un impôt général sur les plus-values et les loyers imputés. Cette section commente les questions pratiques entourant la mise en œuvre d'un tel impôt et les alternatives potentielles pour résoudre ces problèmes.

Un impôt sur les plus-values

Bien que l'absence d'impôt sur les plus-values favorise à la fois les biens immobiliers et les actions, elle a probablement induit une distorsion plus importante en faveur du logement et des terres agricoles en raison de freins externes qui rendent les investissements en actions moins attractifs en Nouvelle-Zélande. Ces obstacles sont notamment une absence de marchés boursiers très développés dans le pays et le fait qu'il est beaucoup plus facile d'emprunter en mettant en garantie des investissements immobiliers, mais aucun de ces problèmes ne peut être résolu par l'introduction d'un impôt sur les plus-values. Néanmoins, fiscaliser les plus-values latentes élargirait l'assiette fiscale et réduirait les distorsions affectant les décisions d'investissement. Toutefois, plusieurs difficultés pratiques et politiques ont empêché les pouvoirs publics d'aller dans ce sens. L'une concerne des questions d'équité et de justice qui résultent de l'effet d'un tel impôt sur les ménages détenant des actifs importants mais peu de trésorerie. Un impôt de ce type pourrait en effet créer des problèmes de liquidités pour les ménages vivant dans des zones où la valeur des biens immobiliers s'est considérablement appréciée mais sans générer des flux de trésorerie suffisants pour couvrir la charge fiscale (OCDE, 2006). De plus, l'impôt pourrait être perçu comme entraînant un traitement injuste pour les ménages retraités qui ne prévoient pas de déménager et ne profiteraient donc pas de la valorisation de leur bien immobilier. Il en résulte que la plupart des pays qui imposent les plus-values le font sur la base de leur réalisation, l'impôt étant différé jusqu'à l'année de la cession de l'actif ou du décès du propriétaire. L'un des autres obstacles importants à la mise en place d'un impôt sur les plus-values est que cela pourrait se traduire par une baisse immédiate de la valeur des terrains ou biens immobiliers d'un montant égal à la hausse de la valeur actuelle nette des impôts exigibles futurs, ce qui agirait alors comme un impôt forfaitaire sur les propriétaires existants (Coleman et Grimes, 2009). Étant donné l'importance des biens immobiliers et des terres agricoles dans le patrimoine des ménages et le bilan des banques,

toute baisse substantielle de leur valeur pourrait avoir des répercussions sur l'ensemble de l'économie et du système financier. Cependant, l'introduction d'impôts sur les plus-values en Australie (1985) et au Canada (1972) n'a pas eu d'incidence notable immédiate sur les prix globaux des logements.

Un impôt sur les plus-values réalisées devrait être conçu de manière prudente pour éviter d'induire d'autres distorsions, notamment un « effet de verrouillage » qui conduirait à des décisions loin d'être optimales en matière de ventes d'actifs. Les investisseurs pourraient en effet être incités à remettre à plus tard la vente d'actifs dont la valeur s'est appréciée et les perspectives sont bonnes, et, à l'inverse, avancer dans le temps la vente d'actifs qui se déprécient. Bien que différentes études révèlent que ces effets ne sont généralement pas significatifs (Burman et White, 2003), les pays ont pour la plupart mis en place des dispositions pour réduire les anomalies associées (annexe 1.A1). Ces dispositions prévoient de taxer seulement une partie des plus-values, en appliquant un taux d'imposition normal réduit ou en autorisant des exonérations pour les plus-values au-dessous d'un seuil minimum ou au-delà d'une certaine période de détention. Une autre disposition courante consiste à autoriser un dégrèvement pour réinvestissement concernant les résidences principales, lequel exonère les plus-values de l'impôt lorsque le produit de la vente est réinvesti dans un actif similaire. La mesure incitant à externaliser les moins-values est fréquemment tempérée par un dispositif de « cantonnement » en vertu duquel il est uniquement autorisé d'imputer des moins-values sur des plus-values actuelles ou futures à des fins fiscales, et non sur d'autres formes de revenus. L'un des éventuels inconvénients de cette approche est qu'elle est susceptible de décourager les prises de risque dans certains cas, même si les preuves à cet égard sont contradictoires (OCDE, 2006). Un système d'indexation exonérant les plus-values résultant de l'inflation permettrait de mieux apprécier l'imposition du revenu économique réel tout en minimisant les effets de verrouillage (Trésor néo-zélandais et IRD, 2009). Cela devrait être accompagné d'une indexation des revenus d'intérêts, lesquels sont actuellement imposés en valeur nominale, afin d'éviter les incitations à la planification fiscale. De plus, mettre en place un impôt sur les plus-values impliquerait une réintégration de la provision pour amortissement, laquelle a été supprimée dans le budget 2010-11[10].

Intégrer de telles caractéristiques dans un impôt sur les plus-values accroît la complexité du système fiscal. De nombreux pays autorisent les exonérations pour la résidence principale (annexe 1.A1), ce qui pourrait aider le public à accepter l'impôt, mais aux dépens du transfert d'un avantage fiscal encore plus important aux logements occupés par leurs propriétaires, par rapport à d'autres actifs. Néanmoins, un impôt exonérant partiellement les plus-values sur la résidence principale pourrait tout de même réduire encore de manière efficace le biais qui joue en faveur de l'investissement immobilier. Dans la mesure où un impôt sur les plus-values demeure politiquement peu attractif en raison de problèmes de conception et pratiques, certaines des solutions alternatives permettant de réduire les mesures d'incitation fiscale favorables au logement incluent un renforcement des avantages fiscaux accordés aux autres véhicules d'investissement (commentés dans le chapitre 1) et une limitation de la déductibilité fiscale des pertes générées par l'immobilier locatif. Même si elles ne représentent que la deuxième meilleure approche, ces solutions alternatives peuvent cependant réduire les distorsions qui affectent actuellement le système, mais au prix d'un nouvel éloignement de l'objectif de neutralité visé ou de l'introduction d'autres distorsions.

Limiter la déductibilité fiscale des pertes sur investissements immobiliers

On pourrait s'attaquer directement aux distorsions qui affectent le marché du logement locatif en réformant le traitement fiscal des revenus et des pertes générés par les investissements dans l'immobilier locatif. Pour y parvenir, il conviendrait de limiter l'ampleur de l'imputation autorisée des pertes sur le revenu du travail imposable par le biais, par exemple, d'un dispositif de cantonnement. Le Royaume-Uni autorise notamment que l'on impute les pertes générées par l'immobilier locatif uniquement sur les revenus d'autres biens immobiliers, ou bien qu'on les reporte en déduction de revenus locatifs futurs, alors que les États-Unis n'autorisent ces déductions que jusqu'à concurrence d'un certain plafond de revenus. De surcroît, les biens immobiliers locatifs pourraient être traités comme des entités d'investissement distinctes et assujettis à un taux d'imposition forfaitaire, comme cela s'applique actuellement aux fonds de prévoyance ou aux fonds de pension de retraite. Cela permettrait de supprimer la régressivité existante qui naît de la possibilité de déduire des pertes au taux marginal d'impôt sur le revenu.

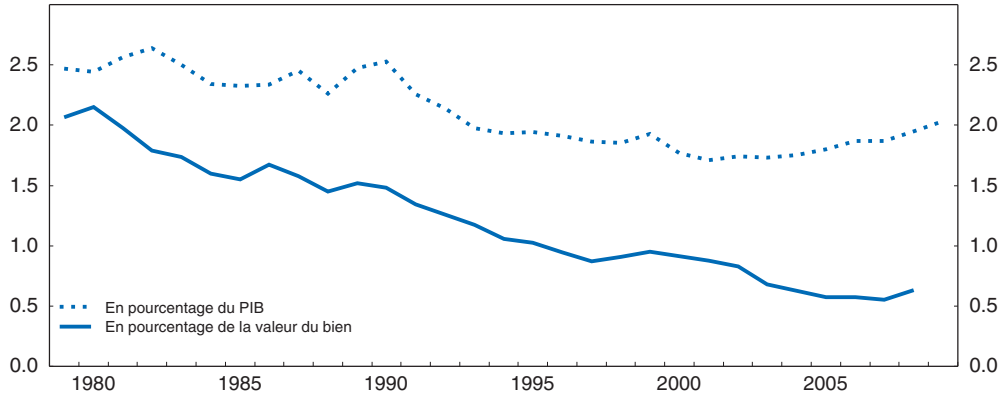
Un impôt sur le loyer imputé, les biens immobiliers et les terrains

Le raisonnement économique justifiant l'imposition des loyers imputés (ou fictifs) est que le logement occupé par son propriétaire représente un avantage en ce sens que le revenu disponible est « revalorisé » du montant du loyer qu'il n'est pas nécessaire de payer. Ce loyer imputé peut aussi être considéré comme le rendement d'un investissement privé dans l'immobilier (Frick et Grabka, 2003). De nombreux pays n'imposent pas le revenu locatif imputé en raison du niveau élevé des coûts administratifs et de discipline fiscale nécessaires pour l'évaluer avec précision (OCDE, 2010a). Dans ce cas, refuser la déductibilité des intérêts des prêts hypothécaires et mettre en place des impôts sur la propriété immobilière peut apparaître comme la deuxième meilleure approche pour lutter contre les distorsions qui en résultent et favorisent l'investissement dans le logement (Johansson *et al.*, 2008). De plus, Coleman (2009) révèle qu'en l'absence d'impôt sur les plus-values, un impôt sur la propriété immobilière peut fournir un bon substitut en produisant des effets similaires sur le bien-être, les loyers, les prix et les taux de propriété du logement[11].

La Nouvelle-Zélande refuse déjà la déductibilité des intérêts de prêt hypothécaire aux propriétaires occupants et collecte des impôts sur la propriété immobilière auprès des propriétaires de logements sous la forme « d'impôts locaux ». Ces impôts sont gérés par les administrations publiques locales et varient donc selon les juridictions. Globalement, ils représentent près de 60 % des recettes des administrations locales et financent l'essentiel de leurs dépenses allouées aux services publics (routes, réseaux de canalisations et d'évacuation des eaux usées, par exemple). Les recettes générées par les impôts locaux sur la propriété immobilière représentaient en moyenne 2 % du PIB en 2008, niveau globalement aligné sur la moyenne de l'OCDE mais qui a diminué en pourcentage de la valeur des logements de 2.2 % en 1980 à 0.65 % en 2008 (graphique 2.11).

Comme dans le cas des impôts sur les plus-values, des considérations relatives à la répartition et à l'équité peuvent s'opposer à l'augmentation des impôts sur la propriété immobilière dans la mesure où la valeur des biens n'est pas nécessairement indicative de la capacité de leur propriétaire à les payer. Les taux d'imposition sont différents entre les biens résidentiels, commerciaux et ruraux – essentiellement afin d'ajuster l'incidence de l'impôt sur les différents groupes de contribuables – et sont habituellement plus favorables concernant les biens ruraux et résidentiels. Toutefois, il résulte de l'utilisation croissante

Graphique 2.11. **Impôts locaux moyens sur la propriété immobilière en Nouvelle-Zélande**



Source : Banque centrale de la Nouvelle-Zélande et calculs OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399734

d'une taxation différenciée et de charges fixes que le système d'imposition est devenu plus régressif et que le public comprend extrêmement mal comment il fonctionne (Local Government Rates Inquiry Panel, 2007). Ces éléments ont probablement contribué aux réactions de plus en plus vives du public face à l'augmentation des impôts locaux sur la propriété immobilière. En général, on peut résoudre ces problèmes en concevant l'impôt pour qu'il soit progressif ou en fournissant des subventions aux ménages à bas revenus (OCDE, 2010a). On pourrait, par exemple, décider que le taux de l'impôt sur la propriété immobilière appliqué soit fonction des taux d'impôt sur le revenu des particuliers, permettant ainsi d'estimer au plus près un impôt sur les loyers imputés. En fait, un régime d'abattement existe en Nouvelle-Zélande pour les ménages à bas revenus et certaines administrations locales résolvent les problèmes de trésorerie en autorisant un report du paiement de l'impôt jusqu'à la vente du bien ou jusqu'au décès de son propriétaire.

Actuellement, des conseils locaux évaluent les biens tous les trois ans et on leur attribue une « valeur estimée par le conseil » qui se compose de la valeur du terrain (valeur des terres non exploitées), de la valeur du capital (valeur à la date de la valorisation précédente) et de la valeur des aménagements (différence entre la valeur du capital et du terrain). Dans le passé, la majorité des 74 conseils locaux fixaient l'impôt sur la base de la valeur du terrain, mais avec le temps, ils ont pour la plupart évolué et utilisent maintenant la valeur du capital – celle-ci étant perçue comme reflétant mieux la capacité à payer l'impôt (McCluskey *et al.*, 2006)[12]. Parallèlement, l'essentiel de l'augmentation de la valeur des biens immobiliers reflète une hausse de la valeur des terrains, plutôt que des aménagements (Grimes et Aitken, 2006), ce qui donne à penser que la valeur du terrain pourrait être une base d'imposition appropriée.

Un impôt foncier aurait tendance à être plus efficient qu'un impôt sur la propriété immobilière. En effet, dans la mesure où l'offre de terrains est fixe, l'élasticité des prix de ceux-ci est quasiment inexistante et de ce fait, les pertes d'efficacité économique au niveau de leur imposition sont relativement faibles. Certains éléments indiquent également qu'un impôt foncier serait plus progressif qu'un impôt sur la propriété immobilière en Nouvelle-Zélande dans la mesure où les personnes ayant un revenu plus élevé ont tendance à vivre sur des terrains de plus grande valeur (Coleman et Grimes, 2009 ; Kerr *et al.*, 2004). Un tel impôt offrirait en plus les avantages d'une assiette

large et d'une administration relativement facile étant donné que l'administration locale dispose déjà d'un système d'imposition. L'une des difficultés que l'impôt foncier soulève est cependant qu'il affecterait de manière disproportionnée les possesseurs de propriétés foncières majoritairement composées de terres, tels que les agriculteurs, les propriétaires de domaines forestiers et les communautés maories. Dans la mesure où les propriétaires terriens possèdent généralement des terres dont la valeur à l'hectare est basse, ce problème pourrait être résolu en taxant les terres sur la base de la valeur à l'hectare (Coleman et Grimes, 2009).

Introduire un tel impôt risquerait d'entrainer une baisse immédiate de la valeur des terrains et des biens immobiliers d'un montant égal à la hausse de la valeur actuelle nette des impôts exigibles futurs, mais ce choc pourrait être minimisé par l'adoption d'une clause prévoyant une exception concernant le traitement actuel des propriétaires existants. L'un des autres inconvénients d'un impôt sur la propriété immobilière ou d'un impôt foncier est qu'il ne réduirait pas les distorsions précédemment mentionnées qui affectent les marchés de l'immobilier locatif dans la mesure où la Loi relative à l'impôt sur le revenu de 2007 continuerait d'autoriser la déduction de charges du revenu imposable. En général, cette Loi autorise la déductibilité de la plupart des charges supportées pour le calcul du revenu imposable, à l'exception de l'amortissement (et ce, uniquement depuis le budget 2010-11)[13]. Néanmoins, un tel impôt réduirait les avantages économiques tirés par les propriétaires-occupants de loyers imputés non taxés.

Supprimer les subventions à l'accession à la propriété non ciblées

L'abaissement du taux d'impôt sur le revenu obtenu dans le cadre de PIE tels que KiwiSaver renforce les incitations à diversifier les portefeuilles des ménages au moyen de ces véhicules. Toutefois, cet effet est contrebalancé par la possibilité qu'ont tous les affiliés (de plus de trois ans) du dispositif KiwiSaver de retirer toutes les cotisations personnelles et patronales, ainsi que tous les revenus générés, pour acquérir un premier logement. Dans la mesure où les revenus sont imposés à un taux plus faible et où les cotisations patronales sont à la fois obligatoires et fiscalement déductibles, ces retraits subventionnent dans les faits l'accession des salariés à la propriété de leur logement. De plus, la subvention est fournie à tous les affiliés quel que soit leur niveau de revenu. Les retraits défiscalisés devraient donc être traités comme des prêts porteur d'intérêts ou limités aux affiliés à bas revenu.

Le secteur du logement social

Les pouvoirs publics aident les familles à bas revenus à accéder à des logements financièrement abordables en versant des subventions ainsi qu'en proposant des logements sociaux, en fonction de différents critères de revenus et de besoins. Près de 25 % de l'ensemble des ménages reçoivent une aide publique sous une forme ou une autre, et parmi ces ménages, un sixième vivent dans un logement appartenant à l'État. L'essentiel de l'aide est gérée par l'intermédiaire de l'agence publique nationale Housing New Zealand Corporation (HNZC) même si les administrations locales fournissent également certains logements publics. L'objectif actuel des autorités concernant le logement social est d'assurer la fourniture de « logements publics de bonne qualité à ceux qui en ont le plus besoin et tant qu'ils en auront besoin » (gouvernement de Nouvelle-Zélande, 2010). Cette section commente certaines solutions pour améliorer l'efficacité de ce modèle de fourniture de logements sociaux.

Près de 70 % des dépenses publiques consacrées à l'aide au logement social sont allouées sous forme de subventions aux personnes vivant dans un logement privé. Cette « allocation logement » est fournie par l'intermédiaire du ministère du Développement social aux personnes qui satisfont à certains critères de revenus. La subvention couvre 70 % du coût hebdomadaire du bénéficiaire minoré d'un seuil d'entrée, montant qui peut être utilisé pour couvrir une partie des frais de logement, des loyers ou des remboursements du prêt hypothécaire. Le montant reçu est soumis à un maximum régional. Plus de la moitié des locataires privés reçoivent une allocation logement et 4 % des propriétaires de logements l'utilisent pour réduire la charge des remboursements d'emprunt, ce qui représente un total d'environ 330 000 personnes. Malgré un nombre assez constant de bénéficiaires de l'allocation logement entre 2000 et 2008, les dépenses consacrées à cette allocation ont augmenté en moyenne de 4.7 % par an, ce qui traduit une augmentation des coûts de logement (HSA Group, 2010). La récession a ensuite entraîné un bond de près de 20 % du nombre de bénéficiaires de l'allocation logement, ce qui a résulté en une augmentation correspondante des dépenses.

Soixante-sept mille sept cents autres ménages vivent dans un logement appartenant à l'État, ce qui représente globalement 15 % de l'ensemble des bénéficiaires d'une aide au logement social. Les critères d'admissibilité pour pouvoir vivre dans un logement social sont basés sur les besoins, le niveau de revenu et de richesse, et le statut de résidence. Les priorités sont déterminées en fonction des niveaux de difficultés auxquels les ménages postulants sont confrontés en termes d'accessibilité financière, d'adéquation par rapport aux critères, d'aptitude, d'accessibilité et de viabilité. Les logements qui se libèrent sont alloués en fonction de leur correspondance avec les besoins des postulants et la priorité est accordée à ceux qui sont les plus en difficulté. Parmi les ménages qui vivent dans un logement de l'agence HNZC, 89 % paient un loyer inférieur au prix du marché, modulé en fonction de leur revenu. Le loyer modulé en fonction du revenu est fixé à 25 % du revenu net du locataire à concurrence de l'assiette du calcul du « minimum vieillesse » du régime de retraite public néo-zélandais (NZ Superannuation) ; au-delà le calcul du loyer correspond à 50 % du revenu supplémentaire jusqu'à hauteur de la valeur locative de marché. La valeur locative de marché de chaque logement appartenant à l'État est fixée à partir d'un indice de référence basé sur les habitations locatives privées se situant à proximité de l'immeuble concerné. Les critères d'admissibilité à une aide au loyer modulé en fonction du revenu sont réévalués lorsque la situation évolue et 11 % des locataires de logements sociaux paient la valeur locative de marché ou un montant proche. La durée moyenne de la location dans un logement appartenant à l'État est de 7.8 ans. Ce chiffre est à comparer à la durée médiane nationale de 2.0 ans passée dans la même habitation par les locataires du secteur privé et de 6.3 ans pour les propriétaires occupants (sur la base du recensement de 2006). Cet effet de verrouillage est l'un des aspects les plus coûteux de la fourniture de logements sociaux car une mobilité réduite peut pénaliser des perspectives de réemploi en cas de choc négatif sur le marché du travail local.

Au début 2010, le Housing Shareholders Advisory Group nommé par les pouvoirs publics a publié un rapport (HSA Group, 2010) conseillant des mesures pour améliorer l'efficacité et l'efficience du secteur du logement social. Les pouvoirs publics ont depuis approuvé un certain nombre de ses recommandations, notamment l'octroi d'une plus grande priorité à l'aide à ceux ayant des besoins de logement urgents et l'introduction de baux révisables pour tous les nouveaux locataires de logements publics à partir de juillet 2011. Jusqu'à présent, les critères d'admissibilité des locataires n'ont jamais été

réévalués et un certain nombre d'entre eux sont donc toujours dans le même logement depuis longtemps, et ce, même si la taille de leur famille s'est réduite ou s'ils ont maintenant les moyens de payer les loyers au prix du marché. L'idée selon laquelle les logements publics offrent un « bail à vie » réduit la capacité à fournir un logement à ceux qui en ont le plus besoin et peut également introduire des distorsions au niveau du marché du logement privé. Bien que la nouvelle politique apporte une évolution souhaitable, la mise en place de réévaluations régulières des besoins de l'ensemble des locataires existants permettrait à l'offre disponible de mieux répondre aux besoins des ménages. Par exemple, à la fin 2009, on comptait près de 4 % des logements publics dans lesquels deux chambres ou plus n'étaient pas occupées alors qu'il y avait par ailleurs environ 4 % des logements publics qui étaient surpeuplés (HSA Group, 2010).

Le ciblage des ménages plus nécessiteux a de plus en plus concentré les groupes socio-économiquement défavorisés dans certaines régions (Housing New Zealand Corporation, 2010), ce qui pourrait avoir des effets de voisinage négatifs sous la forme d'une diminution des résultats en matière d'éducation ou de santé ou d'une limitation de l'accès aux services. Les mesures prises en vue de mettre fin aux contrats de location de logements publics pour ceux dont les conditions d'admissibilité ont changé pourraient encore renforcer la ségrégation résidentielle et l'exclusion sociale, tout en aggravant éventuellement les contre-incitations au travail pour les locataires. L'introduction du programme Tenant Home Ownership en juin 2009 devrait limiter ces effets, car elle permet aux occupants qui sont en mesure d'obtenir un financement hypothécaire d'acheter leur logement directement à l'État. La mise en place de réévaluations régulières des baux devrait être accompagnée d'une aide garantissant l'obtention de nouveaux logements pour les personnes n'étant plus considérées comme « dans le besoin » ainsi que d'efforts accrus pour aider de manière dynamique tous les locataires à parvenir à l'indépendance et l'autonomie au plan financier. Par ailleurs, l'agence HNZC se demande s'il ne se serait pas mieux de faire bénéficier certains locataires ayant besoin d'un logement de manière plus permanente – comme les personnes âgées et les personnes souffrant d'une invalidité majeure – d'une aide financière pour leur placement dans des établissements spécialisés susceptibles de mieux subvenir à leurs besoins. Parallèlement, la capacité à accompagner d'autres locataires vers l'autonomie dépendra de la disponibilité de logements financièrement abordables sur le marché privé, lequel est de plus en plus pressuré par la hausse des prix immobiliers.

L'inflexibilité de l'offre de logements sociaux s'est traduite par un allongement des listes d'attente des ménages hautement prioritaires dans certaines régions, ce qui contraste avec la surabondance de l'offre de logements sociaux constatée dans d'autres régions dans lesquelles la demande est faible, avec un risque de pénurie nette de plus de 10 000 logements (HSA Group, 2010). À la mi-2010, plus de 60 % des postulants prioritaires attendaient un logement à Auckland où 44 % seulement des logements de l'agence HNZC sont situés. Ce problème de mauvais alignement devrait être résolu dans le temps dans le cadre d'une stratégie de gestion des actifs. L'offre est habituellement totalement financée par des fonds publics et donc limitée par la situation des finances de l'État. Les autorités ont récemment annoncé leur intention d'envisager la constitution de partenariats avec des prestataires à but non lucratif et des constructeurs du secteur privé qui pourraient aider l'agence HNZC à améliorer sa capacité à élargir l'offre de logements financièrement abordables de manière plus efficiente à l'avenir.

L'augmentation de la valeur des biens immobiliers exerce des pressions financières croissantes sur le secteur du logement social. Les pouvoirs publics indemnisent l'agence HNZC à hauteur de la différence entre le loyer payé par les locataires et la valeur locative de marché du bien par l'intermédiaire d'une subvention au titre du loyer modulé en fonction du revenu. Entre 2000 et 2008, le coût de la subvention au titre du loyer modulé en fonction du revenu a augmenté d'une moyenne annuelle de 6.2 %, ce qui traduit une augmentation des valeurs locatives de marché plus rapide que celle des revenus des locataires de logements sociaux. Le coût moyen par bénéficiaire d'une subvention au titre du loyer modulé en fonction du revenu en 2008-09 s'élevait à près de 8 500 NZD par an, montant deux fois plus élevé que celui dépensé chaque année par bénéficiaire de l'allocation logement. De plus, la somme des loyers payés et des subventions au titre du loyer modulé en fonction du revenu ne couvre pas suffisamment les charges d'exploitation de l'agence HNZC. Cela tient au fait qu'elle doit généralement faire face à des charges plus élevées que le propriétaire bailleur privé moyen, liées au subventionnement des tarifs de l'eau, à des dépenses d'entretien plus élevées en raison de l'âge et de l'état des logements appartenant à l'État et à la fourniture de différents autres programmes tels que des ceux portant sur le renouvellement communautaire, l'amélioration de l'efficience énergétique et la recherche en matière de politique du logement. Pour améliorer sa viabilité financière à long terme, l'agence HNZC devrait cesser de subventionner les tarifs de l'eau pour ceux qui payent la valeur locative de marché et envisager de se retirer d'activités et de programmes non stratégiques qui font double emploi avec ceux d'autres agences publiques. Un ciblage plus pointu pourrait se traduire par un meilleur alignement des besoins des ménages à bas revenus sur les services fournis ainsi que par des gains d'efficacité.

Réduire les rigidités du côté de l'offre

L'un des facteurs importants pour le bon fonctionnement des marchés du logement concerne l'ampleur et la vitesse auxquelles l'offre de logements réagit aux variations des prix. L'élasticité de l'offre détermine les proportions dans lesquelles les chocs du côté de la demande se concrétisent par des variations des prix des logements. De plus, une offre insuffisante de logements neufs peut avoir des conséquences plus importantes pour l'économie en dynamisant les anticipations de hausses futures des prix des logements et en nourrissant des spéculations qui font monter les prix au-dessus de niveaux justifiés par les fondamentaux (Barker, 2008). La vitesse à laquelle la construction de logements neufs s'ajuste à la demande est fonction de plusieurs facteurs, notamment le niveau de rareté des terrains et la concurrence dans le secteur de la construction d'immobilier résidentiel, le caractère plus ou moins restrictif de la politique de planification de l'occupation des sols, la disponibilité de travailleurs qualifiés et l'état des infrastructures. Globalement, l'offre de logements en Nouvelle-Zélande semble réagir relativement bien aux variations des prix des logements sur le long terme par rapport à ce qui se passe dans d'autres pays de l'OCDE, mais les chocs du côté de la demande ont néanmoins tendance à avoir des effets durables sur le niveau des prix des logements (encadré 2.3).

Les élasticités de l'offre varient considérablement entre les régions, reflétant des différences au niveau des variations de prix des terrains ainsi que des contraintes réglementaires (Grimes et Liang, 2007). Les facteurs qui tirent les prix des terrains à la hausse sont susceptibles d'enrayer la construction de logements neufs du fait d'une réduction drastique des profits potentiels des promoteurs (Grimes et Aitken, 2006). Sinon,

Encadré 2.3. **Estimations de la réactivité de l'offre de logements**

De récents travaux de l'OCDE (Caldera Sánchez et Johansson, 2011) déduisent des élasticités de l'offre et de la demande de logements à court et à long terme dans 21 pays de l'OCDE en estimant conjointement des équations portant sur les prix réels des logements et sur l'investissement résidentiel réel. Les résultats indiquent que les facteurs qui déterminent l'offre de logements à long terme en Nouvelle-Zélande sont le niveau des prix réels des logements et les coûts réels de construction (tableau 2.2). Sur le long terme, l'élasticité de l'investissement immobilier résidentiel par rapport aux indicateurs de prix est comparable à l'élasticité moyenne dans les 21 pays de l'OCDE, mais la réaction de l'offre à court terme est plus marquée qu'ailleurs. Les variations démographiques ne semblent pas influencer de manière significative l'offre de logements à court ou à long terme, mais cela peut refléter leur corrélation avec les prix des logements : les augmentations de population semblent avoir des effets nettement plus importants que la moyenne sur les prix des logements à long terme, ce qui révèle des rigidités du côté de l'offre.

Les résultats indiquent également qu'augmenter les coûts de construction a tendance à limiter davantage l'investissement résidentiel sur le long terme en Nouvelle-Zélande que dans d'autres pays. Cette observation peut traduire une productivité faible dans le secteur de la construction par rapport à d'autres pays, ainsi qu'une diminution de la productivité de la main-d'œuvre dans ce secteur au fil du temps (Building and Construction Sector Productivity Taskforce, 2009). L'une des raisons potentielles expliquant la médiocrité de la productivité est que la dispersion géographique des marchés locaux a tendance à tirer davantage à la hausse les coûts unitaires de la plupart des matériaux de construction que dans d'autres pays. Des coûts de transport élevés ont donc pour conséquence un plus grand nombre d'usines de plus petite taille et moins de concurrence locale (Page, 2009). D'autres facteurs éventuels recensés par le Groupe de travail incluent une pénurie de compétences, l'absence d'innovation et le manque d'efficience de la réglementation.

Tableau 2.2. **Élasticités à court et à long terme**[1]

	Coefficient NZ	Moyenne OCDE		Coefficient NZ	Moyenne OCDE
Déterminants des prix des logements à long terme			**Déterminants de l'offre de logements à long terme**		
Revenus	0.9*	2.0	Prix réel des logements retardé	0.7*	0.7
Parc de logements	–15.2*	–4.3	Coût réel de la construction retardé	–1.0*	–0.2
Taux d'intérêt	0.2	–0.4	Population	0.5	3.4
Population	24.2*	6.9	Constante	19.5*	–
Constante	–108.6*	–			
Déterminants des prix des logements à court terme			**Déterminants de l'offre de logements à court terme**		
Croissance du revenu	0.5*	0.3	Crois. prix réel logements retardé	1.4*	0.5
Augmentation du parc de logements	–0.3	–0.7	Crois. coût réel construction retardé	0.2	0.1
Variation des taux d'intérêt	0.1	0.0	Croissance de la population	24.2	1.7
Croissance de la population	13.9*	7.6			
Vitesse d'ajustement	–0.1*	–0.1	Vitesse d'ajustement	–0.4*	–0.2
Période d'estimation	T3/94-T4/07	–	Période d'estimation	T3/94-T4/07	–

* Illustre la signification statistique à un niveau de 10 % ou supérieur. Les coefficients OCDE moyens sont des moyennes non pondérées des coefficients significatifs, les coefficients non significatifs étant supposés être nuls.

1. Les équations sont estimées conjointement en utilisant un modèle de régression apparemment indépendante.

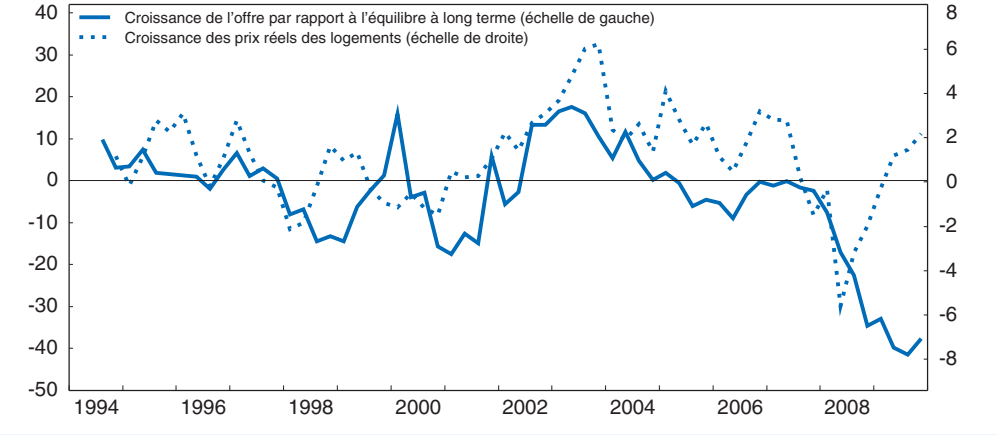
Source : Caldera Sánchez et Johansson (2011).

Encadré 2.3. **Estimations de la réactivité de l'offre de logements** *(suite)*

Une application de ces estimations des élasticités de l'offre et une extrapolation jusqu'à la fin 2009 indiqueraient que l'investissement résidentiel réel a fortement augmenté au-dessus des niveaux « d'équilibre » pendant les premières années du boom du logement, mais est tombé très au-dessous depuis le pic des prix de 2007 (graphique 2.12). Les raisons de cette contraction de l'offre ne sont pas totalement claires, mais celle-ci pourrait signifier que la situation de la demande a été plus faible que ce qu'on peut imaginer au vu des niveaux élevés actuels des prix. La rigidité des conditions de crédit et l'intensification des incertitudes auxquelles les promoteurs immobiliers sont confrontés depuis le déclenchement de la crise financière mondiale ont sans doute aussi joué un rôle, ces facteurs n'étant pas pris en compte dans les équations.

Graphique 2.12. **L'offre est tombée au-dessous des niveaux à long terme**

Pourcentage



Source : Statistics New Zealand, QVNZ et calculs de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399753

ils sont susceptibles d'orienter l'offre de logements neufs vers la construction d'immeubles d'habitation collective qui nécessitent moins de terrain que les logements indépendants, comme cela s'est produit à Auckland.

Le système de planification qui régule l'offre de logements est assez complexe et encadré par trois textes législatifs qui régissent différents aspects de l'aménagement du territoire. La loi sur la gestion des ressources naturelles (Resource Management Act) de 1991 fournit un cadre pour la promotion d'une gestion durable des ressources naturelles (voir chapitre 4) et traite de l'aménagement du territoire en fonction de ses effets sur l'environnement. Cette loi est souvent mise en œuvre par le biais d'un plan d'occupation des sols et d'un zonage conçus pour gérer les effets sur l'environnement. La loi sur l'administration publique locale (Local Government Act) de 2002 fournit aux conseils locaux des orientations pour leurs plans d'investissement et relatifs aux infrastructures, et la loi sur la gestion des transports terrestres (Land Transport Management Act) de 2003 définit les grandes lignes de la stratégie du système de transport national et régional, sa planification et son financement. Outre les contraintes réglementaires relatives à l'occupation des sols, la Loi sur la construction (Building Act) de 2004 régit la conception et les pratiques de construction. Les administrations publiques régionales et

locales utilisent ces lois comme des lignes directrices pour élaborer différentes stratégies de développement économique, avec une mise en œuvre des plans de district au niveau du conseil local. Le caractère restrictif des réglementations relatives à l'occupation des sols dans les stratégies de développement régional limite l'offre de logements dans ces régions.

La planification est importante car l'occupation des sols a des effets externes sur la communauté au sens large, les écosystèmes et l'environnement – qui ne sont pas intégrés dans les prix de marché. Par exemple, les terrains peuvent servir l'intérêt public en fournissant un espace pour les communautés ou en régulant naturellement le ruissellement des eaux pour éviter d'inonder des biens immobiliers situés en aval (Foresight, 2010). Les politiques devraient donc viser à intégrer ces avantages dans la valeur du terrain en évaluant tous les autres usages possibles et en réfléchissant au lieu où ces services seraient le mieux placés eu égard à l'implantation des habitations et des entreprises. Des mécanismes de prix qui attribuent une valeur socialement optimale aux terrains permettent que l'on réalise le meilleur plan d'occupation des sols et sont plus efficients que des réglementations (Foresight, 2010). On peut estimer ces valeurs de différentes manières, mais quoi qu'il en soit, c'est une tâche complexe et sujette à d'importantes incertitudes concernant l'impact à long terme des développements marginaux sur l'environnement et le bien-être collectif global. Il est particulièrement important de réaliser des estimations pertinentes des coûts et des avantages pour apprécier des modifications – susceptibles d'être irréversibles – de l'aménagement du territoire. En supposant que ces valorisations puissent être effectuées de manière raisonnable, estimer un coût de l'aménagement du territoire qui tiendrait compte du coût social marginal induit conduirait à l'élaboration d'un cadre de planification plus efficient que ne le serait l'imposition d'une réglementation. Il est probable que les restrictions de zonage actuelles tiennent déjà compte des évaluations des conseils locaux concernant l'utilisation optimale des terrains, mais l'introduction de mécanismes de tarification permettrait d'assurer que les incitations sont alignées avec l'évolution dans le secteur privé. Néanmoins, dans les cas où les dépenses sociales ne peuvent être estimées de façon exacte, il pourrait être pratique de garder certaines formes de réglementation de zonage.

Les conseils locaux utilisent actuellement des mécanismes de prix pour financer le coût de l'aménagement du territoire de deux manières, *via* des « contributions financières » et des « contributions d'aménagement ». Des *contributions financières* sont facturées par les administrations locales (en vertu de la loi sur la gestion des ressources naturelles) aux parties qui entendent subdiviser ou accroître l'utilisation des sols, pour compenser le coût pour l'environnement d'un nouvel aménagement. Toutefois, dans de nombreux cas, ce système ne semble pas être utilisé pour choisir la localisation d'un projet d'aménagement en fonction d'une évaluation de l'utilisation optimale des sols. Au lieu de cela, des restrictions de zonage continuent d'imposer les lieux d'aménagement, avec des contributions financières facturées à un tarif fixe en fonction du type d'aménagement, alors que les recettes collectées sont utilisées pour trouver une solution aux effets préjudiciables induits sur l'environnement[14]. Des *contributions d'aménagement* sont facturées en vertu de la Loi sur l'administration publique locale pour récupérer une partie des coûts futurs de l'aménagement liés aux infrastructures. En contraignant les promoteurs à intégrer des externalités environnementales et à financer une part du coût des nouveaux investissements dans les infrastructures, ces instruments peuvent promouvoir une certaine efficience en empêchant un développement excessif. À l'inverse,

ils peuvent décourager un aménagement qui vaudrait la peine d'être réalisé en fixant une contribution trop élevée.

La planification de l'occupation de sols peut être améliorée

Les stratégies d'aménagement sont très différentes entre les grandes zones urbaines telles qu'Auckland, Wellington et Christchurch, et les villes régionales comme Hamilton et Tauranga. Les villes régionales gèrent généralement leur croissance par une expansion vers l'extérieur, l'aménagement de sites vierges et le reclassement de terres agricoles et de zones rurales en terrains constructibles (Fairgray, 2009). Parallèlement, les grandes zones urbaines ont tendance à promouvoir leur développement par le biais de l'aménagement de friches industrielles et de la densification à l'intérieur des zones urbaines existantes, l'expansion vers l'extérieur ou l'aménagement des sites vierges restant limités. En particulier, la Stratégie de développement régional d'Auckland (1999) et la Stratégie de développement urbain de Christchurch (2004) ont adopté cette dernière approche de la « ville compacte ».

Des politiques visant à promouvoir des villes compactes ont été mises en œuvre dans de nombreux pays de l'OCDE pour guider la localisation et le calendrier du nouvel aménagement urbain afin de minimiser les impacts sur l'environnement (OCDE, 2010b). Des études révèlent que des zones urbaines plus denses peuvent contribuer à réduire la consommation d'énergie grâce à une diminution de la distance des trajets en véhicule (Kamal-Chaoui et Robert, 2009 ; SOLUTIONS, 2009). En général, les transports publics présentent un meilleur rapport coût-efficacité lorsque la concentration de population dans les lieux de départ et d'arrivée est plus dense que dispersée. On peut aussi souhaiter le développement de villes compactes d'un point de vue économique en raison des gains de productivité et d'efficience liés à un phénomène d'agglomération. Toutefois, ces avantages doivent être mis en balance avec d'éventuels coûts sociaux liés au surpeuplement, aux nuisances sonores et à une biodiversité réduite. Par exemple, les zones urbaines où la densité est plus élevée peuvent avoir un effet préjudiciable sur la biodiversité en raison d'un ruissellement plus important dû à l'imperméabilité des surfaces (SOLUTIONS, 2009). De plus, promouvoir seulement un aménagement à forte densité ne suffit pas pour réduire les émissions de carbone et risque même de les augmenter s'il doit conduire à plus d'encombrements et à un ralentissement de la vitesse des trajets (Foresight, 2010). Les distances des trajets ne peuvent être réduites que si les communautés sont conçues pour exploiter au maximum les moyens de communication avec les lieux de travail, les commodités, les écoles, les installations communautaires et les espaces publics. Cela implique des infrastructures qui proposent des pistes cyclables, des voies piétonnes et des transports de masse stratégiques, l'ensemble étant intégré à un plan largement mixte d'occupation des sols incluant immobilier résidentiel, immobilier commercial et installations communautaires (Kamal-Chaoui et Robert, 2009).

Quelle que soit la structure urbaine, des politiques de planification permettront d'atteindre plus efficacement les objectifs de lutte contre le changement climatique si elles intègrent l'aménagement de l'immobilier résidentiel avec des solutions de transport public et en fonction des lieux de travail. Le cadre devrait aussi garantir que les prix et les mesures d'incitation concernant l'utilisation des terrains et des routes soient alignés sur les objectifs politiques. Instaurer un péage urbain a tendance à augmenter le coût du transport routier, ce qui incite les résidents à se réinstaller dans la ville et donc à réduire sa taille spatiale et à accroître la densité de la population (Brueckner, 2007). Bien que ces péages

soient susceptibles d'encourager la relocalisation de certaines activités économiques dans des lieux excentrés, ce qui développerait la demande de terrains et augmenterait les distances de trajet (Quddus *et al.*, 2007), des mécanismes de prix appropriés tenant compte du coût pour l'environnement de l'aménagement du territoire devraient atténuer ces effets.

Réévaluer les limites du développement urbain

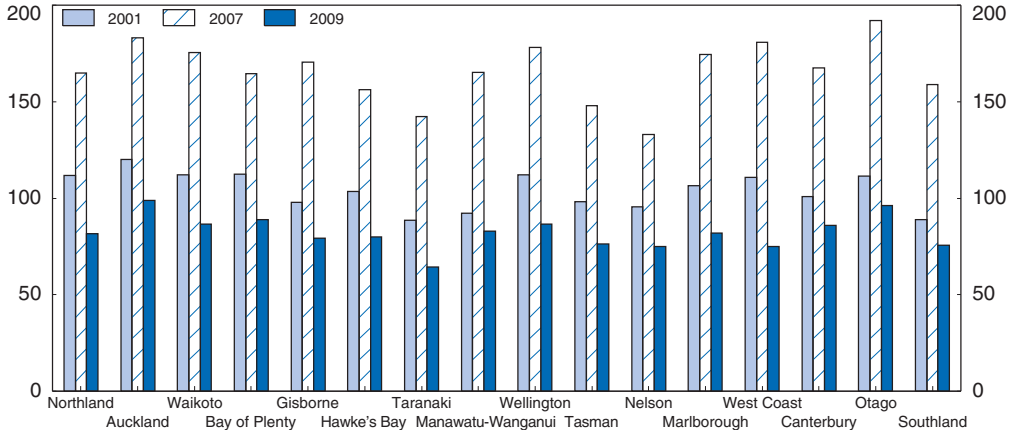
La Stratégie de développement régional d'Auckland est souvent considérée comme le principal coupable à l'origine des hausses considérables des prix des terrains dans la région. Adoptée en 1999, cette stratégie vise à promouvoir une ville compacte capable d'accueillir au moins deux millions d'habitants d'ici à 2050 tout en préservant l'environnement rural et côtier. Le conseil espère atteindre cet objectif en suivant deux axes principaux. Le premier consiste à définir des limites claires dans le respect desquelles le développement urbain doit être contenu – les « limites urbaines métropolitaines ». Le concept de limites urbaines a été initialement introduit à Auckland il y a plus de 50 ans, mais évolué au fil du temps et été de plus en plus appliqué. L'objectif des limites urbaines métropolitaines est de maîtriser l'extension urbaine et de limiter les effets préjudiciables pour l'environnement sur les zones alentours. La deuxième composante de la stratégie de développement concerne l'intensification de l'aménagement autour de nœuds de croissance et de couloirs de transport multiples, composante qui ne s'est pas fortement développée jusqu'à présent du fait d'un certain nombre d'obstacles.

Plusieurs villes aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Japon et en Suisse ont adopté des limites du développement urbain, avec plus ou moins de réussite (OCDE, 2010b). D'un côté, délimiter une zone soumise à restriction trop importante peut s'avérer inefficace pour limiter l'extension urbaine. De l'autre, définir un périmètre trop petit risque d'entraîner une hausse des prix des terrains et des logements dans la « zone de confinement ». En fait, Grimes et Liang (2007) ont découvert que, après prise en compte d'autres facteurs, les limites urbaines métropolitaines d'Auckland ont été à l'origine d'une multiplication de 8 à 13 fois des prix des terrains par rapport à ceux des terres situées au-delà des limites urbaines et que ce système impose des contraintes croissantes sur l'offre de terrains dans le temps. De plus, les terrains situés juste au-delà des limites ont aussi enregistré de fortes hausses relatives de leur prix du fait de spéculations autour d'un éventuel élargissement des limites urbaines métropolitaines. Cela signifie que les tensions qui s'exercent sur les prix des terrains ont très fortement limité l'offre de logements à Auckland (Grimes *et al.*, 2006), exacerbant ainsi les déséquilibres du marché du logement et les anticipations de futures hausses des prix. Par rapport aux niveaux des loyers, les hausses des prix des logements d'Auckland ont été supérieures à celles enregistrées dans la plupart des autres régions depuis 1992 (graphique 2.13), de peu toutefois[15]. Cette petite différence peut refléter l'utilisation de pratiques de zonage restrictives dans d'autres régions également et/ou le fait que des facteurs macroéconomiques courants ont joué un rôle encore plus important au niveau de la hausse des prix des logements dans le pays.

Jusqu'à présent, les limites urbaines métropolitaines ont permis de contrôler avec succès et dans une large mesure l'expansion urbaine *via* l'aménagement de terrains vagues, mais ces possibilités sont épuisées. Malgré les objectifs de protection de l'environnement, une dégradation très importante a néanmoins eu lieu au niveau de la qualité de l'eau, de l'air et des espaces publics (Hill, 2008). Ces coûts donnent à penser qu'il est nécessaire de réaliser une analyse plus complète des conséquences environnementales,

Graphique 2.13. **Rapports prix-loyers au niveau régional**

Indice 1992 = 100



Source : QVNZ, ministère de la Construction et du Logement.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399772

économiques et sociales des limites urbaines métropolitaines (ministère de l'Environnement, 2010). Les limites du développement urbain sont généralement ajustées en fonction de l'évolution des besoins, tous les 10-20 ans dans la plupart des cas (OCDE, 2010b). En tant qu'outil permettant de contenir une expansion urbaine excessive, les limites du développement urbain constituent – selon certaines études – la meilleure deuxième politique par rapport à l'imposition d'un péage urbain, car elles sont beaucoup moins efficaces pour promouvoir une densification de la zone (Brueckner, 2007). On pourrait réussir à réduire les émissions de carbone plus efficacement en imposant des tarifs plus élevés pour l'utilisation des routes et des parcs de stationnement en ville, en combinant cela avec une amélioration substantielle des services de transport de masse.

Mieux intégrer l'aménagement et la planification urbaine avec la politique des transports et des infrastructures

L'une des premières observations de la Stratégie de développement régional du Conseil régional d'Auckland (ARC, 2007) a été qu'il n'y avait pas de densification résidentielle dans la majorité des centres et des couloirs de développement qui avaient été ciblés pour l'aménagement du territoire. De plus, le conseil local n'intégrait souvent pas dans les plans de district les objectifs de promotion de l'aménagement dans ces nœuds de développement. Par exemple, un certain nombre de plans de zonage de districts au centre d'Auckland continuent de fixer des restrictions concernant la hauteur des immeubles et des obligations minimales en matière de parcs de stationnement de voitures qui semblent contradictoires avec les objectifs de densification. L'un des principaux obstacles empêchant une mise en œuvre efficace de la Stratégie de développement régional au niveau local semble concerner des incertitudes quant à la manière de combiner les lignes directrices des trois textes législatifs régissant l'aménagement du territoire, ce qui entraîne des retards dans le processus d'approbation des permis de construire.

Dans l'ensemble, l'approche actuelle de planification demeure exagérément complexe et fragmentée car les trois lois n'ont pas été conçues pour être appliquées ensemble comme un système de planification urbaine intégré (ministère de l'Environnement, 2010). Compte tenu du système actuel, il faut que les propositions d'aménagement soient

scindées en trois composantes – composante environnementale, composante relative aux infrastructures et composante économique – qui sont ensuite appréciées séparément en fonction de la loi correspondante (ministère de l'Environnement, 2010). Cela s'est traduit par l'incapacité d'aligner les réglementations et les financements pour intégrer les questions de transports, d'occupation des sols et de développement économique. La planification de l'aménagement du territoire a souvent été déconnectée des décisions relatives aux dépenses d'infrastructure ou de transport, ce qui s'est traduit par une installation non coordonnée d'infrastructures aux niveaux régional et local (ARC, 2007).

Le manque de certitudes quant à l'installation (ou non) d'infrastructures appropriées pour encourager la construction d'immobilier résidentiel peut présenter des risques insurmontables pour les promoteurs privés, les empêchant ainsi d'alimenter l'offre de logements. Un recours plus important aux partenariats entre le secteur public et le secteur privé permettrait de gagner en prévisibilité et de réduire les risques pour les promoteurs. Il conviendrait aussi que des engagements plus fermes soient pris à différents niveaux des pouvoirs publics, parmi les promoteurs du secteur privé et les fournisseurs d'infrastructures pour s'assurer que les politiques adoptées soient réalisables, cohérentes, équitables et bien comprises[16]. On ne peut donc que se féliciter des efforts actuels engagés pour réformer la Loi sur la gestion des ressources naturelles afin qu'elle intègre mieux les besoins des zones urbaines *via* un cadre aligné pour la gestion des terrains, des infrastructures et des transports. Le récent remplacement du Conseil régional d'Auckland et de ses sept conseils de district par un organe unifié devrait également contribuer à améliorer la coordination, tout comme l'élaboration en cours d'un système de planification « spatiale ». Un système de planification spatiale présente un cadre stratégique couvrant les secteurs pour orienter les politiques et les aménagements futurs en renforçant l'assurance que des investissements seront réalisés et en fournissant des orientations sur la localisation et le calendrier des infrastructures, services et investissements futurs, entre autres choses. Élargir les principes de la planification spatiale profiterait aussi aux villes en développement de plus petite taille du pays étant donné que des décisions de planification urbaine à courte vue prises pendant les premières étapes de l'aménagement peuvent être difficile à inverser.

Le nouveau système de planification devrait inclure un cadre global pour formaliser la tarification des terrains sur la base des différents usages possibles, en ayant plus systématiquement recours à des mécanismes de prix tels que les contributions financières pour influer sur le choix du lieu de l'aménagement. Par exemple, les prélèvements pourraient être réduits ou abandonnés dans des zones situées le long de lignes de transport public pour tenir compte des avantages pour l'environnement résultant d'une moindre dépendance *vis-à-vis* des voitures. Parallèlement, l'utilisation des contributions d'aménagement pour financer les investissements dans les infrastructures pourrait aussi être mieux conçue pour encourager des aménagements du secteur privé qui valent la peine d'être réalisés. Dans leur forme actuelle, les charges imposent aux promoteurs de supporter au départ les coûts à long terme des infrastructures, à un moment où ils sont susceptibles d'avoir le moins de trésorerie, plutôt que de les répartir entre les usagers au fil du temps (ministère de l'environnement, 2010). Cela a pour effet d'imputer une part disproportionnée des coûts des infrastructures aux logements neufs, ce qui réduit leur accessibilité financière, tout en subventionnant les résidents en place (Fairgray, 2009). Cela pourrait aussi décourager les aménagements du secteur privé là où ils sont les plus profitables. Pour résoudre ces problèmes, ces prélèvements pourraient être fixés après consultation des promoteurs et des

communautés locales afin de promouvoir une certaine transparence et équité, avec des versements échelonnés dans le temps. Le coût des infrastructures pourrait être réparti plus équitablement en facturant des frais d'utilisation plus élevés à ceux qui profitent des services fournis, par le biais, peut-être, d'impôts locaux ciblés majorés pour les propriétaires de biens ou de frais de stationnement plus élevés dans la zone concernée.

L'un des autres facteurs qui est susceptible de ralentir la densification est que les préférences des ménages pourraient continuer d'aller à des logements indépendants de plus grande taille. Cela reflète sans doute la perception d'un aménagement du territoire et d'une conception urbaine des immeubles d'habitation de mauvaise qualité, ce qui renforce les inquiétudes et la défiance du grand public à l'égard des types de logement à densité élevée de population (ARC, 2007). L'une des raisons à cela peut être un manque d'expérience ou de compétences en termes de conception des promoteurs de logements à densité élevée ou moyenne qui ont traditionnellement privilégié les types de logement à faible densité. Intégrer des lignes directrices pour la construction d'immeubles de logements collectifs dans le Code de la construction pourrait aussi apporter un soutien, en détaillant des spécifications concernant la lumière naturelle, la ventilation, l'isolation sonore et les espaces de rangement. Néanmoins, les attitudes et les styles de vie des ménages sont divers et variés, et les politiques de planification devront s'adapter à toute une série de préférences en matière de densité de l'habitat. Cela peut impliquer de développer la production d'énergie à partir de sources d'énergie renouvelable plus adaptées à des habitats à faible densité (telles que les pompes à chaleur géothermique) ou en adoptant des technologies qui facilitent les liaisons de transport combiné pour atteindre des lieux plus dispersés (Foresight, 2010).

Encadré 2.4. **Recommandations pour le secteur du logement**

Réduire les distorsions fiscales

- Supprimer les mesures d'incitation fiscale qui faussent les décisions d'épargne au profit de l'investissement dans le logement en mettant en place un impôt général sur les plus-values réalisées au-delà de l'année de mise en œuvre, en autorisant le dégrèvement pour réinvestissement (jusqu'au décès) pour les résidences principales afin d'atténuer les effets de verrouillage. On pourrait envisager, comme deuxième meilleure solution, une exonération partielle des plus-values sur les résidences principales si cela permet de mieux faire accepter l'impôt par le public. Dans le cas où la mise en place d'un impôt sur les plus-values serait considérée comme irréalisable au plan politique, on pourrait envisager les autres solutions suivantes :
  - Limiter la déductibilité fiscale des pertes générées par les investissements dans l'immobilier locatif en autorisant qu'elles soient uniquement imputées sur des revenus locatifs futurs. Envisager de fiscaliser ces investissements à un taux d'imposition forfaitaire distinct afin de réduire la régressivité.
  - Réduire davantage l'imposition des rendements générés par d'autres véhicules d'investissement.
- Pour compenser les distorsions induites par les loyers imputés non fiscalisés, envisager de mettre en place un impôt sur la propriété immobilière ou les terrains basé sur la valeur à l'hectare des terrains, dans le cadre duquel le taux prélevé est ajusté en fonction du taux marginal d'impôt sur le revenu des particuliers du propriétaire. Supprimer les différences de taux des impôts locaux applicables à l'immobilier résidentiel, l'immobilier commercial et aux propriétés agricoles.
- Modifier le dispositif KiwiSaver de sorte que les retraits effectués pour l'achat d'un premier logement soient traités comme des prêts porteurs d'intérêts ou limités aux affiliés à bas revenu.

Encadré 2.4. **Recommandations pour le secteur du logement** *(suite)*

Améliorer la capacité du logement social de répondre aux besoins les plus urgents

- Commencer à effectuer des réévaluations régulières des baux de tous les occupants de logements publics, en accompagnant cette démarche par des efforts accrus pour aider tous les locataires à obtenir de nouvelles solutions de logement et à parvenir à l'indépendance et l'autonomie au plan financier.
- Évaluer si ceux qui ont besoin qu'on leur fournisse un logement de manière plus permanente (tels que les personnes âgées et les personnes souffrant d'invalidités majeures) ne profiteraient pas davantage d'une aide financière au placement dans des établissements d'accueil à long terme spécialisés mieux à même de répondre à leurs besoins.
- Améliorer la viabilité financière à long terme, supprimer le subventionnement des tarifs de l'eau aux locataires qui payent des loyers au prix du marché. Envisager de faire sous-traiter des activités non stratégiques susceptibles d'être assurées de manière plus efficiente par des ONG. Améliorer la capacité à élargir l'offre de logements financièrement abordables de manière plus efficiente par le biais de partenariats avec des prestataires à but non lucratif et des promoteurs du secteur privé.

Réduire les rigidités du côté de l'offre dans le cadre des limites des objectifs de protection de l'environnement

- Adopter des systèmes de planification spatiale pour toutes les zones urbaines afin de mieux aligner les réglementations et les financements pour une meilleure intégration des stratégies relatives à l'occupation des sols, au développement économique, aux transports et aux infrastructures. Réformer la Loi sur la gestion des ressources naturelles pour mieux intégrer les besoins en matière de développement urbain.
- Renforcer l'engagement aux différents niveaux de l'administration publique, des promoteurs du secteur privé et des fournisseurs d'infrastructures afin de réduire les incertitudes et les blocages qui ont retardé la mise à disposition de logements.
- Réévaluer les limites urbaines métropolitaines pour garantir une évaluation appropriée des coûts et des avantages sociaux, économiques et environnementaux. Mettre en place un cadre complet pour valoriser les terrains sur la base d'analyses formelles du rapport coûts-avantages d'usages alternatifs, en tenant compte de toutes les externalités environnementales, économiques et sociétales générées par l'aménagement du territoire. Inclure un recours plus systématique à des mécanismes de prix pour influer sur le choix du lieu et de la nature de l'aménagement, tels que des contributions financières, des redevances pour l'utilisation des infrastructures routières, des systèmes de péage pour réguler le trafic automobile et des frais de stationnement, en accompagnant cela d'améliorations au niveau des services publics de transport.
- Répartir le coût des infrastructures de manière plus équitable en complétant les contributions d'aménagement par une hausse des charges facturées à ceux qui bénéficient des services fournis.

Notes

1. La hausse des prix des logements est mesurée par l'indice QVNZ qui est calculé en rapprochant le prix de vente d'un bien immobilier de sa valeur estimée par les pouvoirs publics, ce qui permet un ajustement en fonction de la qualité propre du bien, en supposant que la valeur estimée sous-jacente soit exacte. La valeur estimée est établie à partir d'évaluations réalisées par les conseils locaux tous les trois ans.
2. Ces informations sont fondées sur différentes discussions avec les pouvoirs publics et des analystes du secteur privé ainsi que sur des études réalisées par la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande (ex. : Briggs, 2007).
3. Les contrats de prêt hypothécaire sont en majorité à taux fixe et à moins d'un an.
4. Cela exclut les variations de l'impôt sur la propriété immobilière, les charges liées aux services d'utilité publique et les dépenses d'entretien.

5. Des théories économiques comportementales indiquent que les gens ont tendance à épargner davantage si cela se fait de manière automatique plutôt que lorsqu'ils doivent choisir de mettre un montant de côté chaque mois.
6. Toutefois, certaines plus-values spécifiques sont imposées à différents niveaux, comme sur les ventes de biens immobiliers et de terrains s'ils ont été acquis dans un but lucratif comme dans le cas des promoteurs immobiliers ou des intermédiaires, ainsi que sur des actions étrangères et certains biens de propriété intellectuelle.
7. Pour les immeubles ayant une durée de vie économique de 50 ans, ce système impliquait un taux d'amortissement de 4 % par an. Ce taux est équivalent à une méthode d'amortissement dégressif à taux double qui aurait peut-être été trop élevé pour l'immobilier locatif dans la mesure où un système linéaire impliquerait un taux d'amortissement de 2-3 %. De plus, les investisseurs ont souvent déduit des taux d'amortissement (plus élevés) distincts pour différentes composantes de l'immeuble (ex : câblage électrique, plomberie), ce qui en principe aurait alors dû réduire le taux d'amortissement de l'immeuble lui-même.
8. Il s'agit d'une enquête longitudinale réalisée par Statistics New Zealand qui a débuté en octobre 2002 et devait être conduite chaque année pendant huit ans. Les estimations de Le *et al.* (2010) sont basées sur les séries 2004 et 2006.
9. Celles-ci ont été supprimées sur les immeubles dont la durée de vie utile estimée est d'au moins 50 ans. De ce fait, les structures « à court terme » peuvent toujours déduire des provisions pour amortissement sous réserve que le propriétaire puisse démontrer le bien-fondé de ce traitement.
10. Cela devrait permettre un traitement fiscal plus symétrique des moins-values et plus-values en capital et exigera que soit faite une distinction entre le traitement fiscal des terrains non viabilisés et celui des terrains construits (composante « Amélioration » du système d'évaluation des biens de la Nouvelle-Zélande). Si la valeur des terrains s'apprécie généralement, la dépréciation des bâtiments doit être déduite de la base des coûts utilisée pour calculer les plus-values imposables.
11. Cette observation repose sur l'hypothèse d'un impôt sur la propriété immobilière à taux forfaitaire et est conditionnée par le maintien de l'inflation à un niveau faible et stable.
12. Deux administrations locales – qui font exception – fixent l'impôt sur la base d'une valeur annuelle, laquelle est le montant le plus élevé entre *i)* le loyer annuel brut estimé moins 20 % (ou 10 % pour un terrain inoccupé) et *ii)* 5 % de la valeur de capital du bien.
13. Cela inclut des charges liées aux intérêts des prêts hypothécaires, aux assurances, aux frais bancaires, à la publicité, aux réparations et à l'entretien, aux frais de transport, aux honoraires des notaires et à la gestion des biens.
14. À Auckland, par exemple, tous les nouveaux projets d'immobilier résidentiel sont facturés à un tarif fixe par unité d'habitation (devant être réglé en numéraire ou en terrain) et les recettes doivent être allouées au développement d'un espace de stationnement autour du projet. Parallèlement, les contributions financières venant des nouveaux projets d'immobilier commercial sont utilisées pour répondre aux besoins qui en résultent en matière de signalétique ou d'éclairage supplémentaire, ou de voies piétonnes, etc.
15. Les rapports prix-loyers au niveau régional sont comparés en tant qu'indicateurs de l'accessibilité financière, en l'absence de données régionales sur le revenu disponible des ménages. En principe, les niveaux des loyers devraient augmenter avec les prix des terrains, mais ont peut-être été freinés par la croissance moins forte des revenus des locataires (par rapport aux propriétaires).
16. Par exemple, la Stratégie de développement régional d'Auckland a été mise en œuvre sans l'aval de l'administration publique centrale ou des promoteurs des terrains ou sans étude sur la faisabilité économique des plans de densification (ministère de l'Environnement, 2010).

Bibliographie

ANZ (2007), *Survey of Property Investment*, 2007.

ANZ (2008), *Survey of Property Investment*, 2008.

ANZ (2009), *Survey of Property Investment*, 2009.

ANZ (2010), *Survey of Property Investment*, 2010.

Andrews, D., A. Caldera Sánchez et A. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 836, Éditions de l'OCDE, Paris.

ARC (2007), « Growing Smarter: An Evaluation of the Auckland Regional Growth Strategy », Conseil régional d'Auckland.

Barker, K. (2008), « Planning policy, planning practice, and housing supply », *Oxford Review of Economic Policy*, 24(1), 34-49.

BIDF (2009), *Global individual tax handbook*, 2009, Bureau international de documentation fiscale, préparé par Nick Cowley, Carlos Gutiérrez, Juhani Kesti et Mei-June Soo, BIDF, Amsterdam.

Bollard, A., B. Hodgetts, P. Briggs et M. Smith (2006), « Household Savings and Wealth in New Zealand », Banque de réserve de la Nouvelle-Zélande, Wellington.

Briggs, P. (2007), « Lessons from the Economics Department's work on household balance sheets and related issues », Banque de réserve de la Nouvelle-Zélande, *Bulletin*, 70, n° 4.

Brooks, M.R. et R. Cubero (2009), « New Zealand Bank Vulnerabilities in International Perspective », *Document de travail du FMI* n° 09/224.

Brueckner, J.K. (2007), « Urban growth boundaries: An effective second-best remedy for unpriced traffic congestion », *Journal of Housing Economics*, 16, 263-73.

Building and Construction Sector Productivity Taskforce (2009), « A Modern Efficient and Productive New Zealand Build Infrastructure Industry », rapport du Groupe de travail du secteur de la construction et du bâtiment (Building and Construction Sector Productivity Taskforce).

Burman, L.E. et D. White (2003), « Taxing Capital Gains in New Zealand », *New Zealand Journal of Taxation Law and Policy*, pp. 355-86.

Caldera Sánchez, A. et A. Johansson (2011), « The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 837, publications de l'OCDE, Paris.

Case, K.E. et R.J. Shiller (1989), « The Efficiency of the Market for Single-Family Homes »*American Economic Review*, 79(1), 125-37.

Chen, D. et J. Mintz (2009), « Capital Taxation in New Zealand: A Review from an International Perspective », Document de référence préparé pour le Groupe de travail sur la fiscalité, session 4, disponible à l'adresse : *www.victoria.ac.nz/sacl/cagtr/twg/session-four.aspx*.

CMD Task Force (2009), « Capital Markets Matter », *Rapport synthétique du Groupe de travail sur le développement des marchés financiers (Capital Market Development Task Force)*.

Coleman, A. (2009), « The long-term effects of capital gains taxes in New Zealand », *Document de travail Motu*, 09-13.

Coleman, A. et A. Grimes (2009), « Fiscal, Distributional and Efficiency Impacts of Land and Property Taxes », *Document de travail Motu*, 09-14.

Coulson, N.E. (2002), « Housing Policy and the Social Benefits of Homeownership », *Business Review* de la Banque de Réserve fédérale de Philadelphie, deuxième trimestre 2002.

Deloitte (2010), « New Zealand reverse mortgage study grows to total loans of $447m at 31 December 2009 », *www.deloitte.com*.

DEMHOW (2010), « Releasing Housing Equity », Demographic Change and Housing Wealth Briefing 3, février, *www.demhow.bham.ac.uk*.

DiPasquale, D. et E. Glaeser (1999), « Incentives and Social Capital: Are Homeowners Better Citizens? », *Journal of Urban Economics*, 45, 354-84.

Doling, J. et R. Ronald (2010), « Property-based welfare and European homeowners: how would housing perform as a pension? », *Journal of Housing and the Built Environment*, 25(2), 227-41.

DTZ New Zealand (2004), « Changes in the Structure of the New Zealand Housing Market », *Rapport établi pour le Centre for Housing Research*, Nouvelle-Zélande.

DTZ New Zealand (2008), « The Intermediate Housing Market in New Zealand », *Rapport établi pour le Centre for Housing Research*, Nouvelle-Zélande, décembre.

Fairgray, D. (2009), « Land and Housing Supply », Document présenté lors du séminaire CHRANZ sur le logement « After the Boom – Where to From Here? », 9 juillet.

Foresight (2010), « Land Use Futures: Making the most of land in the 21st century », *Foresight Land Use Futures Project Final Project Report,* UK Government Office for Science.

Fraser, P., M. Hoesli et L. McAlevey (2008), « House Prices and Bubbles in New Zealand », *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 37, 71-91.

Frick, J.R. et M.M. Grabka (2003), « Imputed Rent and Income Inequality: A Decomposition Analysis for Great Britain, West Germany and the US », *Review of Income and Wealth* 49, 513-37.

Girouard, N., M. Kennedy, P. van den Noord et C. André (2006), « Recent House Price Developments: The Role of Fundamentals », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n°* 475, Éditions de l'OCDE, Paris.

Green, R. et M. White (1997), « Measuring the Benefits of Homeowning: Effects on Children », *Journal of Urban Economics*, 441-61.

Grimes, A. et A. Aitken (2006), « Regional Housing Markets in New Zealand: House Price, Sales and Supply Responses », *Rapport préparé pour le Centre for Housing Research and Housing New Zealand Corporation*.

Grimes, A. et Y. Liang (2007), « Spatial Determinants of Land Prices in Auckland: Does the Metropolitan Urban Limit Have an Effect? », *Document de travail Motu* 07-09.

Grimes, A., A. Aitken, I. Mitchell et V. Smith (2006), « Housing Supply in the Auckland Region 2000-2005 », *Document de travail Motu*, décembre.

Grimes, A., M. Holmes et N. Tarrant (2010), « New Zealand Housing Markets: Just a Bit-Player in the A-League? », *Document de travail Motu* 10-07.

Hargreaves, D. (2008), « The tax system and housing demand in New Zealand », *Série de documents de travail de la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande*, DP2008/06.

Hill, G. (2008), « The Effectiveness of the Auckland Metropolitan Urban Limit – Ring-fencing Urban Development », Document présenté lors de la Conférence de l'Environmental Defence Society, 11-12 juin.

HSA Group (2010), « Home and Housed: A Vision for Social Housing in New Zealand », Housing Shareholders Advisory Group, avril.

Housing New Zealand Corporation (2010), *Statement of Intent 2010-2013*.

Johansson, A., C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia (2008), « Taxation and Economic Growth », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n°* 620, OCDE, Paris.

Kamal-Chaoui, L. et A. Robert (2009), « Competitive Cities and Climate Change », *Document de travail sur le développement régional de l'OCDE* n° 2.

Kerr, S., A. Aitken et A. Grimes (2004), « Land Taxes and Revenue Needs as Communities Grow and Decline: Evidence from New Zealand », *Document de travail Motu* 04-01.

Kida, M. (2009), « Financial vulnerability of mortgage-indebted households in New Zealand – evidence from the Household Economic Survey », *Bulletin de la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande*, mars.

KPMG (2010), *KPMG's Corporate and Indirect Tax Survey 2010*.

Le, T., J. Gibson et S. Stillman (2010), « Household Wealth and Saving in New Zealand: Evidence from the Longitudinal Survey of Family, Income and Employment », *Document de travail Motu* 10-06.

Local Government Rates Inquiry Panel (2007), *Funding Local Government: Report of the Local Government Rates Inquiry*, *www.ratesinquiry.govt.nz*.

McCluskey, W., A. Grimes, A. Aitken, S. Kerr et J. Timmins (2006), « Rating Systems in New Zealand: An Empirical Investigation into Local Choice », *Journal of Real Estate Literature*, 14, 381-97.

Ministère de l'Environnement (2010), « Building Competitive cities: Reform of the urban and infrastructure planning system: A Technical Working Paper », Wellington, octobre.

Morrison, P. (2008), « On the falling rate of home ownership in New Zealand », Centre for Housing Research, Aotearoa, Nouvelle-Zélande.

Trésor néo-zélandais (2010), « Saving in New Zealand – Issues and Options », rapport établi pour le Groupe de travail sur l'épargne, septembre.

Trésor néo-zélandais et IRD (2009), « The taxation of capital gains », *Background paper for Tax Working Group*, rapport par l'Inland Revenue Department et le Trésor néo-zélandais.

Noord, P. van den (2006), « Are House Prices Nearing a Peak? A Probit Analysis for 17 OECD Countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 488, Éditions de l'OCDE, Paris.

Noord, P. van den et C. Heady (2001), « *Surveillance of Tax Policies: A Synthesis of Findings in Economic Surveys* », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 303, Éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (2000a), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande,* Éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (2000b), « Disparités entre marchés régionaux du travail », chapitre 2 de *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, pp. 33-84, Éditions de l'OCDE, Paris.

OECD (2006), *Études des politiques fiscales de l'OCDE* n° 14 *: Taxation of Capital Gains of Individuals: Policy Considerations and Approaches*, Éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (2010a), *OECD Tax Policy Reform and Economic Growth*, Études des politiques fiscales de l'OCDE n° 20, Éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (2010b), *OECD Regional Development Policies in OECD Countries – Annex C, Urban-Rural Linkages: In View of Controlling Urban Sprawl*, Éditions de l'OCDE, Paris.

Page, I. (2009), « Residential Construction and Costs », Document pour le séminaire CHRANZ sur le logement « *After the Boom – Where to From Here?* », 9 juillet.

Poterba, J. (1992), « Taxation and Housing: Old Questions, New Answers », *American Economic Review*, 82, 237-42.

Quddus, M.A., M.G.H. Bell, J.-D. Schmocker et A. Fonzone (2007), « The impact of the congestion charge on the retail business in London: An econometric analysis », *Transport Policy*, 14, 433-44.

Scanlon, K. et C. Whitehead (2004), « International Trends in Housing Tenure and Mortgage Finance », *Council of Mortgage Lenders*.

Scobie, G., T. Le et J. Gibson (2007), « Housing in the Household Portfolio and Implications for Retirement Saving: Some Initial Finding from SOFIE », *Document de travail du Trésor de Nouvelle-Zélande* 07/04.

SOLUTIONS (2009), *Sustainability of Land Use and Transport in Outer Neighbourhoods*, Rapport final.

Sun, W., R.K. Triest et A. Webb (2007), « Optimal Retirement Asset Decumulation Strategies: The Impact of Housing Wealth », *Document de travail sur les politiques publiques de la Banque de Réserve fédérale de Boston*, n° 07-2.

van Suntum, U. (2009), « Housing, Taxation and Retirement Income », *Journal of Housing Economics*, 18, 249-55.

Tanzi, V. et H.H. Zee (1998), « Taxation and the Household Saving Rate: Evidence from OECD Countries », *Document de travail du FMI* 98/36.

TWG (2010), « A Tax System for New Zealand's Future », Rapport du Groupe de travail sur la fiscalité de la Victoria University of Wellington, janvier.

Tumbarello, P. et S. Wang (2010), « What Drives House Prices in Australia? A Cross-Country Approach », *Document de travail du FMI* 10/291.

Yates, J. (2000), « Is Australia's home-ownership rate really stable? An examination of change between 1975 and 1994 », *Urban Studies*, 37, 319-42.

ANNEXE 2.A1

Fiscalité du logement : déductibilité des intérêts d'emprunt, imposition des loyers imputés et des plus-values

Tableau 2.A1.1. **Fiscalité du logement : déductibilité des intérêts d'emprunt, imposition des loyers imputés et des plus-values**

	Déductibilité des intérêts hypothécaires	Droits de succession	Imposition des loyers imputés	Imposition des plus-values		
				Résidence principale	Autre résidence	Autres actifs
Australie	Non	Non	Non	Non	Oui, sur 50 % de la plus-value au taux marginal si résidence détenue depuis 1 an ou plus. Sinon, Imposition sur la plus-value totale.	Imposition sur 50 % des gains au taux marginal d'imposition si actifs détenus depuis 1 an ou plus. Sinon, imposition sur la plus-value totale.
Autriche	Oui.	Non	Non	Imposées au taux marginal, exonération après 2 ans de détention.	Imposées au taux marginal de l'impôt sur le revenu, exonérées après 10 ans de détention.	Imposées sur les gains spéculatifs à la moitié du taux marginal de l'impôt, sinon exonérées.
Belgique	Oui.	Oui	Soumis à la retenue à la source immobilière mais pas à l'impôt sur le revenu.	Non	Imposées au taux de 16.5 % si résidence détenue depuis moins de 5 ans, exonérées après 5 ans de détention. Imposition au taux de 33 % sur les gains spéculatifs.	Imposées sur les gains spéculatifs au taux de 33 %, sinon exonérées.
Canada	Non	Non	Non	Non	Imposition sur 50 % des plus-values au taux marginal de l'impôt sur le revenu.	Imposition sur 50 % des gains au taux marginal de l'impôt sur le revenu.
République tchèque	Oui.	Oui	Non	Imposées au taux de 15 %, exonérées après 2 ans de détention ou si le produit est réinvesti dans une autre résidence.	Imposées au taux de 15 %, exonérées après 5 ans de détention.	Imposés au taux uniforme de 15 %.
Danemark	Oui.	Oui	Non	Non	Imposables comme capital social.	Imposées au taux de 28 % au-dessous de 48 300 DKK et à 42 % autrement.
Estonie	Oui		Non	Exonérées.	Exonérées si résidence détenue depuis plus de 2 ans.	Imposées au taux uniforme de 2 %.
Finlande	Oui	Oui	Non	Imposées au taux uniforme de 28 %, exonérées après 2 ans de détention.	Imposées au taux uniforme de 28 %.	Imposées au taux uniforme de 28 %.
France	Non à partir de 2011.	Oui	Non	Non	Imposées au taux uniforme de 16 %, exonérées après 15 ans de détention.	Imposées au taux uniforme de 18 %.
Allemagne	Non	Oui	Non	Depuis 2010 : imposées au taux de l'impôt sur le revenu, exonérées après 10 ans de détention.	Depuis 2010 : imposées au taux marginal de l'impôt sur le revenu, exonérées après 10 ans de détention.	Depuis 2010 : imposées au taux marginal de l'impôt sur le revenu, exonérées après 1 an de détention.
Grèce	Oui.	Oui	Oui sur les résidences principales de plus de 200 m^2 et sur les résidences secondaires de plus de 150 m^2.	Non	Depuis 2010 : Imposées au taux de 5-20 %.	Depuis 2010 : imposées au taux uniforme de 10 %.
Hongrie	Non	Oui	Non	Imposées au taux uniforme de 25 %, exonérées après 5 ans de détention.	Imposées au taux uniforme de 25 %, exonérées après 5 ans de détention.	Imposées au taux uniforme de 25%.
Islande	Oui	Oui	Oui. 70 % du loyer imposé au taux de 15 %.	Imposées au taux de 18%, exonérées après 2 ans de détention ou si le produit est réinvesti dans une autre résidence.	Depuis 2010 : imposées au taux de 18 %.	Depuis 2010 : imposées au taux de 18 %.
Irlande	Oui.	Oui	Non	Exonérées, mais les gains de valeur dus à des améliorations sont imposables.	Depuis avril 2009 : imposées au taux de 25 %.	Depuis avril 2009 : imposées au taux de 25 %. Les premiers 1 270 EUR de gains sont exonérés.
Israël	Non	–	Non	Non	–	Imposées au taux de 20%. Pour les actionnaires importants, imposées au taux de 25 %.
Italie	Oui.	Oui	Exonérés pour la résidence principale.	Non	Imposées soit au taux uniforme de 20 %, soit au taux marginal de l'impôt sur le revenu, exonérées après 5 ans de détention.	Imposées sur 49.72 % des gains au taux marginal de l'impôt sur le revenu.

Tableau 2.A1.1. **Fiscalité du logement : déductibilité des intérêts d'emprunt, imposition des loyers imputés et des plus-values** *(suite)*

	Déductibilité des intérêts hypothécaires	Droits de succession	Imposition des loyers imputés	Imposition des plus-values		
				Résidence principale	Autre résidence	Autres actifs
Japon	Non	Oui	Non	Imposées au taux de 30 % pour les 5 premières années de détention, et à 15 % après 5 années de détention.	Imposées au taux de 20 % après 5 ans de détention, sinon imposées au taux de 39 %.	Imposées au taux de 15 %.
Corée	Non	Oui	Non	Imposées à 6-35 %, exonérées après 3 années de détention.	Imposées au taux de 6-35 % suivant le montant.	Imposées au taux de 6-35 %.
Luxembourg	Oui.	Oui	Oui. Loyers imputés à 4-6 % de la valeur unitaire du logement, sur la base de l'évaluation du 1er janvier 1941.	Imposées au taux marginal de l'impôt sur le revenu, exonérées après 2 ans de détention.	Imposées au taux maximum de 19.475 %, ou au taux marginal de l'impôt sur le revenu pour moins de 5 ans de détention.	Imposées au taux maximum de 19.475 %, ou au taux marginal de l'impôt sur le revenu pour moins de 6 mois de détention.
Mexique	Non	Non	–	Imposées aux taux marginaux pendant les 2 premières années de détention, exonérées au-delà.	Imposées au taux marginal de l'impôt.	Exonérées pour les titres offerts au public.
Pays-Bas	Oui	Oui	Oui. Loyer imputé jusqu'à concurrence de 0.55 % de la valeur marchande du logement.	Non	Non	Non
Nouvelle-Zélande	**Non**	**Non**	**Non**	**Non**	**Non**	**Non**
Norvège	Oui.	Oui	Non	Exonérées si le propriétaire a occupé la maison pendant 12 des 24 mois écoulés.	Imposées au taux de 28 %.	Imposées au taux de 28 %.
Pologne	Non	Oui	Oui. Imposés selon un barème progressif ou imposés de façon forfaitaire à 8.5 % + 20 % du montant en excédent de 4 000 EUR.	Imposées au taux de 19 %, exonérées après 5 ans de détention ou pendant les 2 premières années si le produit est réinvesti dans l'achat d'une autre résidence principale ou utilisé pour rembourser un emprunt hypothécaire.	Imposées au taux uniforme de 19 %, exonérées après 5 ans de détention.	Imposées au taux uniforme de 19 %.
Portugal	Oui	Non	Non	Imposées sur 50 % des gains au taux marginal de l'impôt sur le revenu, exonérées si le produit est réinvesti dans une autre résidence principale dans un délai de 2 ans.	Imposées sur 50 % des gains au taux marginal de l'impôt sur le revenu.	Imposées au taux de 10 % ou au taux marginal de l'impôt sur le revenu.
République slovaque	Non	Non	Non	Imposées au taux de 19 %, exonérées après 2 ans de détention.	Imposées au taux de 19 %, exonérées après 5 ans de détention.	Imposées au taux de 19 %, exonérées jusqu'à concurrence d'un plafond.
Slovénie	Non	–	Oui	Exonérées après une période de détention de 3 ans.	–	
Espagne	Oui	Oui	Non, sur la résidence principale.	Exonérées si réinvesties dans une autre résidence principale ou si le contribuable est âgé de plus de 65 ans.	Imposées au taux marginal de l'impôt sur le revenu	Imposées au taux marginal de l'impôt sur le revenu
Suède	Oui	Non	Non	Imposées au taux de 22 %, mais l'impôt peut être différé si les plus-values sont réinvesties dans une résidence principale.	Imposées sur 22/30 des gains au taux uniforme de 30 %.	Imposées au taux uniforme de 30 %.
Suisse	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Turquie	Non	Oui	Oui	Exonérées	Imposées au taux marginal de l'impôt sur le revenu, exonérées après 5 ans de détention.	Imposées au taux marginal de l'impôt sur le revenu, exonérées pour les participations dans des sociétés résidentes détenues pendant 3-12 mois.
Royaume-Uni	Non	Oui	Non	Exonérées	Depuis 2008/09 : imposées au taux de 18 %.	Depuis 2008/09 : imposées au taux de 18 %.
États-Unis	Oui.	Oui	Non	Les premiers 250 K USD (500 K USD si couple marié) sont exclus si le logement a été occupé pendant 2 ans sur une période de 5 ans.	Oui	Oui

Source : OCDE, questionnaire sur le marché du logement, *European Tax Handbook (2009), The International Comparative Legal Guide to Real Estate 2010.*

Chapitre 3

Replacer la réglementation des marchés de produits à la pointe des pays de l'OCDE

Depuis le milieu des années 80, la Nouvelle-Zélande faisait figure de pionnier en matière de libéralisation des marchés de produits. Mais la réforme s'est essoufflée ces dernières années. Dans nombre de domaines, elle est encore en phase avec les pratiques optimales, mais la Nouvelle-Zélande n'est plus considérée comme étant à l'avant-garde de la politique de réglementation. Certes, la géographie économique explique en partie la performance relativement insuffisante de l'économie néo-zélandaise, mais des politiques restrictives dans certains secteurs sont également susceptibles de brider la croissance du PIB par habitant. Le fait d'être un petit pays excentré aggrave probablement l'impact négatif de politiques restrictives à l'égard des marchés de produits sur la performance économique néo-zélandaise. La Nouvelle-Zélande a donc le plus grand besoin de ramener son cadre réglementaire vers la frontière des pays de l'OCDE. Continuer d'améliorer la gouvernance de la réglementation, réduire autant que possible l'influence de l'État sur les marchés concurrentiels et abaisser les obstacles aux échanges et à l'IED, notamment par une plus grande harmonisation des politiques et, le cas échéant, par des accords de reconnaissance mutuelle avec les partenaires commerciaux, sont autant d'actions qui seraient utiles à cet égard.

Les données statistiques 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.

L'objet de ce chapitre est d'examiner si le cadre réglementaire de la Nouvelle-Zélande apporte la meilleure contribution possible à la croissance économique. Ces vingt-cinq dernières années, les taux de croissance du PIB par habitant ont été insuffisants pour combler le retard sur d'autres pays de l'OCDE, en particulier l'Australie. L'investissement réel des entreprises a été relativement modeste en comparaison internationale, et l'efficience avec laquelle les ressources productives ont été combinées laisse à désirer. Dans de nombreux domaines, la réglementation reflète les meilleures pratiques de l'OCDE, mais la faiblesse persistante de la productivité et du PIB par habitant donne à penser que le dispositif d'action publique et le cadre institutionnel pourraient faire davantage pour rehausser la performance économique de la Nouvelle-Zélande.

Le fait que sa géographie économique est la plus défavorable de tous les pays de l'OCDE explique pour une bonne part la médiocre performance économique à long terme de la Nouvelle-Zélande. Les études empiriques sur la structure industrielle de ce pays sont clairsemées, mais il est probable que ses marchés de produits sont relativement concentrés et qu'une forte proportion d'entreprises opèrent en-dessous de l'échelle d'efficience minimale. Ce double handicap tient essentiellement à une économie nationale de taille relativement limitée et à l'isolement géographique qui réduit le périmètre effectif des marchés extérieurs[1]. À une époque où les économies d'échelle revêtent de plus en plus d'importance et où l'agglomération est un déterminant clé des gains de productivité, ces caractéristiques de l'économie néo-zélandaise induisent des coûts économiques considérables.

Mais la géographie économique est loin d'être la seule en cause. Les indicateurs OCDE de la réglementation des marchés de produits (RMP), qui servent de base à l'analyse développée dans ce chapitre, montrent que la réforme des marchés de produits s'est essoufflée en Nouvelle-Zélande, alors que la plupart des autres pays de l'OCDE ont continué d'améliorer leur environnement réglementaire[2]. De ce fait, la Nouvelle-Zélande n'est plus à l'avant-garde de l'élaboration des politiques réglementaires mais se situe à peu près dans la moyenne OCDE. Son régime réglementaire souffre en outre d'un certain degré d'incertitude et d'incohérence concernant les marges d'action des mécanismes concurrentiels dans divers domaines d'action publique. En outre, le cadre de la réglementation s'est écarté dans une certaine mesure de ceux des principaux partenaires commerciaux, d'où une élévation des coûts fixes pour les entreprises nationales désireuses de se développer sur les marchés extérieurs et pour les multinationales qui souhaitent opérer en Nouvelle-Zélande. Ces obstacles réglementaires à la concurrence aggravent l'impact de l'isolement géographique sur la « petitesse » de la Nouvelle-Zélande et sont donc plus préjudiciables qu'ils ne le seraient dans des économies plus grandes et mieux connectées.

Étant donné les handicaps exogènes de la Nouvelle-Zélande, l'environnement réglementaire doit être extrêmement propice aux nouveaux entrants et à la concurrence pour atténuer l'effet de la géographie économique sur les performances. Si la menace

d'une concurrence est crédible, les entreprises en place estimeront qu'une tarification au-dessus des niveaux concurrentiels attirera de nouveaux opérateurs ; aussi, elles éviteront les pratiques anticoncurrentielles et s'emploieront à accroître la productivité pour minimiser les coûts et rehausser la rentabilité. Le nombre de concurrents n'est qu'un des déterminants de la performance des marchés, et l'environnement réglementaire doit faire en sorte que les autres facteurs, notamment les barrières à l'entrée, soient très propices aux gains de productivité. En outre, les grandes entreprises étant nécessairement tributaires des exportations, le cadre réglementaire doit aussi privilégier la minimisation des obstacles aux échanges et aux investissements internationaux.

Une amélioration continue de la gouvernance réglementaire, destinée à renforcer la capacité des autorités de produire systématiquement des réglementations de haute qualité, et un programme accéléré de réformes sont nécessaires pour que la Nouvelle-Zélande puisse engager le processus de résorption des écarts de productivité et de revenu par rapport aux économies plus avancées de l'OCDE. Des améliorations de la réglementation qui stimulent la concurrence et augmentent ainsi l'efficience économique peuvent accélérer le rattrapage vers la frontière du potentiel productif mondial. Il faut donc se féliciter que les autorités privilégient actuellement l'« amélioration de la réglementation » comme étant l'un des six moteurs d'une performance économique renforcée ; cette action doit être approfondie et élargie.

Outre qu'elle souligne la nécessité d'un environnement réglementaire exceptionnellement satisfaisant, la géographie économique de la Nouvelle-Zélande implique aussi un certain nombre de nuances dans l'application des réglementations. Toutes choses égales par ailleurs, réguler efficacement une petite économie excentrée est relativement difficile et exige davantage d'appréciations subjectives que dans les économies de plus grande taille où la concurrence est probablement plus robuste pour une orientation réglementaire donnée. Par conséquent, les organismes néo-zélandais chargés de la réglementation doivent être bien pourvus en ressources et dotés d'agents hautement qualifiés, ayant une connaissance approfondie de l'industrie. En outre, étant donné l'objectif de création d'un marché unique transtasmanien, développer l'harmonisation réglementaire, la reconnaissance mutuelle et la coopération institutionnelle entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie améliorerait la compétitivité en abaissant les coûts de transaction géographiques et en autorisant des économies d'échelle plus substantielles dans le contexte de fonctions réglementaires de plus en plus complexes.

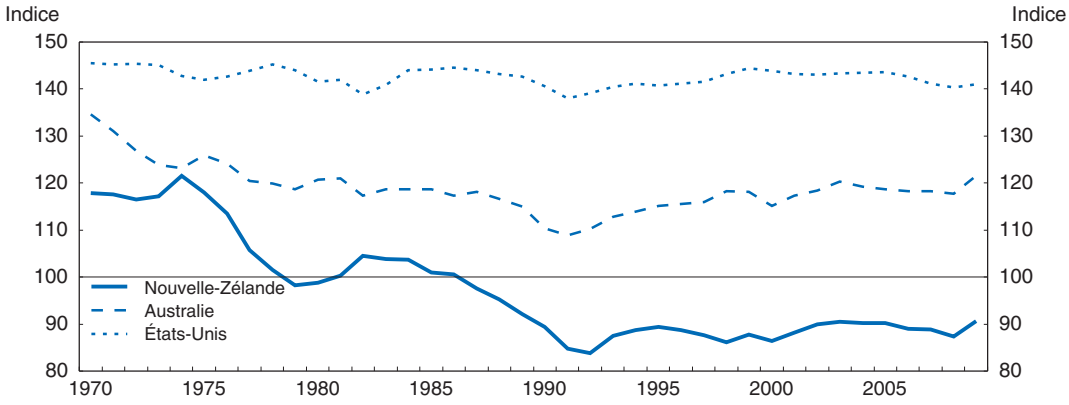
L'évolution de la productivité à long terme de la Nouvelle-Zélande reste décevante

Le niveau de vie en Nouvelle-Zélande, mesuré d'après le PIB par habitant, est nettement inférieur à la moyenne OCDE depuis la fin des années 80 (graphique 3.1). En 2008, le PIB par habitant de la Nouvelle-Zélande se situait au 23e rang des pays de l'OCDE et était inférieur d'environ 50 % à celui des États-Unis, de 30 % à celui de l'Australie et de 13 % à la moyenne OCDE. Il n'en a pas toujours été ainsi : dans la première moitié des années 70, le PIB réel par habitant était inférieur de 18 % seulement à celui des États-Unis, à peu près égal à celui de l'Australie et supérieur d'environ 15 % à la moyenne OCDE.

La baisse du PIB par habitant de la Nouvelle-Zélande par rapport à la moyenne OCDE s'est produite en quasi-totalité entre le milieu des années 70 et la fin des années 80. Elle a résulté pour une large part de l'impact négatif d'un cadre réglementaire extrêmement restrictif qui a réduit la résilience économique du pays dans une situation très évolutive. En

Graphique 3.1. **PIB réel par personne**[1]

OCDE = 100, parités de pouvoir d'achat constantes de 2000 et prix constants



1. Le PIB par habitant a été calculé en USD à prix et PPA constants.

Source : Base de données des comptes nationaux de l'OCDE.

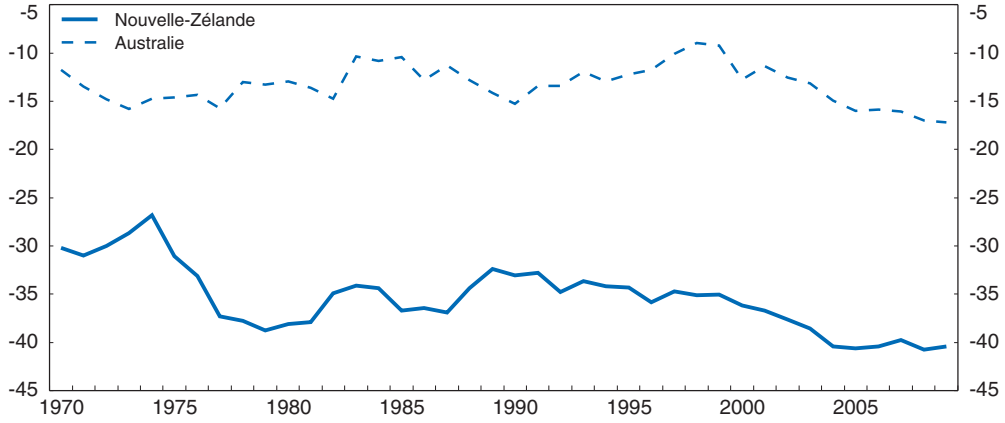
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399791

particulier, les chocs spectaculaires sur les termes de l'échange au cours de cette période, conjugués à des politiques monétaires et budgétaires généralement non soutenables, ont eu un sévère impact négatif sur la performance économique de la Nouvelle-Zélande. À partir du début des années 90, grâce aux effets bénéfiques des réformes économiques menées entre la fin des années 80 et le début des années 90, les résultats économiques du pays se sont améliorés et le PIB par habitant s'est depuis globalement stabilisé par rapport à la moyenne OCDE. Cependant, l'écart de niveau de vie *vis-à-vis* de l'Australie a continué de se creuser, car le voisin transtasmanien de la Nouvelle-Zélande a affiché une performance de croissance supérieure à la moyenne.

Le niveau relativement bas du PIB par habitant de la Nouvelle-Zélande reflète très largement la performance médiocre de la productivité du travail, qui a subi pendant plusieurs décennies une baisse lente et continue par rapport aux États-Unis et à la moyenne OCDE (graphiques 3.2 et 3.3). On estime qu'en 2008 la productivité horaire du

Graphique 3.2. **Écart de productivité du travail par rapport aux États-Unis**

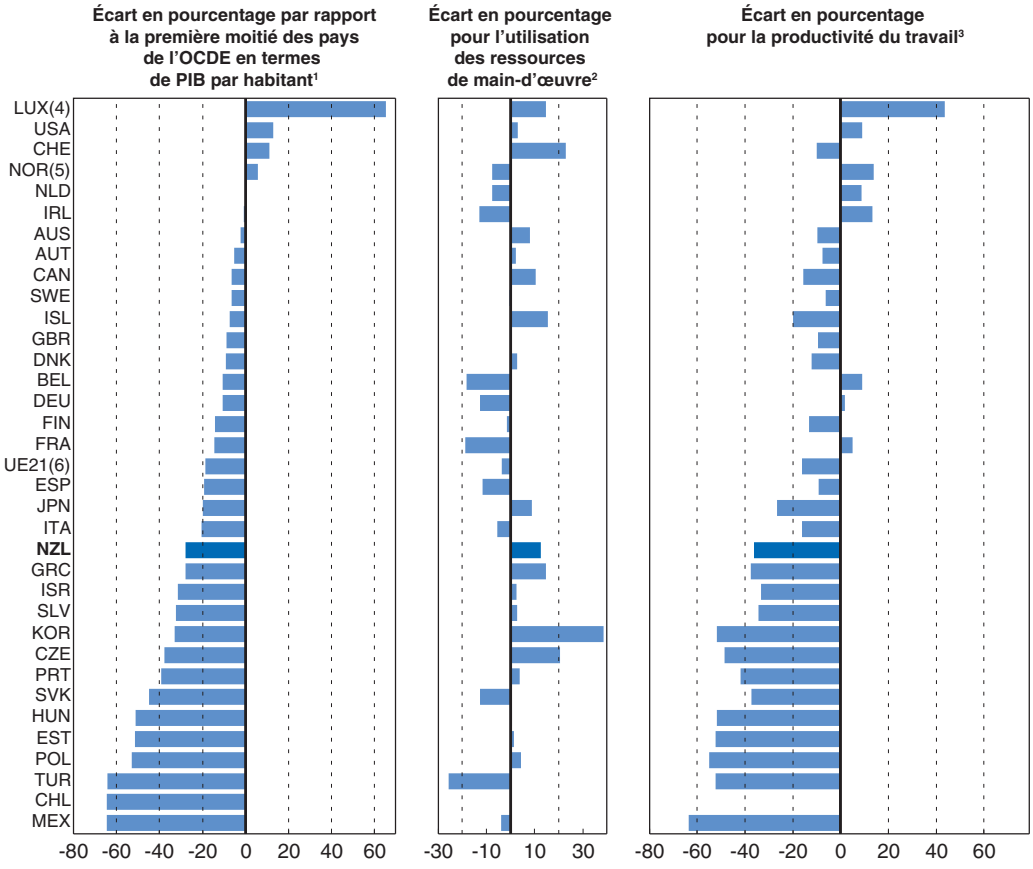
À parités de pouvoir d'achat constantes de 2000 ; États-Unis = 100



Source : Base de données des comptes nationaux de l'OCDE et Base de données de l'OCDE sur la productivité.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399810

Graphique 3.3. **La source des écarts de revenu réel, 2009**



1. Par rapport à la moyenne simple des 17 pays de l'OCDE ayant le PIB par habitant le plus élevé, sur la base des PPA de 2009.
2. L'utilisation des ressources de main-d'œuvre est mesurée d'après le nombre total d'heures travaillées divisé par la population.
3. La productivité du travail est mesurée d'après le PIB par heure travaillée.
4. Pour le Luxembourg, la population est augmentée du nombre des travailleurs frontaliers.
5. Les données concernent le PIB de la Norvège continentale, qui exclut la production pétrolière et les transports maritimes.
6. UE21 = UE15 + Estonie, Hongrie, Pologne, République slovaque, République tchèque et Slovénie.

Source : OCDE (2011), *Réformes économiques 2011 : Objectif croissance*, Éditions OCDE.

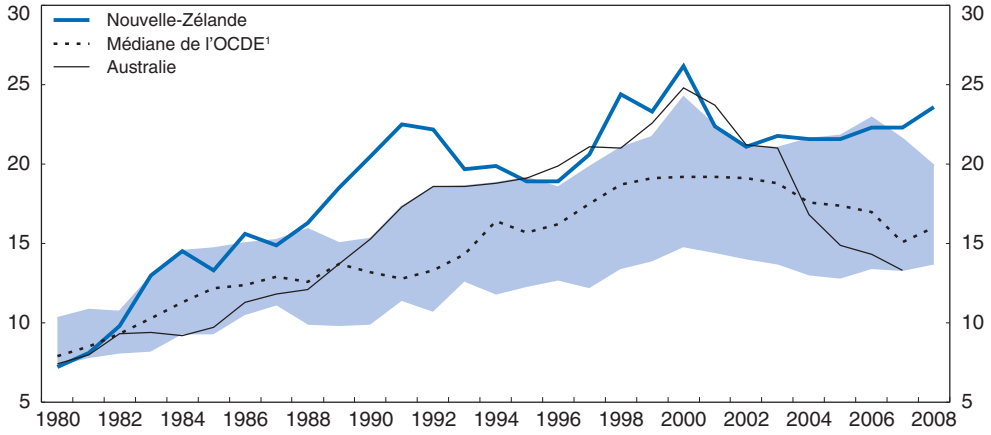
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399829

travail se situait dans le tiers inférieur des pays de l'OCDE et était globalement comparable à celle de la Grèce (avant la crise de la dette souveraine) et de la République slovaque. Cela correspond à un niveau de productivité de la main-d'œuvre inférieur de 45 % à celui des États-Unis, de 30 % à celui de l'Australie et de plus de 25 % à la moyenne OCDE. En revanche, à la faveur d'un niveau d'emploi relativement élevé et d'un chômage faible, l'utilisation de la main-d'œuvre contribue à réduire l'écart de PIB par habitant de la Nouvelle-Zélande par rapport aux autres pays de l'OCDE.

L'insuffisance des données ne permet pas de déterminer clairement si cette faiblesse persistante de la productivité de la main-d'œuvre reflète principalement la croissance médiocre de l'investissement ou celle de la productivité multifactorielle (PMF). À première vue, l'investissement total rapporté au PIB suit ou dépasse la médiane OCDE depuis 1990 (graphique 1.9, partie A). De surcroît, la part des TIC dans l'investissement total, moteur essentiel de la croissance récente dans plusieurs pays de l'OCDE, est élevée en comparaison

internationale (graphique 3.4). Toutefois, l'investissement en logements a été relativement robuste au cours de cette période, de sorte que la part de PIB de l'investissement non résidentiel s'est généralement située dans la moitié inférieure des pays de l'OCDE (graphique 1.9, parties C et D), ce qui s'accorde avec un bas niveau d'intensité de capital par travailleur (OCDE, 2009a). Une série d'indicateurs – notamment le ralentissement prononcé de l'investissement public vers le début des années 90 – montrent que l'investissement en infrastructures, qui s'avère souvent avoir un effet positif disproportionné sur la performance économique, a également été faible en Nouvelle-Zélande[3]. En outre, des données d'enquêtes plus anciennes révèlent que la qualité des infrastructures néo-zélandaises a généralement été jugée relativement médiocre (Grimes, 2003). Ces dernières années, toutefois, le gouvernement et les autorités locales ont sensiblement accru les dépenses en infrastructures (gouvernement néo-zélandais, 2010).

Graphique 3.4. **Investissements en TIC en pourcentage de l'investissement non résidentiel dans l'ensemble de l'économie**



1. La zone grisée délimite l'intervalle du 25e au 75e centile (la moitié des pays) de 21 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles.

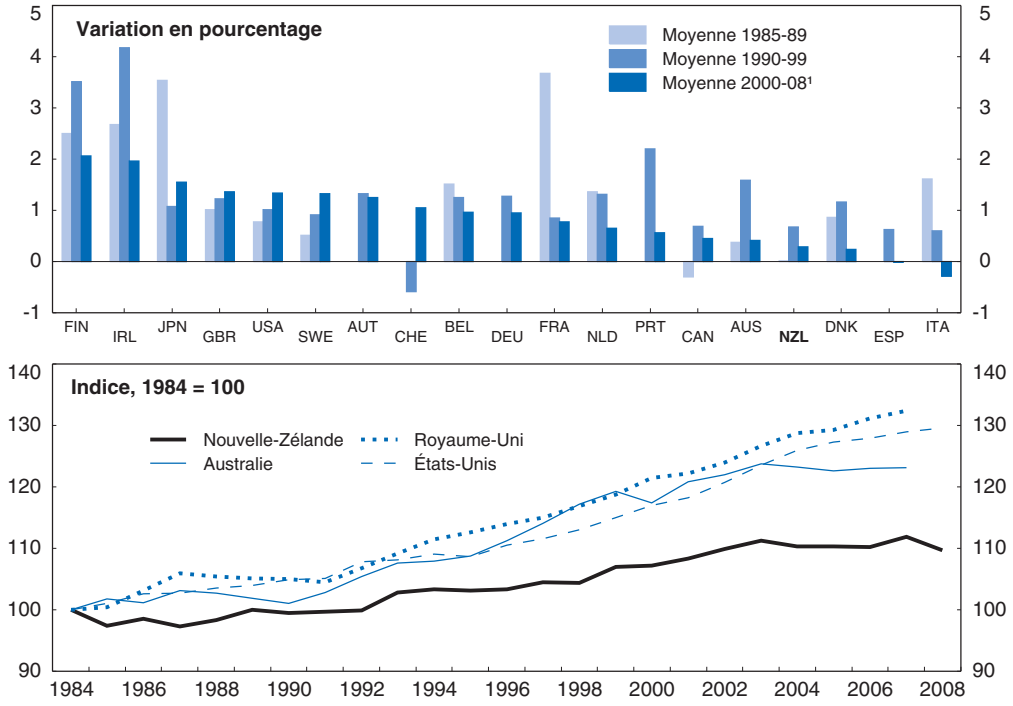
Source : Panorama des statistiques de l'OCDE (2010).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399848

Outre la contribution contestable des investissements de rationalisation, l'évolution médiocre de la productivité du travail en Nouvelle-Zélande reflète la faible croissance de la PMF. Même si des signes dénotent une amélioration structurelle aux alentours de 1993 (Black, Guy et McLellan, 2003), la croissance de la PMF s'est régulièrement située dans la tranche inférieure des pays pour lesquels on dispose de données (graphique 3.5). En particulier, la croissance de la PMF en Nouvelle-Zélande n'a pas connu la forte poussée observée en Australie dans les années 90 et plus récemment aux États-Unis.

Si l'on excepte les communications et les services financiers et d'assurance – deux secteurs qui ont probablement bénéficié de taux élevés d'investissement en TIC –, ainsi que l'agriculture, la sylviculture et la pêche, cette performance médiocre de la PMF touche à peu près également l'ensemble des secteurs. La progression rapide de la productivité du travail dans les secteurs de l'électricité, du gaz et de l'eau au cours des années 90 reflétait des niveaux d'investissement élevés, tandis que la croissance de la PMF a été plus discrète avant de devenir négative après 2000 (tableau 3.1). Dans le secteur du transport et de l'entreposage, la croissance de la PMF s'est également effondrée dans les années 2000 après une

Graphique 3.5. **Évolution de la productivité multifactorielle**



1. Ou dernière année disponible.

Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399867

performance robuste les deux décennies précédentes. Dans le secteur manufacturier, qui apporte la plus forte contribution à la croissance du PIB (Warmke *et al.*, 2010), la croissance relativement médiocre de la productivité du travail jusqu'en 2000 est imputable à la fois à la croissance de la PMF et aux investissements de rationalisation.

Tableau 3.1. **Productivité du travail, PMF et investissements de rationalisation par secteur**

	Croissance moyenne de la productivité du travail			Croissance moyenne de la PMF			Taux moyen d'investissement de rationalisation		
	1980-89	1990-99	2000-08	1980-89	1990-99	2000-08	1980-89	1990-99	2000-08
Total	**2.32**	**2.44**	**1.58**	**0.81**	**1.59**	**0.90**	**1.49**	**0.80**	**0.72**
Agriculture, sylviculture et pêche	6.44	4.15	1.58	5.60	2.79	1.70	0.81	1.31	0.88
Industries extractives	4.10	6.41	–3.83	–0.28	3.11	–2.49	4.41	3.20	–1.36
Industries manufacturières	2.42	1.46	1.32	0.64	0.51	0.66	1.78	0.94	0.65
Électricité, gaz et alimentation en eau	3.76	8.30	0.80	2.09	1.19	–1.73	1.64	7.01	2.57
Construction	1.91	–0.22	0.12	1.72	–1.15	–0.33	0.20	0.93	0.46
Commerce de gros	0.02	0.20	2.24	–1.40	0.55	1.75	1.45	0.93	0.46
Commerce de détail	1.08	1.10	3.04	–1.89	0.76	1.98	0.85	0.33	1.02
Hébergement, cafés et restaurants	–2.65	–1.34	–0.16	–2.94	–1.06	–0.96	0.29	–0.26	0.81
Transport et entreposage	3.96	5.80	0.77	4.20	5.76	0.13	–0.23	0.03	0.65
Services de communication	7.28	13.45	7.79	2.85	6.95	6.10	4.32	6.07	1.77
Services financiers et d'assurance	1.18	4.93	3.98	–1.74	3.31	2.01	2.97	1.56	1.94

Source : Statistics New Zealand et OCDE.

Le cadre réglementaire doit être de premier ordre

La Nouvelle-Zélande est confrontée à des handicaps spécifiques

L'étroitesse du marché intérieur de la Nouvelle-Zélande, conjuguée à son éloignement géographique, réduit les possibilités d'exploiter les économies d'échelle et la spécialisation, comme en témoignent certains aspects de la structure démographique des entreprises. Si la proportion de petites entreprises opérant en Nouvelle-Zélande n'est pas très différente de ce qui est observé dans les autres pays de l'OCDE, ses entreprises les plus importantes ont une taille relativement modeste en comparaison internationale (Mills et Timmins, 2004)[4]. Ainsi, les sociétés de 500 salariés et plus représentent à peine un quart environ de l'emploi total, contre plus de la moitié aux États-Unis et au Royaume-Uni.

En dépit des difficultés rencontrées pour détecter l'impact de l'échelle sur la croissance de la productivité, la démographie des entreprises néo-zélandaises a été associée à des déséconomies d'échelle considérables (Arnold *et al.*, 2003). À titre d'exemple, le rapport du coût économique total aux recettes totales et le montant de capital par unité produite sont l'un et l'autre nettement plus élevés en Nouvelle-Zélande que dans plusieurs autres pays de l'OCDE[5]. C'est le cas particulièrement dans les secteurs de réseau, car la population restreinte de la Nouvelle-Zélande limite les possibilités d'externalités de réseau, de sorte que l'intensité capitalistique requise est plus élevée que dans les grands pays. S'appuyant sur une méthode indicielle, Fox (2005) constate que les rendements d'échelle jouent un rôle beaucoup plus important que le progrès technique pour expliquer la performance de productivité de la Nouvelle-Zélande, ce qui montre aussi qu'une échelle insuffisante freine sans doute les gains de productivité.

Outre qu'elle réduit les possibilités d'effets d'échelle, la faible taille de l'économie néo-zélandaise limite sans doute la capacité de la concurrence d'encourager les entreprises à améliorer leur performance. Très peu d'études ont été menées sur la structure industrielle de la Nouvelle-Zélande. Toutefois, les données disponibles montrent que, même si la concurrence s'est sans doute intensifiée par suite de la réforme économique, les marchés de produits restent en général plus concentrés que dans certains autres pays de l'OCDE, en dépit de l'absence relative de grandes entreprises nationales (Ratnayake, 1999 ; Arnold *et al.*, 2003). Il apparaît aussi que, si l'on en juge par la valeur ajoutée, les grandes entreprises ne sont pas particulièrement performantes en comparaison internationale (Treasury, 2008b). Entre autres choses, cela montre que les pressions concurrentielles sont probablement limitées sur les marchés où elles opèrent.

Ces caractéristiques économiques essentielles créent un effet de tension entre la concentration des marchés et la capacité des entreprises de produire à une échelle optimale. Le commerce international est le moyen le plus manifeste de résoudre ce problème – les importations accroissent la concurrence effective sur des marchés intérieurs concentrés, tandis que les exportations permettent aux entreprises nationales d'exploiter les rendements d'échelle croissants et la spécialisation sans nuire à la concurrence. Toutefois, dans le cas de la Nouvelle-Zélande, qui est l'économie la plus excentrée de la zone OCDE, les coûts de transaction géographiques relativement élevés agissent comme un obstacle et réduisent les possibilités de surmonter les handicaps d'une faible taille grâce au commerce international. En outre, les exportateurs potentiels ont plus de difficulté pour se faire une idée des marchés de destination, car ce sont en général des entreprises relativement modestes qui se trouvent à un stade de développement plus précoce que les entreprises exportatrices basées dans des économies de plus grande taille.

L'impact économique estimé de l'éloignement sur l'économie néo-zélandaise est loin d'être négligeable. Dans une récente étude complète, l'OCDE a constaté que l'accès réduit aux marchés par rapport à la moyenne OCDE induit un coût atteignant 10 % du PIB par habitant (Boulhol *et al.*, 2008). Comme on l'a constaté pour l'Australie (Dolman *et al.*, 2007 ; Davis et Rahman, 2006), certains aspects de la géographie interne de la Nouvelle-Zélande peuvent aussi nuire à la performance économique. Ainsi, la population clairsemée, la taille réduite des agglomérations et les longues distances qui séparent les centres urbains sont susceptibles de brider la croissance de la productivité en limitant les pressions concurrentielles et les possibilités de spécialisation et d'économies d'échelle (McCann, 2009).

Une politique économique avisée peut aider la Nouvelle-Zélande à surmonter ses handicaps exogènes

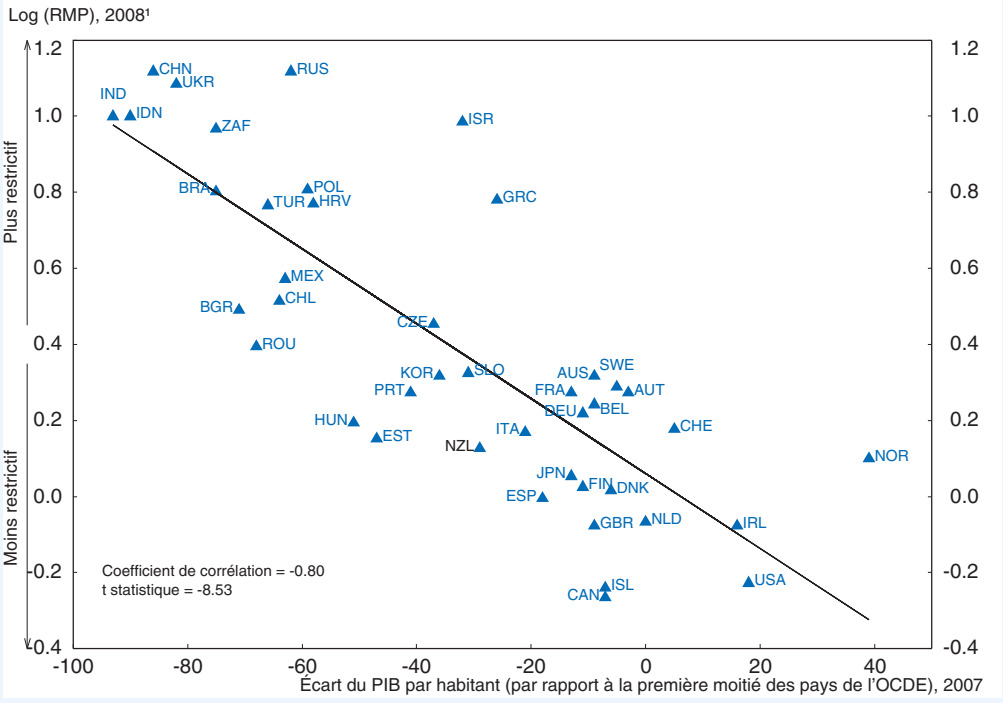
Bien que la géographie économique joue à l'évidence un rôle essentiel, elle n'est nullement la seule cause de la médiocre performance de productivité à long terme de la Nouvelle-Zélande. L'Australie offre un contre-exemple utile à cet égard. Sa géographie économique implique aussi un accès réduit aux marchés mondiaux, dont le coût est jugé aussi élevé qu'en Nouvelle-Zélande – environ 10 % du PIB par habitant (Boulhol *et al.*, 2008). Pourtant, l'Australie se classe au huitième rang de la zone OCDE pour le PIB par habitant, elle a été le pays de l'OCDE le moins touché par la récession mondiale et elle fait partie des économies développées affichant les rythmes de croissance les plus élevés au monde. La taille plus importante de ses marchés intérieurs et de ses villes implique de plus grandes possibilités d'économies d'échelle qu'en Nouvelle-Zélande, et l'Australie a récemment bénéficié d'une forte expansion des exportations de ressources naturelles. Cependant, de l'avis général, la bonne qualité de ses politiques publiques et de son cadre institutionnel contribue de façon cruciale à sa performance économique exceptionnelle (voir par exemple, OCDE, 2010a). À l'inverse, le Mexique est situé juste à l'entrée du plus grand marché de la zone OCDE, mais il enregistre des performances médiocres, notamment à cause d'un dispositif réglementaire qui étouffe la concurrence (OCDE, 2009b).

Même si la synthèse de la géographie économique et de l'économie de la réglementation n'est guère étudiée à l'heure actuelle, il apparaît que des politiques publiques satisfaisantes peuvent amortir partiellement l'impact d'une géographie économique défavorable. L'effet bénéfique de politiques libérales à l'égard des marchés de produits se manifeste par un certain nombre de canaux différents (encadré 3.1). En général, on a constaté que des dispositifs réglementaires qui encouragent la concurrence stimulent la diffusion de la technologie et accélèrent le rattrapage vers la frontière de productivité (Conway *et al.*, 2006). De ce point de vue, le lourd déficit de productivité de la Nouvelle-Zélande incite à penser que des réformes s'avéreraient extrêmement profitables en accélérant la convergence. Du point de vue de la géographie économique, les améliorations de la réglementation qui favorisent la concurrence ont induit un accroissement des échanges et de l'investissement direct étranger (Nicoletti *et al.*, 2003), ce qui signifie que des politiques publiques avisées peuvent contrecarrer l'effet négatif de la faible taille et de la distance. Dans le contexte d'une étude directe de l'interaction entre les politiques des marchés des produits et les forces de la géographie économique, Nordås et Kox (2009) estiment un modèle de gravité pour 25 pays de l'OCDE (y compris la Nouvelle-Zélande) et constatent qu'un dispositif réglementaire libéral et une harmonisation plus poussée des politiques entre les pays atténuent l'impact de la distance sur les échanges et

Encadré 3.1. **Le coût des entraves réglementaires à la concurrence**

Il est désormais bien établi que la performance économique dépend pour beaucoup de la question de savoir dans quelle mesure la réglementation est propice à la concurrence. À première vue, les réglementations qui encouragent la concurrence vont de pair avec des niveaux de revenu moyen plus élevés dans un large éventail de pays développés et en développement (graphique 3.6). Un grand nombre d'études théoriques et empiriques récentes confirment généralement que l'effet plus ou moins stimulant de la RMP sur la concurrence a une incidence notable sur le PIB par habitant dans les différents pays.

Graphique 3.6. **Réglementation des marchés de produits et PIB par habitant**[1]



1. Sur la base d'un indicateur RMP « simplifié ». RMP mesuré en 1998 pour les pays de l'OCDE, en 2008 pour le Brésil et la Chine, en 2007 pour la Croatie, l'Indonésie, l'Afrique du Sud et l'Ukraine, en 2006 pour la Bulgarie, l'Inde et la Roumanie.

Source : OCDE.stat, *Base de données sur la réglementation des marchés* et *Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399886

Le lien substantiel entre la RMP et la performance économique peut refléter un certain nombre de mécanismes potentiels. D'une manière générale, promouvoir la concurrence en abaissant les obstacles (intérieurs et frontaliers) à l'entrée et en uniformisant les règles du jeu pour différentes catégories d'entreprises incite le capital à quitter les entreprises et secteurs à faible productivité au profit des entreprises et secteurs à forte productivité, d'où une meilleure allocation des ressources. L'effet bénéfique de la réforme peut dépendre de la distance qui sépare des entreprises ou secteurs donnés de la frontière technologique mondiale. Pour les entreprises opérant à la frontière, il est apparu qu'un environnement réglementaire concurrentiel favorise la croissance de la productivité fondée sur l'innovation (Acemoglu *et al.*, 2005). Pour les entreprises qui sont encore à une certaine distance de la frontière, une plus forte menace d'entrée d'entreprises plus productives peut induire un « effet de découragement » qui *réduit* l'innovation. Aux niveaux sectoriel et macroéconomique, toutefois, l'effet d'une concurrence accrue sur l'innovation et la productivité totale est incontestablement positif, car les entreprises les plus faibles réduisent leurs activités ou quittent le marché, tandis que les opérateurs plus productifs et les nouvelles entreprises innovent (Aghion et Bessonova, 2006). Cet aspect intéresse tout particulièrement la Nouvelle-Zélande, où le déficit de productivité considérable *vis-à-vis* des pays de l'OCDE à haut revenu implique de vastes possibilités de rattrapage technologique.

Encadré 3.1. **Le coût des entraves réglementaires à la concurrence** *(suite)*

L'intensification de la concurrence sur les marchés de produits peut aussi contribuer à la croissance du PIB par habitant en développant l'emploi (Blanchard et Giavazzi, 2003 ; Haefke et Edell, 2004 ; Nicoletti et Scarpetta, 2005). Cela peut se produire par le biais d'un certain nombre de mécanismes différents, notamment l'entrée de nouvelles entreprises et les variations des salaires réels (Blanchard et Giavazzi, 2003 ; Nicoletti et Scarpetta, 2005 ; Bassanini et Duval, 2006). Toutefois, l'emploi dans certaines grandes entreprises, particulièrement dans les secteurs de réseau, où les réglementations antérieures favorisaient les sureffectifs, a pu souffrir de la dérégulation. En outre, même si les effets de la réforme des marchés de produits sur la formation de capital sont en théorie ambigus, des études empiriques ont constaté que les réformes de la réglementation, surtout celles qui libéralisent l'entrée, sont susceptibles de stimuler l'investissement fixe dans certaines branches d'activité (Alesina *et al.*, 2005).

l'IED. À l'inverse, ces auteurs observent qu'une réglementation excessivement stricte dans certains secteurs amplifie les désavantages de l'éloignement. Les économies d'échelle et les effets d'agglomération prenant de plus en plus d'importance dans la phase actuelle de mondialisation, il est probable qu'un dispositif réglementaire déficient exerce un impact plus nocif sur la performance économique de petits pays éloignés tels que la Nouvelle-Zélande.

Le gouvernement néo-zélandais est bien conscient de la nécessité de mettre en place un système réglementaire hors pair pour surmonter les coûts économiques de la faible taille et de la distance, et il s'emploie en priorité à améliorer la qualité de la réglementation. Même s'il est peu probable que les améliorations réglementaires potentielles seront en mesure de compenser intégralement l'impact de la géographie économique de la Nouvelle-Zélande, la théorie économique et l'expérience incitent à penser que ces réformes peuvent avoir un effet considérable. Outre qu'elle souligne l'importance d'une amélioration continue des institutions et de la gouvernance réglementaires, la géographie économique de la Nouvelle-Zélande implique aussi un certain nombre d'ajustements importants dans la conception et la mise en œuvre des politiques des marchés de produits, ajustements qui sont examinés plus en détail ci-après.

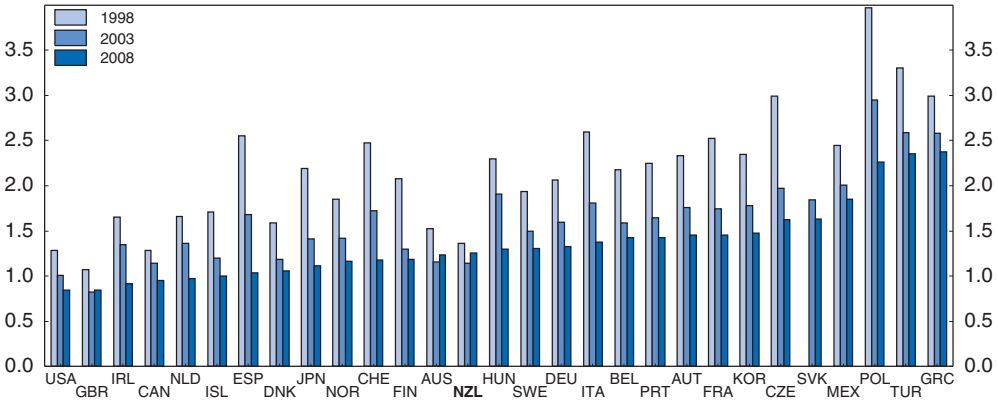
L'avantage réglementaire de la Nouvelle-Zélande s'est effrité

Jusqu'au milieu des années 80, l'économie néo-zélandaise se caractérisait par des contrôles réglementaires généralisés et une présence massive des entreprises publiques locales et centrales dans un large éventail de secteurs. L'État contrôlait une grande partie de l'activité économique par le biais de la réglementation et des participations publiques, souvent sous la protection de monopoles de droit. Tout cela a changé à partir du milieu des années 80, lorsque l'insatisfaction engendrée par les mauvaises performances récurrentes de l'économie a poussé le gouvernement de l'époque à s'engager dans une phase de réforme économique approfondie[6]. Une série de réformes ont été lancées pour réduire l'influence de l'État dans le secteur des entreprises et renforcer le rôle de la concurrence marchande dans l'allocation des ressources et la détermination des prix.

À la fin des années 90, la Nouvelle-Zélande était considérée comme un pays chef de file pour la mise en œuvre de mesures de libéralisation approfondies dans l'ensemble de l'économie. Selon les indicateurs RMP, elle faisait partie alors d'un petit groupe de pays dans lesquels les restrictions réglementaires de la concurrence étaient nettement plus

faibles que dans la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 3.7). De la fin des années 90 jusqu'à 2003, l'environnement réglementaire a été amélioré à un rythme légèrement inférieur à celui observé dans d'autres pays de l'OCDE bien réglementés, mais la Nouvelle-Zélande a maintenu dans l'ensemble son rang élevé.

Graphique 3.7. **Réglementation des marchés de produits dans l'ensemble de l'économie, 1998-2008**[1]



1. Échelle indicielle de 0 à 6, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive.

Source : OCDE, OCDE.stat – *Base de données sur la réglementation des marchés.*

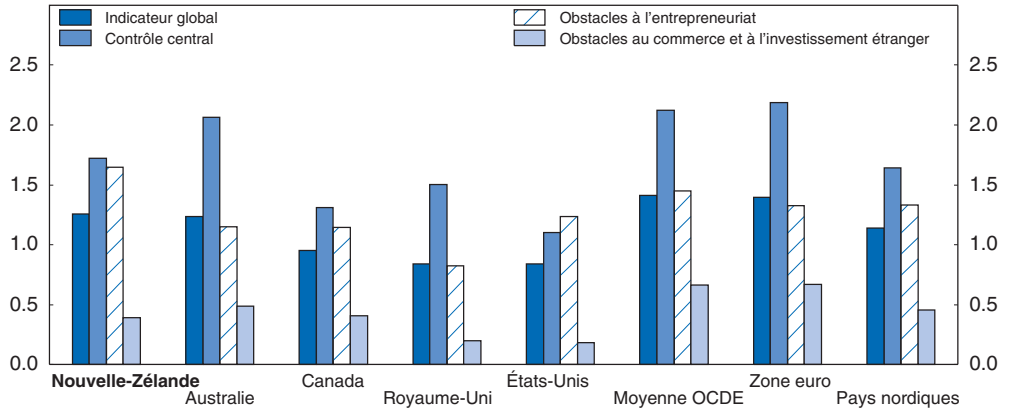
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399905

Ces dernières années, l'intensité de l'effort de réforme de la Nouvelle-Zélande a baissé et, on le verra plus loin, certaines réformes des politiques ont rendu l'environnement réglementaire *un peu moins* propice à la concurrence. Cela peut correspondre à une période étonnamment prolongée de « fatigue de la réforme » après les réformes parfois tumultueuses de la fin des années 80 et du début des années 90, et la conviction que ces changements auraient dû suffire à porter la structure réglementaire de la Nouvelle-Zélande jusqu'à un état idéal. Toutefois, l'expérience de l'OCDE au cours des deux décennies écoulées a montré qu'une gestion efficace de la réglementation est un processus dynamique, qui ne se traduit pas par un ensemble unique d'interventions mais implique un besoin constant de réforme (Malyshev, 2006). Parallèlement, la plupart des autres pays de l'OCDE ont continué à réformer, de sorte que la Nouvelle-Zélande n'est plus à l'avant-garde de la réglementation des marchés de produits, mais se situe aux alentours de la moyenne (graphique 3.8)[7].

L'approche de la Nouvelle-Zélande en matière de concurrence manque de cohérence

L'environnement réglementaire de la Nouvelle-Zélande est proche de la moyenne OCDE du point de vue de son effet stimulant sur la concurrence, mais il se caractérise aussi par une grande incohérence dans le degré de soutien de la concurrence. À titre d'exemple, bien que les droits de douane de la Nouvelle-Zélande soient parmi les plus bas du monde, les obstacles à l'IED sont jugés relativement restrictifs en comparaison internationale. Pour donner une idée du manque de cohérence des politiques dans l'ensemble de l'économie, la variance des indicateurs RMP de bas niveau est récemment passée de 1.35 à 2.25, soit la quatrième valeur la plus élevée de la zone OCDE, largement supérieure à la valeur moyenne de 1.72 (tableau 3.2). Parmi les secteurs de réseau, les différences d'effet incitatif

Graphique 3.8. **L'indicateur RMP global et ses principaux sous-indicateurs[1], 2008**



1. Échelle indicielle de 0 à 6, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive.

Source : OCDE, OCDE.stat – *Base de données sur la réglementation des marchés.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399924

Tableau 3.2. **Variance intrapays des indicateurs RMP de bas niveau, 1998 à 2008**

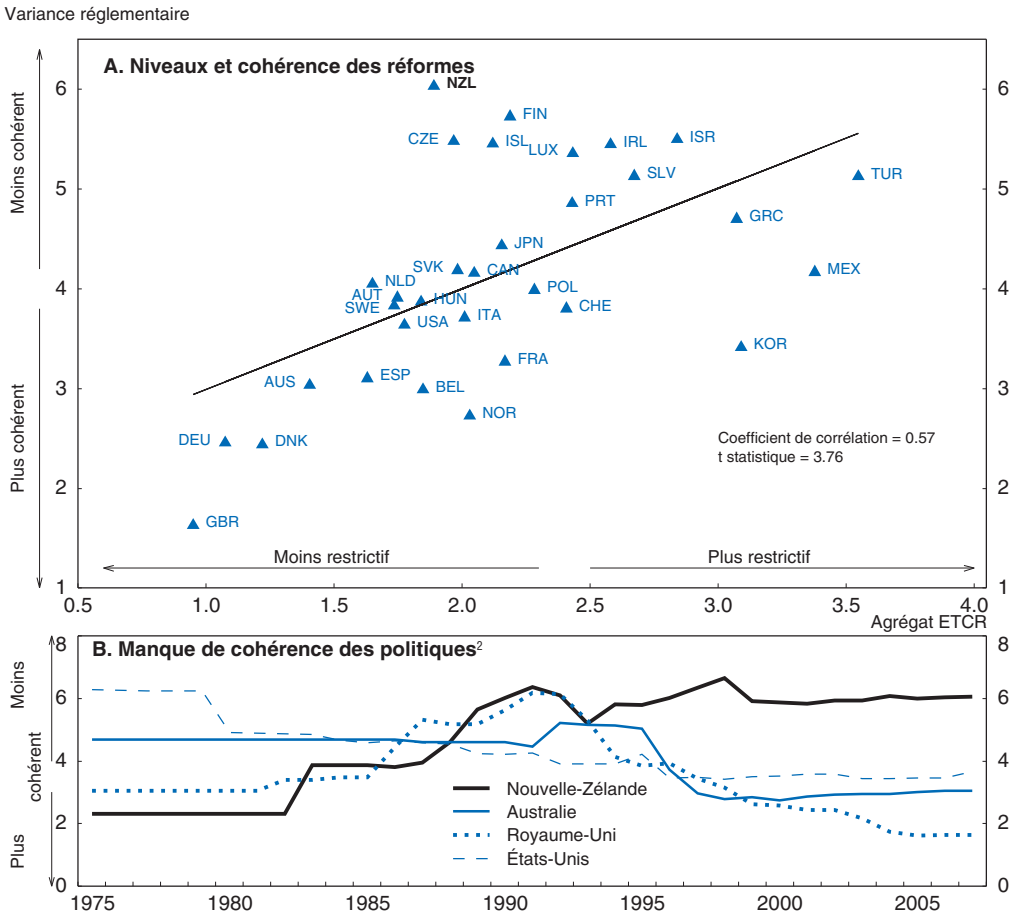
	Australie	Autriche	Belgique	Canada	Rép. tchèque	Danemark	Finlande	France	Allemagne	Grèce
1998	1.15	2.90	2.87	0.78	2.29	2.17	1.83	2.83	1.69	3.20
2003	1.30	2.51	1.80	1.00	1.70	1.37	1.46	2.05	1.29	2.35
2008	1.45	1.80	1.55	1.21	1.46	1.06	1.36	2.02	1.61	2.16
	Hongrie	Islande	Irlande	Italie	Japon	Corée	Luxembourg	Mexique	Pays-Bas	**Nouvelle-Zélande**
1998	2.84	1.88	2.94	4.01	2.78	2.49	—	1.87	1.40	**1.40**
2003	2.22	2.12	2.26	2.03	1.86	1.22	1.92	2.69	1.19	**1.35**
2008	1.43	2.02	1.54	1.85	1.35	1.37	1.59	3.32	0.88	**2.25**
	Norvège	Pologne	Portugal	Rép. slovaque	Espagne	Suède	Suisse	Turquie	Royaume-Uni	États-Unis
1998	2.17	2.70	1.95	n.d.	1.98	2.67	2.78	2.38	1.26	1.79
2003	1.86	3.51	1.70	1.57	2.06	1.77	2.68	3.65	0.67	1.19
2008	1.59	3.94	1.92	1.06	1.42	1.87	1.52	2.95	0.88	1.12

Source : Base de données sur la réglementation des marchés de l'OCDE et calculs de l'OCDE.

sur la concurrence d'un dispositif à l'autre sont les plus élevées de la zone OCDE, et beaucoup plus prononcées qu'on ne pourrait s'y attendre étant donné l'orientation générale de la réglementation (graphique 3.9, partie A)[8]. Cela signifie que le cadre réglementaire de la Nouvelle-Zélande n'est pas aussi bien agencé qu'il devrait l'être, puisque l'ampleur de l'effet stimulant sur la concurrence exercé par les politiques publiques varie considérablement d'un domaine à l'autre. Bien que de nombreux aspects du cadre réglementaire soient propices à la concurrence, des obstacles existent dans toute une série d'autres secteurs, notamment l'assurance accidents, l'industrie laitière, l'exportation de kiwis et la propriété des pharmacies.

Alors que la plupart des autres pays de l'OCDE ont focalisé leurs efforts de réforme sur les secteurs critiques et amélioré la cohérence de leurs cadres réglementaires aux fins de promouvoir la concurrence, la discordance des politiques s'est accentuée en Nouvelle-Zélande. Ainsi, les obstacles à l'entrée dans les secteurs de réseau ont été réduits dans pratiquement tous les pays de l'OCDE, mais la Nouvelle-Zélande est la seule à avoir simultanément accru les participations publiques dans ses industries. Le manque de

Graphique 3.9. **La réglementation des secteurs de réseau**[1]



1. Réglementation applicable à l'énergie, aux transports et aux communications.
2. Le manque de cohérence des politiques est mesuré par l'écart-type des indicateurs de niveau inférieur utilisés dans les indicateurs OCDE de la réglementation dans les secteurs de l'énergie, des transports et des communications. Voir Conway et Nicoletti (2006) pour plus de détails sur ces indicateurs.

Source : OECD.stat, *Base de données sur la réglementation des marchés* et calculs de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399943

cohérence des politiques augmente généralement à l'amorce des programmes de réforme, mais la tendance devrait s'inverser par la suite, à mesure que les réformes s'enracinent et sont appliquées plus uniformément dans tous les secteurs. À la différence d'un certain nombre de pays de comparaison, en Nouvelle-Zélande cette période d'assainissement réglementaire doit encore se produire, ce qui montre que le chantier des réformes est inachevé (graphique 3.9, partie B). Étant donné les complémentarités entre différents domaines d'action, les avantages potentiels des réformes des marchés de produits menées dans certains secteurs risquent d'être amoindris du fait de restrictions persistantes et croissantes dans d'autres secteurs.

Politiques destinées à améliorer la réglementation des marchés de produits

Cette section examine de façon plus détaillée la réglementation des marchés de produits en Nouvelle-Zélande. Elle commence par les secteurs de réseau avant d'analyser les cadres réglementaires correspondant aux trois grandes catégories couvertes par les indicateurs RMP, à savoir les *obstacles à l'entrepreneuriat,* le *contrôle étatique* et les *obstacles au*

commerce et à l'investissement. Chacune de ces quatre sous-sections décrit d'abord succinctement la performance relative de la Nouvelle-Zélande dans le domaine réglementaire correspondant puis examine les problématiques de manière plus détaillée et propose des ajustements de la réglementation qui amélioreraient l'environnement des entreprises en rehaussant le rôle de la concurrence aux fins d'accroître l'efficience économique.

Les secteurs de réseau

Les secteurs de réseau (électricité, gaz, eau, transport et communications) représentent une part substantielle et de plus en plus importante de l'activité économique de la Nouvelle-Zélande, soit environ 13 % du PIB (Warmke, 2010). Il n'existe pas à l'heure actuelle de tableaux entrées-sorties à jour, mais on peut penser que les secteurs de réseau représentent également une forte proportion des intrants intermédiaires, comme dans les autres pays de l'OCDE. Par conséquent, la réglementation des secteurs de réseau influe non seulement sur la performance de ces secteurs mais aussi, de façon moins visible, sur les entreprises qui utilisent les produits des industries de réseau comme intrants intermédiaires dans leur processus de production (Conway *et al.*, 2006 ; Bourlès *et al.*, 2010)[9].

Compte tenu de leur importance économique et des problèmes posés par les monopoles naturels, les secteurs de réseau ont été profondément réformés en Nouvelle-Zélande. Avant l'amorce des réformes au milieu des années 80, ces secteurs étaient normalement gérés par des monopoles d'État verticalement intégrés. La Nouvelle-Zélande a été l'un des pionniers de la réforme des industries de réseau, et à la fin des années 90 elle se situait à l'avant-garde des pays de l'OCDE pour la réglementation dans ce domaine. Au cours de cette période, les autorités se sont employées à séparer les fonctions potentiellement concurrentielles des monopoles naturels et à supprimer les obstacles juridiques à l'entrée. La tarification et les autres conditions d'accès aux réseaux étaient déterminées dans un cadre réglementaire souple qui reposait sur le droit générique de la concurrence, la publication d'informations et la menace d'une intervention des pouvoirs publics – sous la forme de contrôles des prix – en cas d'activités anticoncurrentielles.

Au cours des années 90, des doutes grandissants ont été exprimés sur la capacité du cadre réglementaire léger de la Nouvelle-Zélande d'exercer des pressions suffisantes sur les opérateurs en place pour qu'ils offrent aux nouveaux entrants un accès au réseau à des conditions raisonnables. En même temps, les tribunaux ont généralement refusé d'assumer le rôle de régulateur sectoriel et de régler les différends relatifs à l'accès et à la tarification, affaiblissant ainsi la validité du Commerce Act en tant que système quasi réglementaire. De plus, au moment même où la réforme des secteurs de réseau s'accélérait dans d'autres pays de l'OCDE, la démarche peu interventionniste de la Nouvelle-Zélande a commencé à paraître de plus en plus atypique.

Ces préoccupations ont poussé les décideurs publics à amorcer, à partir de la fin des années 90, un processus de reréglementation dans certaines industries de réseau. Des régulateurs indépendants ont été mis en place dans plusieurs secteurs afin de protéger les participants du marché contre une ingérence des intérêts politiques et privés et d'améliorer l'efficience réglementaire. Si certaines des réformes instaurées durant cette période de reréglementation reflètent les meilleures pratiques de l'OCDE, d'autres aspects de la réglementation, en particulier l'intervention étatique et le rachat d'importantes participations dans le cas des réseaux ferroviaires et aériens, ont découragé la concurrence. Parallèlement, d'autres pays de l'OCDE ont fait des progrès substantiels dans

ce domaine, de sorte que le cadre réglementaire de la Nouvelle-Zélande dans le secteur des réseaux est aujourd'hui considéré comme étant proche de la moyenne et nettement moins propice à la concurrence que dans des pays de comparaison tels que l'Australie et le Royaume-Uni (graphique 3.9).

La réglementation des secteurs de réseau doit s'affirmer et continuer de s'améliorer à la marge

Dans certains des secteurs de réseau de la Nouvelle Zélande – par exemple, les marchés des télécommunications et de l'énergie –, quelques aspects du cadre réglementaire sont encore relativement nouveaux. Leur capacité de reproduire l'impact de la concurrence sur l'efficience et la tarification des entreprises de ces secteurs se développera donc au fil du temps, à mesure que les autorités de tutelle et les entreprises gagneront en expérience[10]. C'est ainsi qu'en 2008, des dispositions ont été ajoutées au Commerce Act pour promouvoir des résultats compatibles avec des marchés concurrentiels dans les secteurs de réseau où la concurrence était limitée. L'application effective de ces dispositions nécessite le recours à des comparateurs internationaux ainsi qu'une approche descendante, des indicateurs de la concurrence et de l'efficience des marchés étant utilisés pour évaluer la performance. Ces nouvelles dispositions du Commerce Act exigent aussi que la Commission du commerce définisse des « méthodologies d'intrants » décrivant les règles, procédures, exigences et critères d'évaluation applicables pour mettre en œuvre divers instruments réglementaires dans les secteurs des services aéroportuaires, du transport et de la distribution d'électricité et des gazoducs. Une application réussie de ces méthodologies favoriserait la certitude réglementaire, qui fait gravement défaut dans certains secteurs de réseau en Nouvelle-Zélande.

On pourrait aussi améliorer la certitude réglementaire, et plus généralement la performance des secteurs de réseau, en clarifiant les missions et responsabilités respectives des administrations et ministères qui fixent les politiques et des organismes de tutelle qui les appliquent et les font respecter. Pour que les choses restent claires, il est impératif que les régulateurs préservent la neutralité politique et que l'exécutif n'intervienne pas dans les activités de réglementation. En Nouvelle-Zélande, ces lignes de démarcation peuvent être brouillées, ce qui risque de saper l'autorité des régulateurs et d'accroître l'incertitude des marchés, l'instabilité et les primes de risque des investisseurs. Ainsi, dans le secteur de l'électricité, les responsabilités institutionnelles ont été récemment modifiées de manière à renforcer l'indépendance de la réglementation et à dissuader les acteurs du marché, en particulier les entreprises d'État, de solliciter l'intervention de ministères pour obtenir des effets de marché spécifiques (Electricity Technical Advisory Group, 2009).

Cette action doit être étendue à d'autres secteurs de réseau. Dans les transports, en vertu d'une disposition de la loi sur l'aviation civile, le ministre des Transports, sur avis de son ministère, se prononce sur toutes les alliances aériennes internationales qui ne sont pas considérées comme des fusions aux termes du Commerce Act[11]. Mais le ministère des Transports ne possède pas l'expertise nécessaire et n'est pas autorisé à échanger des informations avec les autorités de la concurrence d'autres pays, contrairement à la Commission du commerce, qui aura bientôt le pouvoir de partager des informations et de coopérer avec des organismes de régulation étrangers. En outre, étant donné que l'État néo-zélandais est l'actionnaire majoritaire d'Air New Zealand, le dispositif actuel affaiblit la distinction entre les rôles respectifs de l'État en tant que responsable des politiques,

régulateur et actionnaire. Il convient donc de révoquer les pouvoirs spéciaux du ministre des Transports en matière de restriction de la concurrence dans les transports aériens et maritimes internationaux. Pour prendre un autre exemple, dans le secteur des télécommunications, les rôles respectifs du ministre et de l'organisme de réglementation dans la prise de décisions en vertu du Telecommunications Amendment Act et de la partie IV de la loi sur le commerce sont souvent critiqués pour leur manque de clarté.

Bien entendu, des régulateurs indépendants devraient rendre compte de leurs décisions. Il faudrait évaluer périodiquement leurs performances pour jauger leur impact sur les marchés qu'ils réglementent (dans l'optique de l'excédent total), leur capacité d'arbitrer entre des objectifs multiples et peut-être contradictoires, la qualité de leur production réglementaire et leur respect des règles de responsabilité établies. Les décisions réglementaires devraient aussi pouvoir faire l'objet de façon plus régulière d'examens de fond, ce qui contribuerait à instaurer des procédures robustes et une prise de décisions de qualité, mais ces dispositions ne devraient pas étouffer les initiatives propices à la concurrence. Contrairement aux examens au fond, les possibilités de requête en révision judiciaire sont nombreuses en Nouvelle-Zélande.

Les interventions de l'État dans les secteurs de réseau doivent être plus transparentes

Dans le secteur des télécommunications, le gouvernement a engagé un montant de 1.5 milliard NZD pour installer dans les dix prochaines années un réseau fibre optique très haut débit accessible à 75 % des Néo-Zélandais (New Zealand Government, 2010). Si le secteur privé est censé participer au financement de l'Initiative très haut débit pour un montant au moins égal à la contribution de l'État, cet investissement public massif devrait être réalisé en fonction d'un plan d'activité rigoureux. Or, l'Initiative très haut débit a de fait court-circuité le processus de gouvernance réglementaire et n'a pas fait l'objet d'une évaluation de l'impact réglementaire. Dans ces conditions, la justification commerciale de l'investissement de l'État n'a toujours pas été analysée. En outre, afin de promouvoir la concurrence sur le marché de détail, la participation de Telecom à l'Initiative très haut débit est subordonnée à une séparation capitalistique intégrale de sa division de réseau. Cependant, le régime réglementaire des télécommunications est largement conçu autour d'un opérateur historique verticalement intégré, ce qui implique une incertitude réglementaire considérable pour l'avenir. Tandis que des garde-fous réglementaires resteront indispensables pour les opérateurs de gros participant à l'Initiative très haut débit, qui détiendront probablement un large pouvoir de monopole, la séparation des services de détail du reste du secteur devrait permettre d'alléger considérablement ou de supprimer la réglementation des opérations de détail.

La « Kiwi Share », action préférentielle conservée par l'État dans Telecom, pose depuis longtemps un problème dans le secteur des télécommunications, car elle influe beaucoup sur le comportement de l'entreprise et sur les résultats du marché. Elle sert à appliquer des restrictions à la participation étrangère, des obligations de couverture, un plafonnement des tarifs pour certains services résidentiels et une option de location avec gratuité des communications locales. Elle impose donc des contraintes importantes à Telecom et fausse la concurrence sur le marché des télécommunications (Howell, 2008). Les obligations de couverture, qui ont été spécifiées dans la Telecommunications Service Obligation, devraient être contestables par d'autres entrants potentiels et ouvertes à un éventail de technologies. Pour répondre aux craintes d'une hausse des tarifs de certains

services résidentiels, il faudrait mettre en place une régulation sectorielle appliquée par l'autorité de tutelle, tandis que le régime néo-zélandais de l'investissement direct étranger devrait traiter le problème des participations étrangères. Enfin, l'option de gratuité des communications locales fausse tout simplement la tarification des services résidentiels sur ligne fixe en entraînant à la hausse le prix des abonnements, avec des forfaits d'appels qui ne conviennent pas à de nombreux ménages. En conséquence, la Kiwi Share devrait être supprimée.

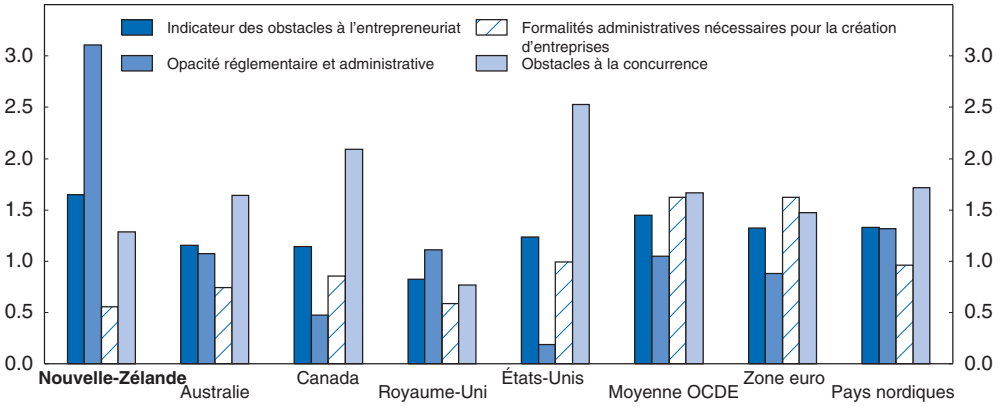
Un marché des télécommunications efficace devrait atténuer l'impact de la géographie économique sur la performance économique de la Nouvelle-Zélande. Toutefois, le segment de l'itinérance mobile internationale, qui n'est pas réglementé à l'heure actuelle, souffre d'une concurrence insuffisante et révèle des symptômes de carence de marché. Point particulièrement important, l'itinérance vers l'Australie apparaît assez onéreuse, tandis que la transparence des tarifs et la sensibilisation des consommateurs sont relativement faibles par rapport à ce qu'on pourrait espérer sur un marché concurrentiel (MED/DBCDE, 2010). Par conséquent, une réglementation efficace s'impose dans ce domaine pour accroître la transparence et abaisser les tarifs jusqu'à des niveaux compétitifs, afin que les télécommunications mobiles soient à même de faciliter la création d'un marché unique transtasmanien.

Dans le secteur de l'électricité, les plans d'investissement actuels dans la production et le réseau de transport ont été récemment jugés suffisants dans le contexte de l'augmentation de la consommation d'énergie et des contrats d'approvisionnement à long terme (Electricity Technical Advisory Group, 2009). Toutefois, pour favoriser l'investissement dans un secteur énergétique de faible taille et isolé, il est indispensable que les participants du marché disposent d'informations suffisantes sur les plans d'investissement des entreprises. Cela souligne l'importance d'un haut degré de transparence dans les entreprises des secteurs de réseau. Or, ce n'est pas toujours le cas en Nouvelle-Zélande, où certains secteurs de réseau (en particulier celui de l'électricité) sont dominés par des entreprises publiques (pour une analyse plus détaillée, voir ci-après).

Obstacles à l'entrepreneuriat

Les formalités administratives associées à la création d'une entreprise, souvent utilisées comme indicateur global du degré de « paperasserie », restent légères en Nouvelle-Zélande. Par ailleurs, la Banque mondiale classe la Nouvelle-Zélande au troisième rang des pays les moins restrictifs pour la « facilité de faire des affaires », mettant l'accent sur les obstacles généralement faibles et l'application efficace des réglementations sur la création, l'exploitation et la fermeture d'une entreprise (Banque mondiale, 2010). Il en résulte un taux satisfaisant de « destructions créatrices » parmi les entreprises néo-zélandaises, et le rythme de rotation des entreprises contribue positivement à la croissance de la productivité globale (Mills et Timmins, 2004 ; Law et McLellan, 2005). Cependant, l'estimation plus large des obstacles à l'entrepreneuriat présentée dans les indicateurs RMP a légèrement augmenté en Nouvelle-Zélande depuis le début des années 2000, alors que la quasi-totalité des autres pays de l'OCDE ont accompli de réels progrès dans ce domaine (graphique 3.10)[12]. En conséquence, la Nouvelle-Zélande a été récemment classée dans le dernier tiers des pays de l'OCDE pour les obstacles à l'entrepreneuriat, ce qui paraît indiquer que ses systèmes réglementaires et administratifs sont plus onéreux et moins transparents qu'ailleurs.

Graphique 3.10. **L'indicateur des obstacles à l'entrepreneuriat et ses principaux sous-indicateurs, 2008**



Source : OCDE, OCDE.stat – *Base de données sur la réglementation des marchés.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399962

L'incertitude réglementaire est une entrave à l'entrepreneuriat

Si l'on en juge par une série de dispositifs réglementaires et d'actions de politique publique, la réglementation des marchés de produits en Nouvelle-Zélande laisse planer des incertitudes, qui peuvent entraver l'entrepreneuriat et l'investissement. Evans *et al.* (2009) ont récemment cité un certain nombre d'interventions réglementaires qui dénotent un défaut de protection contre la reprise par l'État de droits de propriété sans compensation, notamment suite à des modifications de la politique gouvernementale d'évaluation des baux pastoraux de la Couronne ainsi que de la réglementation des forêts adoptée dans les années 90 pour assurer la conformité avec le protocole de Kyoto. Ces auteurs estiment en outre que les responsables des politiques et les administrateurs disposent de pouvoirs discrétionnaires excessifs et que les groupes d'intérêts particuliers exercent une influence considérable. Ainsi, une récente étude a conclu que la loi sur la gestion des ressources naturelles est considérée comme ayant entravé le développement en octroyant un pouvoir discrétionnaire excessif aux municipalités qui l'administrent, ce qui s'est soldé par une croissance réduite sans amélioration des résultats environnementaux (The 2025 Taskforce, 2010) (voir chapitre 4).

L'incertitude réglementaire est aggravée par des ajustements ponctuels des politiques qui peuvent intervenir sans aucune analyse formelle des coûts et avantages correspondants. L'un des exemples récents les plus frappants est l'amendement de 2008 aux réglementations adoptées en vertu de l'*Overseas Investment Act*, qui a été adopté pour interdire les investissements étrangers dans l'aéroport international d'Auckland, mais qui a imposé des coûts privés considérables à certains acteurs de l'économie nationale. En dépit d'intentions louables et de l'urgence manifeste de la situation, le projet de loi *Canterbury Earthquake Response and Recovery Bill*, qui a été adopté en toute hâte au Parlement, en une journée à peine, et qui donne au gouvernement le pouvoir de modifier l'effet de pratiquement tous les textes figurant dans le code des lois, reflète également une approche de l'élaboration des politiques qui ne se soucie guère de la cohérence[13].

S'agissant de l'action des pouvoirs publics, les incertitudes sont nourries par l'absence dans le système de gouvernance réglementaire de la Nouvelle-Zélande de mécanismes de

contrôle permettant de promouvoir la stabilité et de faire en sorte que les règles fondamentales régissant les marchés ne puissent être aisément modifiées. Cette carence est accentuée par l'attitude très dirigiste de certains ministres qui souvent interviennent dans les décisions réglementaires et les mesures d'application à un niveau très détaillé.

Il faut continuer d'améliorer la gouvernance de la réglementation

Les obstacles accrus à l'entrepreneuriat, le sérieux manque de cohérence des politiques et l'incertitude réglementaire conduisent à s'interroger sur la capacité du système néo-zélandais de gouvernance réglementaire de produire systématiquement une réglementation de grande qualité. Les réglementations doivent être à la fois adaptables et prévisibles, de telle sorte que les participants du marché soient convaincus que les décisions réglementaires passées seront respectées et que les décisions futures seront prises en toute cohérence avec les précédentes, à moins qu'il ne soit clair que l'approche antérieure présentait d'importantes déficiences. Ce défi majeur se pose dans tous les pays de l'OCDE et exige une stratégie explicite qui définisse les principes et les objectifs généraux du système de réglementation.

Conscient de cet impératif, en août 2009 le gouvernement a publié une déclaration pour une réglementation allégée et améliorée (« *Better Regulation, Less Regulation* »), par laquelle il s'engage à introduire une nouvelle réglementation que si elle est « nécessaire, raisonnable et robuste » et à réexaminer l'ensemble des réglementations existantes afin de détecter et de supprimer les obligations qui sont « inutiles, inefficaces ou excessivement coûteuses »[14]. C'est là certes une initiative très opportune, mais une déclaration plus spécifique soulignant l'importance de la concurrence et décrivant les actions engagées par l'État pour la promouvoir contribuerait à assurer la cohérence du processus de réforme réglementaire et faciliterait l'établissement d'un calendrier dans ce domaine. C'est là l'approche adoptée dans le programme législatif de l'Australie sur la politique nationale de la concurrence (*National Competition Policy*, NCP), qui a été mis en œuvre au milieu des années 90 pour intégrer dans le cadre réglementaire un principe directeur selon lequel il ne devrait pas y avoir de restrictions réglementaires de la concurrence à moins qu'elles ne soient dans l'intérêt public (encadré 3.2).

Outre la fixation de paramètres cadres, les pouvoirs publics ont amélioré d'autres aspects de la gouvernance réglementaire. Un portefeuille ministériel chargé de la réforme de la réglementation a été créé afin de donner une plus grande visibilité politique à la question. La responsabilité de l'évaluation de la pertinence des projets de réglementation économiquement importants et de la fourniture aux pouvoirs publics d'une aide dans l'établissement d'un programme de révision des réglementations existantes a été transférée à une Équipe sur la qualité de la réforme relevant du Trésor. Les déclarations d'impact de la réglementation (« Regulatory Impact Statements ») sont obligatoires pour les projets de réforme réglementaire dont est saisi le Cabinet depuis plusieurs années, mais elles font désormais l'objet d'une plus grande attention et visibilité. Les pouvoirs publics mettent aussi en place une Commission de la productivité qui fonctionnera à peu près sur le modèle de son homologue australienne.

Les autorités envisagent aussi d'adopter une loi sur la responsabilité réglementaire afin d'améliorer l'obligation de rendre des comptes et la transparence en établissant des étalons de qualité de la réglementation fondés sur des « principes de réglementation responsable » couvrant un large éventail de domaines[15]. Ce projet de loi ferait obligation aux responsables des politiques d'analyser l'ensemble des coûts et des impacts d'une

Encadré 3.2. **Gouvernance de la réglementation en Australie**

À maints égards, l'expérience australienne offre un cadre intéressant pour l'application des stratégies de réforme des réglementations et la gouvernance réglementaire. L'Australie a établi un ferme précédent en ce qui concerne l'utilisation des systèmes de gestion de la réglementation et elle a adopté très tôt l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) ainsi que des institutions chargées de suivre et d'améliorer la qualité des réglementations. La Commission de la productivité, organisme indépendant de recherche et de conseil sur un large éventail de questions, a joué un rôle crucial en aidant les gouvernements successifs à améliorer le cadre réglementaire dans l'intérêt à long terme de la nation.

Le cadre australien de gouvernance de la réglementation est issu d'une série de réformes institutionnelles et réglementaires adoptées dans le contexte de la *National Competition Policy* (NCP) au cours de la période 1995-2005. Les réformes NCP comportaient un ensemble d'actions stratégiques, notamment :

- la création du National Competition Council, organe indépendant chargé d'évaluer la performance de toutes les administrations publiques (y compris les administrations des États) ;
- la mise en place de mesures de filtrage pour examiner les projets de nouvelles réglementations et veiller à ce que toute restriction de la concurrence soit expressément justifiée ; c'est le cas si les avantages de la restriction pour l'ensemble de la collectivité l'emportent sur ses coûts, et si les objectifs de la législation ne peuvent être atteints qu'en limitant la concurrence ; et
- l'adoption de mesures destinées à faire en sorte que l'accès des tierces parties aux services d'infrastructure essentiels soit garanti par la législation.

En parallèle avec une exposition accrue aux échanges internationaux durant les années 80, la libéralisation des marchés de produits conduite dans le cadre de la NCP a réduit les entraves à l'entrée sur le marché et à la sortie du marché, amélioré la réglementation anticoncurrentielle et exposé les entreprises publiques aux mécanismes de marché sans nuire à la concurrence. En conséquence, l'Australie a affiché une performance économique vigoureuse, avec une croissance forte et régulière qui a porté son revenu par habitant parmi les plus élevés de la zone OCDE. La Commission de la productivité (2005) relève que la NCP « a offert à la collectivité australienne des avantages substantiels qui, dans l'ensemble, l'ont largement emporté sur les coûts ».

S'appuyant sur la réussite de la NCP, l'Australie a récemment engagé un National Reform Agenda (NRA) pour continuer d'améliorer les réglementations qui affectent la concurrence et le capital humain. L'ensemble de mesures dans le domaine de la concurrence et de la réglementation vise à faciliter la naissance d'une économie nationale décloisonnée (« National Seamless Economy ») en éliminant les obstacles réglementaires internes. Il est prévu notamment de nouvelles initiatives pour élargir le processus de réformes structurelles, intensifier la concurrence dans les secteurs de l'énergie et des transports, mettre en œuvre une approche nationale plus simple et plus cohérente de la régulation économique des infrastructures importantes et réduire le fardeau réglementaire imposé par les trois niveaux d'administration ainsi que par d'autres organismes afin que l'élaboration et l'évaluation des réglementations reflètent les meilleures pratiques.

Parmi les éléments clés mis en relief dans l'expérience australienne de gouvernance réglementaire, il convient de citer l'objectif d'une amélioration continue de la réglementation et non de révisions ponctuelles ou de programmes de réformes axés sur des objectifs ; la priorité donnée à la suppression des réglementations obsolètes qui pèsent sur les entreprises ou qui sont inéquitables pour les consommateurs ; l'engagement de faire en sorte que les nouvelles réglementations fédérales n'entraînent pas d'accroissement net des charges réglementaires (Tanner, 2008).

nouvelle législation à un stade précoce du processus d'élaboration. S'il est adopté, il donnerait aux tribunaux un rôle déclaratif discrétionnaire qui se limiterait à jauger la compatibilité de la législation au regard des principes qu'elle énonce. Cela représenterait une transformation majeure, quasi constitutionnelle, du rôle des tribunaux, dont la mise en œuvre pourrait être très difficile[16]. Toutefois, en créant des normes de qualité et en durcissant le contrôle des nouvelles réglementations, cette stratégie relativement inédite peut offrir un moyen pragmatique d'instaurer un certain degré de discipline et de promouvoir la cohérence des réglementations dans l'ensemble des administrations publiques. Le défi consiste à définir les « principes de réglementation raisonnable » d'une manière qui soit généralement acceptable et qui n'exige qu'un minimum d'interprétation par les tribunaux. Si cette tâche difficile se révèle impossible, les pouvoirs publics devraient envisager de recourir à des examens plus ciblés par des commissions parlementaires afin d'améliorer la qualité de la législation.

D'une manière plus générale, alors que bon nombre des éléments d'un système approprié de gouvernance réglementaire sont déjà en place, le défi permanent est de continuer d'améliorer l'application de politiques réglementaires plus judicieuses. Cela implique une révolution culturelle au sein de la bureaucratie qui demande du temps et de la volonté politique. Des travaux permanents s'imposent pour faire avancer le programme de réforme de la réglementation, de telle sorte que les ministres et leurs services soient plus clairement responsables de la qualité de la réglementation relevant de leurs portefeuilles et qu'ils suscitent une culture de l'amélioration continue s'appuyant sur un processus de décision. Le système de gestion de la réglementation pourrait aussi être amélioré au moyen d'outils réglementaires, notamment l'application systématique des clauses de caducité automatique et un engagement des autorités de veiller à ce que les nouvelles réglementations n'entraînent pas d'accroissement net des charges réglementaires. Le système actuel de filtrage réglementaire, qui prévoit des projets annuels de réforme de la réglementation pour supprimer les lois et les règlements faisant double emploi, doit être renforcé et faire l'objet d'une plus grande attention au niveau ministériel. Dans le prolongement des bons résultats déjà obtenus, la procédure AIR doit devenir plus rigoureuse et faire partie intégrante de l'élaboration des politiques et de la culture des administrations gouvernementales (NZIER, 2009).

Bien que les nouveaux projets de réglementation donnent généralement lieu à des consultations, il est rare qu'une législation soit examinée en fonction du retour d'information, ce qui signifie que les procédures de consultation pourraient être également améliorées. En outre, même si la Commission parlementaire d'examen de la réglementation a le pouvoir d'annuler des réglementations sur la base d'évaluations *ex post*, il ne l'a pas souvent fait et n'instaure donc pas beaucoup de discipline dans le processus de réglementation. La promotion de la qualité des réglementations pourrait aussi être renforcée, et la création de la Commission de la productivité est une décision très opportune à cet égard.

Le cadre de la politique de la concurrence doit être actualisé

La principale loi sur la concurrence – le Commerce Act (1986) – a pour but de promouvoir l'efficacité économique en préservant la concurrence sur les marchés néo-zélandais. Les fusions et acquisitions, les pratiques commerciales restrictives et les mesures de contrôle des prix qui vont à l'encontre de cet objectif peuvent être autorisées par la Commission du commerce, principal organisme chargé de faire appliquer le droit de

la concurrence, si elles « engendrent ou engendreront probablement un avantage pour la collectivité tel qu'elles devraient être autorisées ». Par conséquent, des accords ou des fusions qui entraînent une efficience économique accrue ou d'autres avantages pour la collectivité peuvent être autorisés si ces avantages sont jugés supérieurs aux éventuels effets anticoncurrentiels. En substance, cette loi autorise les fusions et les pratiques qui accroissent la somme du surplus du consommateur et du surplus du producteur et admet qu'il est acceptable que les consommateurs paient des prix supérieurs aux niveaux concurrentiels (Bertram, 2004).

Ce critère du surplus total ou de l'efficience est conditionné par la géographie économique de la Nouvelle-Zélande, qui, on l'a vu, implique que les entreprises nationales sont plus susceptibles de produire en-dessous de l'échelle minimale d'efficience (Evans et Hughes, 2003 ; Evans, 2004). Par conséquent, les hypothèses, les règles empiriques et les règles *per se* utilisées dans des économies de taille beaucoup plus grande, où les entreprises ont plus de chances de bénéficier d'économies d'échelle sans compromettre la concurrence, ne sont sans doute pas appropriées pour la Nouvelle-Zélande. Même si ces problèmes d'efficience ne sont nullement spécifiques de la Nouvelle-Zélande, il s'ensuit que la mise en œuvre du droit de la concurrence exige un arbitrage difficile impliquant souvent une approche au cas par cas relativement subjective, qui est complexe et mobilise des ressources[17]. Il importe donc que la Commission du commerce soit dotée de professionnels hautement qualifiés pour que la loi sur la concurrence soit appliquée le plus rigoureusement possible.

Du fait peut-être des processus complexes qu'implique la mise en œuvre du droit de la concurrence dans une petite économie excentrée, la Commission a parfois mis beaucoup de temps pour rendre ses décisions. Il faut donc se féliciter des initiatives qu'elle a récemment prises pour accroître son efficience, notamment en restructurant ses activités dans deux branches au lieu de six et en rationalisant le processus d'autorisation pour les opérations qui offrent des avantages publics manifestes. La Commission gagnerait aussi à utiliser un plus large éventail d'outils d'intervention, notamment les ordonnances correctives, le paiement de dommages et/ou d'indemnités et les mises en garde publiques, afin de résoudre les affaires plus rapidement et de libérer des ressources pour de nouvelles enquêtes.

Il faut également envisager d'appliquer des sanctions pénales en cas d'ententes : le nombre d'affaires de ce type traitées par la Commission a récemment augmenté, après la mise en place d'un programme de clémence et de coopération (King, 2010). La question de l'interdiction des ententes tacites sur les prix devrait peut-être aussi être examinée, comme c'est le cas actuellement en Australie. Les évaluations *ex post* de l'impact sur le marché des fusions et acquisitions et d'autres décisions de la Commission, qui sont actuellement effectuées à titre d'essai, seraient également utiles pour jauger les avantages nets des décisions de la Commission.

En Nouvelle-Zélande, l'interdiction de l'abus de position dominante – qui consiste à tirer profit d'un pouvoir de marché substantiel – s'est révélée particulièrement difficile à appliquer. Au cours des 25 années écoulées depuis l'entrée en vigueur du Commerce Act, les poursuites engagées par la Commission au titre de la section correspondante de la loi n'ont que très rarement abouti. En outre, le fait que *Telecom* a eu récemment gain de cause contre la Cour suprême conduit à s'interroger sur la stratégie de la Nouvelle-Zélande à l'égard du comportement unilatéral. Tandis que la loi sur la monopolisation pose un défi

permanent dans tous les pays, il semble bien que la loi néo-zélandaise sur le comportement unilatéral est difficilement applicable et doit évoluer davantage (Ahdar, 2009).

En particulier, la Nouvelle-Zélande et l'Australie sont les seuls pays de l'OCDE à évaluer les affaires d'abus de position dominante à l'aide d'un « critère d'intentionnalité » (le comportement avait un but anticoncurrentiel) et d'un « critère contrefactuel » (le comportement n'aurait pas pu se produire en l'absence de pouvoir de marché). Les meilleures pratiques internationales ne font intervenir aucun de ces deux critères mais se focalisent sur la question de savoir si le comportement d'une entreprise dominante est susceptible de causer un préjudice démontrable au consommateur (OCDE, 2005). L'expérience de la Nouvelle-Zélande démontre qu'il est extrêmement difficile de prouver l'intention anticoncurrentielle et d'évaluer l'interaction entre le pouvoir de marché, l'intention et le critère contrefactuel. De fait, les amendements récemment apportés au Trade Practices Act en Australie ont clarifié le sens des termes « tirer profit de » et en donnent une interprétation plus flexible qui va au-delà du critère contrefactuel (Meech, 2010). Compte tenu du besoin d'une plus grande souplesse dans l'application de la loi néo-zélandaise sur les monopoles et de l'harmonisation en cours avec le droit australien de la concurrence, le Commerce Act doit être amendé à l'instar de la législation australienne. On notera en outre à cet égard que le droit de la concurrence à Maurice, qui a été élaboré avec l'aide de l'OCDE, représente la meilleure pratique pour une petite économie et pourrait constituer une référence utile pour l'évaluation du cadre de la Nouvelle-Zélande.

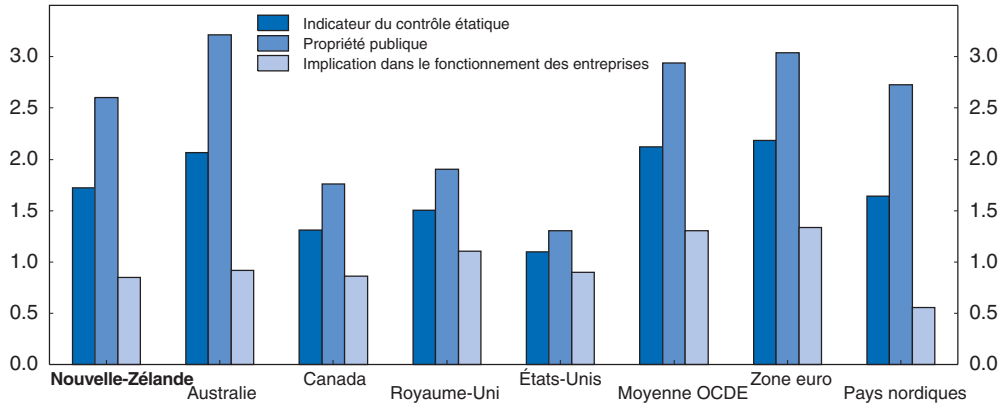
D'une manière générale, il y aurait lieu d'améliorer l'action de promotion de la Commission du commerce au service de la concurrence et du Commerce Act dans le but d'accroître l'efficience économique et le bien-être. La Commission devrait aussi pouvoir réaliser des études de marché en l'absence d'une demande de fusion ou d'une autre enquête, comme c'est le cas en Australie. Ces réformes contribueraient à renforcer la culture de la concurrence parmi les responsables des politiques et dans le grand public et à réduire les incohérences de la stratégie néo-zélandaise à l'égard de la concurrence. En outre, de nouvelles études sur la structure industrielle de la Nouvelle-Zélande sont nécessaires pour minimiser la subjectivité des décisions d'application impliquant un arbitrage entre concurrence et efficience[18].

L'activité économique étant de plus en plus intégrée entre les différents pays, la coopération internationale et l'échange d'informations sont une condition préalable pour une application efficace du droit de la concurrence. L'instauration récente de nominations réciproques entre la Commission du commerce et l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) est donc une initiative très opportune qui devrait faciliter la convergence des approches de ces deux autorités de tutelle. Cette mesure améliorerait la capacité des entreprises d'exercer des activités en continu par-delà la mer de Tasmanie sans être confrontées à des réglementations qui se chevauchent, tandis qu'on observerait une réduction des coûts de transaction géographiques et du coût relativement élevé de mise en œuvre du droit de la concurrence en Nouvelle-Zélande. De fait, alors que se réalise l'aspiration à un véritable marché unique entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie, une intégration croissante s'impose entre la Commission du commerce et l'ACCC. Dans le cadre de ce processus, il convient d'adopter l'*International Co-operation and Fees Bill*, qui autorise un développement de la coopération et de l'échange d'informations entre la Commission et d'autres autorités de la concurrence, en particulier l'ACCC.

Contrôle étatique

Entre 1998 et 2008, le contrôle de l'État sur l'économie néo-zélandaise s'est légèrement étendu, en raison d'un accroissement du périmètre des entreprises publiques et d'une plus grande intervention des pouvoirs publics dans les industries de réseau (graphique 3.11). Exception faite du Luxembourg, tous les autres pays de l'OCDE ont réduit le contrôle étatique au cours de cette période, et la Nouvelle-Zélande a donc régressé dans le classement correspondant.

Graphique 3.11. **L'indicateur du contrôle étatique et ses principaux sous-indicateurs, 2008**



Source : OCDE, OCDE.stat – *Base de données sur la réglementation des marchés.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932399981

L'influence de l'État sur les marchés de produits s'est accrue

L'État néo-zélandais possède environ 45 sociétés et entités commerciales différentes – dont 17 entreprises publiques – qui ont un effectif cumulé de quelque 26 600 personnes (environ 1.5 % de l'emploi total) et une capitalisation totale de l'ordre de 28 milliards NZD (COMU, 2010)[19]. Ces dix dernières années, l'État a augmenté son portefeuille d'entreprises publiques en prenant une participation de 80 % dans Air New Zealand et en créant la Kiwibank, dans les deux cas en 2001, puis en rachetant KiwiRail (anciennement Toll) en 2008. Les entreprises publiques occupent une position dominante dans la production et le transport de l'électricité, à quoi il faut ajouter la plus grande exploitation agricole du pays et l'exploitant des charbonnages. Elles sont également actives dans les secteurs suivants : foncier et environnement, services, infrastructures et communications. L'Accident Compensation Corporation, qui a le statut d'agent de la Couronne, détient un monopole légal sur l'assurance accidents du travail.

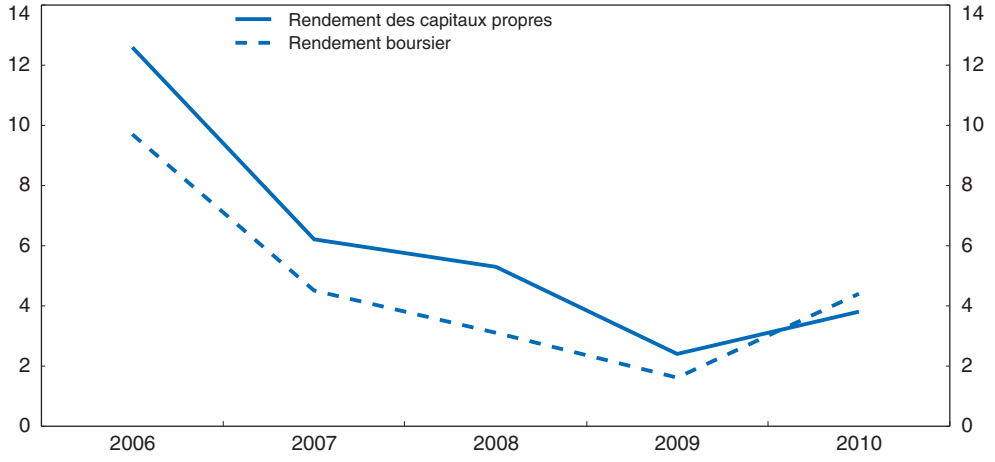
Le fonctionnement des entreprises publiques néo-zélandaises est régi par le *State-Owned Enterprise Act* (1986). Cette loi vise à aligner la gestion des entreprises publiques sur celle du secteur privé en établissant la liberté commerciale et la responsabilité et en faisant obligation aux entreprises publiques d'être aussi rentables et efficaces que des entreprises comparables du secteur privé. La neutralité concurrentielle est maintenue entre les entreprises publiques et le secteur privé, tandis que les activités non commerciales que les entreprises publiques sont tenues d'exercer doivent être financées de manière transparente par l'État. Le suivi des participations publiques est assuré par la Crown Ownership Monitoring Unit (COMU) au sein du Trésor, et chaque entreprise publique a

deux ministres actionnaires, le ministre responsable (dans la plupart des cas, le ministre des Entreprises publiques) et le ministre des Finances, chacun d'eux détenant 50 % des actions de la société. Pour chaque entreprise publique les ministres actionnaires nomment un conseil d'administration chargé d'en superviser la gestion.

Les résultats financiers des entreprises publiques sont partagés

En dépit des exigences fixées par la loi sur les entreprises publiques, les résultats financiers des entreprises publiques néo-zélandaises ont été mitigés. Même si quelques-unes d'entre elles seront très rentables, le rendement moyen (pondéré) des fonds publics investis dans ces entreprises a atteint à peine 6½ pour cent au cours des quatre années allant jusqu'en 2009 (graphique 3.12), contre près de 9 % pour l'ensemble des entreprises. Au niveau de l'entreprise, les rendements boursiers ont été irréguliers et, en moyenne, inférieurs à celui de sociétés comparables cotées à la Bourse néo-zélandaise (COMU, 2010). D'une manière générale, au cours de cette période, les entreprises publiques ont massivement investi dans de nouvelles installations et dans d'autres actifs en Nouvelle-Zélande, mais l'État ne bénéficie pas encore d'un accroissement proportionnel des bénéfices et des rendements.

Graphique 3.12. **Rendement des capitaux propres et rendement boursier des entreprises publiques**



Source : COMU (2010), *2010 Annual Portfolio Report*, Wellington.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932400000

Cette performance financière mitigée tient à un certain nombre de facteurs. En dépit des bonnes intentions affichées par la loi sur les entreprises publiques, il est difficile de faire en sorte que la direction des entreprises publiques échappe totalement à un sentiment de responsabilité politique qui peut obscurcir l'objectivité commerciale. Plusieurs hauts dirigeants d'entreprises publiques signalent qu'ils sont excessivement influencés par les fluctuations du climat politique et qu'ils éprouvent une relative aversion pour le risque, de crainte des répercussions politiques d'un échec commercial (Luke, 2010). En outre, même si les conseils d'administration des entreprises publiques exercent généralement aujourd'hui un contrôle étroit sur les décisions stratégiques en matière d'investissement (Cameron et Beattie, 2007), on signale encore quelques cas où des

ministres influent sur les décisions des équipes dirigeantes, notamment pour les nominations de hauts responsables.

Outre qu'elles imposent une faible appétence pour le risque à certaines des plus grandes entreprises néo-zélandaises, les participations publiques se traduisent par des normes insuffisantes de transparence et de publication d'informations. À titre d'exemple, les informations fournies aux contribuables après le retour de KiwiRail dans le giron de l'État se sont révélées très inférieures en qualité et en quantité à celles qui étaient publiées sous le régime de la propriété privée pour d'autres compagnies de transport cotées en bourse (Heatley, 2010)[20]. Essayant de reproduire les obligations déclaratives des sociétés cotées du secteur privé, le gouvernement a récemment instauré un certain nombre de modifications pour renforcer la transparence et l'obligation de rendre des comptes (House of Representatives, 2010). En particulier, les plus grandes entreprises publiques doivent désormais appliquer un régime de publication continue d'informations et on attend d'elles qu'elles tiennent des réunions publiques annuelles. En outre, une série d'indicateurs de la performance financière ont été élaborés et doivent être intégrés dans la déclaration d'intention (*Statement of Corporate Intent*) de chaque entreprise à partir de 2010-11. Par ailleurs, la COMU a récemment commencé à publier un rapport annuel (*Annual Portfolio Report*), qui présente une analyse à jour des performances des entreprises publiques.

Une introduction en Bourse partielle des entreprises publiques offre quelques avantages

Ces caractéristiques du cadre de fonctionnement – des résultats financiers mitigés, une aversion pour le risque et des exigences de transparence faibles mais en voie d'amélioration – indiquent que les disciplines commerciales appliquées aux entreprises publiques néo-zélandaises sont moins robustes que celles que le marché imposerait. Cet état de choses influe sur les résultats et pourrait expliquer dans une large mesure pourquoi les grandes entreprises néo-zélandaises sont relativement peu performantes en comparaison internationale (Treasury, 2008b). D'un point de vue plus général, même si la loi sur les entreprises publiques offre un cadre très satisfaisant, il est probable que ces entreprises constituent une présence relativement imprévisible et intimidante sur le marché, ce qui a pour effet de restreindre la concurrence et de décourager l'IED, avec des répercussions négatives sur la productivité globale.

La logique de la privatisation est bien connue en Nouvelle-Zélande. Certes, l'expérience internationale montre que la privatisation d'entreprises publiques sur des marchés concurrentiels est bénéfique en termes économiques (Megginson et Netter, 2001), mais le débat national demeure troublé par des inquiétudes persistantes découlant des privatisations menées à la fin des années 80 et au début des années 90. En particulier, la privatisation est entachée de connotations négatives en raison des échecs passés (par exemple, le rachat récent de KiwiRail), mais aussi de la conviction que plusieurs anciennes entreprises publiques ont été bradées et que, durant la période de réglementation permissive, la privatisation a simplement remplacé des monopoles publics par des monopoles privés. La privatisation suscite aussi des inquiétudes à l'égard de la souveraineté économique, compte tenu des investissements étrangers dans d'anciennes entreprises publiques (ces investissements reflètent en partie l'insuffisance de l'épargne intérieure privée et le coût plus réduit du capital à l'étranger).

Les pouvoirs publics étudient actuellement les avantages et la viabilité de la cession de participations minoritaires dans certaines entreprises publiques[21]. Si ce projet se concrétise, il représenterait une innovation importante dans le modèle néo-zélandais de

gouvernance des entreprises publiques, et cette initiative aiderait à rapprocher la performance de ces entreprises de celle des sociétés du secteur privé. Tout d'abord, des privatisations partielles soumettraient les entreprises publiques aux disciplines de gouvernance liées aux critères de cotation en Bourse, ce qui permettrait et favoriserait l'amélioration de la transparence, la surveillance directe et l'analyse indépendante des performances des entreprises publiques. Les privatisations partielles amélioreraient aussi l'accès des entreprises publiques au capital, ce qui faciliterait leur expansion sur les marchés internationaux et contribuerait à atténuer l'impact de la géographie économique de la Nouvelle-Zélande sur les économies d'échelle[22]. De plus, étant donné qu'un certain nombre d'entreprises publiques opèrent dans des secteurs réglementés, un marché concurrentiel des actions serait une importante source d'informations pour les autorités de tutelle et renforcerait la séparation entre les fonctions d'actionnaire et de régulateur de l'État. En parallèle avec les mécanismes de protection des actionnaires minoritaires imposés par la réglementation sur les valeurs mobilières, cette évolution minimiserait le risque d'ingérence politique dans les décisions stratégiques des entreprises publiques. Enfin, des introductions partielles en Bourse amélioreraient aussi la profondeur du marché néo-zélandais des capitaux, qui est extrêmement superficiel en comparaison internationale (Hubbard et Evans, 2009), et élargiraient la palette d'instruments d'épargne à la disposition des Néo-Zélandais.

Même si les avantages probables des privatisations partielles sont tout à fait appréciables, la volonté du gouvernement de conserver des participations de contrôle dans les entreprises publiques limitera les possibilités d'améliorer la performance des entreprises. En particulier, en conservant des participations majoritaires, le gouvernement empêchera la création d'un marché du contrôle des entreprises et restreindra par conséquent les possibilités de restructuration ou d'autres modifications de la gestion permettant d'améliorer la productivité des sociétés (Mulherin *et al*., 2001 ; Manne, 1965). Du même coup, le gouvernement renoncera aussi à une prime liée à l'amélioration du contrôle. Toutefois, cela ne se produira que s'il décide de conserver ses participations majoritaires de façon définitive. De fait, dans certains pays de l'OCDE, l'État a maximisé le produit des privatisations en cédant d'abord des participations limitées dans des entreprises publiques puis en profitant de l'amélioration consécutive du gouvernement d'entreprise pour accroître ses recettes au titre des tranches ultérieures. La privatisation partielle devrait donc être considérée comme une première étape politiquement réalisable sur la voie d'une privatisation intégrale. En outre, toute privatisation devrait être conduite en fonction des bonnes pratiques préconisées dans l'étude OCDE (2010c).

Obstacles aux échanges et à l'investissement

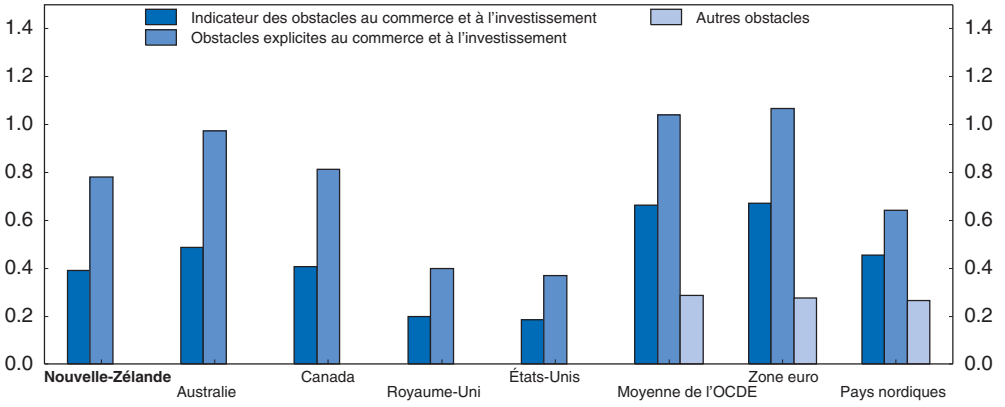
La Nouvelle-Zélande a un cadre d'action ouvert, mais les résultats sont médiocres

Étant donné que l'éloignement des marchés est une barrière naturelle au commerce extérieur et à l'investissement international, les politiques qui favorisent l'intégration des marchés nationaux et mondiaux revêtent une importance cruciale pour développer la concurrence et les économies d'échelle. Comme on pouvait le prévoir, de plus en plus d'études constatent que les politiques qui influencent le degré d'ouverture internationale peuvent avoir un impact relativement prononcé sur la performance économique dans les petits pays (Evans et Hughes, 2003). De même, en règle générale, les filiales de sociétés étrangères présentent une plus grande intensité de capital et de qualifications et investissent davantage dans la recherche-développement que ce n'est le cas des

entreprises nationales (Keller et Yeaple, 2009). En conséquence, les filiales de sociétés étrangères en Nouvelle-Zélande et, généralement, dans la zone OCDE, sont plus productives que les entreprises nationales et constituent un important vecteur de diffusion de la technologie (Fabling *et al.*, 2008 ; Criscuolo, 2005).

Dans le contexte de son programme de réforme amorcé à la fin des années 80, la Nouvelle-Zélande a ramené les obstacles au commerce et à l'investissement jusqu'à des niveaux relativement bas qui sont restés globalement inchangés au cours des années ultérieures. Plus récemment, la Nouvelle-Zélande a aussi négocié des accords bilatéraux de libre-échange avec plusieurs pays, notamment la Chine, et le pays est un membre fondateur du partenariat économique et stratégique transpacifique. Compte tenu des progrès limités réalisés dans la réduction des obstacles aux échanges et aux investissements dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la Nouvelle-Zélande reste l'un des pays les plus ouverts, la distribution des indicateurs étant relativement uniforme (graphique 3.13). Les derniers obstacles réglementaires directs au commerce et à l'investissement résultent principalement du régime néo-zélandais de sélection de l'IED, qui est jugé relativement onéreux, comme on le verra plus loin.

Graphique 3.13. **L'indicateur des obstacles au commerce et à l'investissement et ses composantes, 2008**



Source : OCDE, OCDE.stat – *Base de données de la réglementation des marchés.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932400019

Malgré le faible niveau des obstacles dus aux politiques publiques, la performance commerciale de la Nouvelle-Zélande est véritablement médiocre. La pénétration des importations est plus forte qu'aux États-Unis et en Australie, mais beaucoup plus réduite que dans un certain nombre de petits pays de l'OCDE, ce qui montre que les importations n'exercent qu'une faible pression concurrentielle. S'agissant des exportations, la montée en puissance de l'Asie a déplacé vers l'est le centre de gravité économique du monde et grandement avantagé certains secteurs de l'économie néo-zélandaise. Toutefois, l'intensité globale et la diversité des exportations de ce pays restent relativement faibles, et les exportateurs n'ont pu tirer parti de la croissance généralement vigoureuse des marchés d'exportation depuis 2003 (graphique 1.4, partie E). Les exportations de services ont été particulièrement médiocres (voir le graphique 3.15 ci-après). De plus, la croissance des exportations émane essentiellement d'un petit nombre d'entreprises, et la contribution des nouveaux exportateurs est assez limitée, ce qui signifie qu'un nombre relativement restreint d'entreprises atteignent l'échelle d'efficience par le biais des exportations

(Treasury, 2008b). Dans l'ensemble, le secteur exportateur éprouve des difficultés pour compenser le niveau élevé du taux de change par des gains de productivité.

Contrairement à ce qui est le cas pour les échanges, la Nouvelle-Zélande se montre raisonnablement efficace pour attirer l'IED : en ce qui concerne la part des entrées d'IED dans le PIB elle se situe dans le tiers supérieur des pays de l'OCDE. Toutefois, les flux sortants d'IED sont très faibles en comparaison internationale, peut-être à cause du manque de dynamisme de l'épargne privée.

Une plus grande transparence des politiques s'impose pour surmonter le handicap de la distance

Les entrées d'IED en Nouvelle-Zélande sont régies par l'*Overseas Investment Act* (2005) qui fixe les conditions législatives requises pour les investissements de l'étranger ; ces dispositions sont appliquées par l'*Overseas Investment Office* (OIO). Conformément à cette loi, les investisseurs étrangers doivent obtenir un agrément avant d'acquérir des terrains sensibles (définis en fonction de la catégorie du terrain et de seuils de superficie), d'importants actifs d'entreprises ou des quotas de pêche. Les demandes concernant des terrains sensibles sont évaluées en fonction d'un grand nombre de critères qui servent à déterminer si l'investissement proposé sera bénéfique pour la Nouvelle-Zélande. Pour citer un exemple notoire, en 2008, en réponse à une offre de l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada d'acquérir 40 % du capital de l'aéroport international d'Auckland, les autorités ont introduit rétrospectivement un critère nouveau et plutôt illogique, celui de savoir si un investissement « aidera la Nouvelle-Zélande à maintenir le contrôle néo-zélandais d'infrastructures d'importance stratégique sur des zones sensibles »[23].

En 2009, le gouvernement a révisé l'*Overseas Investment Act* afin de réduire les charges administratives et d'accroître la transparence et la prévisibilité pour les investisseurs étrangers. En conséquence, quelques ajustements ont été effectués pour accélérer le processus de sélection et réduire le nombre de demandes soumises à l'agrément ministériel[24]. En contraste avec ces réformes et avec l'objectif de la révision, en 2010 les autorités ont introduit un nouveau critère relatif aux « intérêts économiques » et un critère du « facteur atténuant » afin de donner aux ministres plus de latitude pour décider si un projet d'investissement étranger dans des zones sensibles correspondrait aux intérêts économiques de la Nouvelle-Zélande. Afin de préserver la marge d'action ministérielle, le gouvernement a également choisi de conserver le critère des actifs stratégiques. Afin de préserver la marge de manœuvre ministérielle, les pouvoirs publics ont aussi décidé de garder le critère des actifs stratégiques pour les demandes d'investissements portant sur des terrains sensibles. Un aspect plus encourageant tient au fait qu'en février 2011, un protocole d'investissement éliminant les procédures de sélection pour les IED transtasmaniens a été signé avec l'Australie, qui est la plus grande source d'IED en Nouvelle-Zélande

Les critères d'acceptation des investissements étrangers en Nouvelle-Zélande sont donc devenus de plus en plus opaques, et il convient de les simplifier pour plus de certitude, de clarté et de cohérence. Comme dans d'autres domaines de la réglementation, augmenter le pouvoir d'appréciation des ministres ajoute à l'incertitude et au coût d'un régime déjà complexe et dépourvu de transparence. Par exemple, toute réelle préoccupation concernant l'acquisition d'« actifs stratégiques » par des intérêts étrangers doit être bien précisée et donner lieu à des mesures explicites distinctes de contrôle de la propriété. Le régime de filtrage de l'IED comporte une autre difficulté : dans la pratique, il

ne prend pas en compte les avantages privés des IED dans des zones sensibles (Heatley et Howell, 2010). Même si le nombre de demandes d'IED rejetées est très faible (toutefois, une autosélection des candidats n'est pas à exclure), on court le risque de refuser des opérations potentiellement bénéfiques, de léser les vendeurs locaux de terrains sensibles et de restreindre l'investissement étranger mais aussi national.

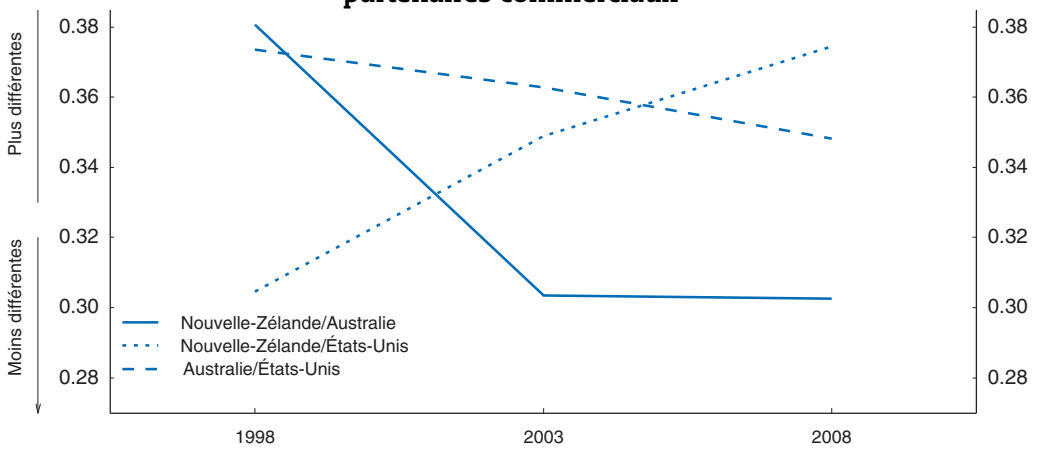
Un processus continu d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle réduira les obstacles internes

Les obstacles aux frontières ne sont pas les seules contraintes potentielles sur les échanges et l'investissement. Les réglementations intérieures qui restreignent la concurrence et s'écartent sensiblement de celles des principaux partenaires commerciaux potentiels peuvent aussi protéger les entreprises locales contre l'entrée d'entreprises étrangères sur le marché. Comme le secteur des services a été réglementé de façon très spécifique d'un pays à l'autre, l'hétérogénéité des politiques transfrontières est relativement marquée et peut imposer des coûts considérables aux entreprises qui désirent créer une implantation sur les marchés étrangers (Nordås et Kox, 2009). De fait, il est probable que les effets frontaliers constatés dans la plupart des études sur le commerce international se produisent parce qu'une frontière nationale représente une limite entre deux systèmes juridiques et réglementaires. Étant donné l'internationalisation continue du secteur des services, il y a fort à parier que les différences nationales en termes de réglementation deviennent de plus en plus coûteuses et entravent le développement de nombreuses catégories d'exportations de services.

Les différences dans la réglementation des marchés de produits observées pour des paires de pays peuvent être chiffrées à l'aide des données sous-jacentes utilisées pour construire les indicateurs sur la réglementation des marchés de produits. Ces indicateurs de l'hétérogénéité des politiques montrent que les différences de réglementation entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie sont les deuxièmes les plus faibles parmi toutes les paires associant la Nouvelle-Zélande à un autre pays de l'OCDE. Cette situation s'explique dans une large mesure par l'incidence du programme de marché économique unique en vertu duquel une série d'activités et d'initiatives destinées à réduire les obstacles réglementaires à l'activité d'entreprise dans l'ensemble de la Tasmanie sont mises en œuvre. Cependant, les différences dans les indicateurs de la réglementation des marchés de produits entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie sont plus importantes que dans plusieurs autres partenariats commerciaux étroits au sein de l'OCDE, comme ceux entre les États-Unis et le Canada, l'Allemagne et l'Autriche, et l'Allemagne et la France. En outre, ces indicateurs de l'hétérogénéité de la réglementation des marchés de produits donnent à penser qu'après avoir reculé entre 1998 et 2003, les différences réglementaires entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie sont restées globalement inchangées ces dernières années (graphique 3.14).

L'économie néo-zélandaise étant relativement concentrée sur les services, les différences de réglementation d'un pays à l'autre pourraient être une cause majeure de la faiblesse considérable des exportations de services ces dernières années (graphique 3.15). Les tendances économiques à long terme en Nouvelle-Zélande ne sont pas très différentes de celles des six États et des deux territoires de l'Australie (Grimes, 2004) ; ce constat, outre qu'il conforte l'idée d'une union monétaire, implique qu'il n'y a pas d'obstacles structurels sur la voie d'un marché unique transtasmanien. Cela souligne l'importance d'une harmonisation des réglementations et d'une reconnaissance mutuelle des normes, par

Graphique 3.14. **Hétérogénéité des politiques par rapport aux principaux partenaires commerciaux**[1]



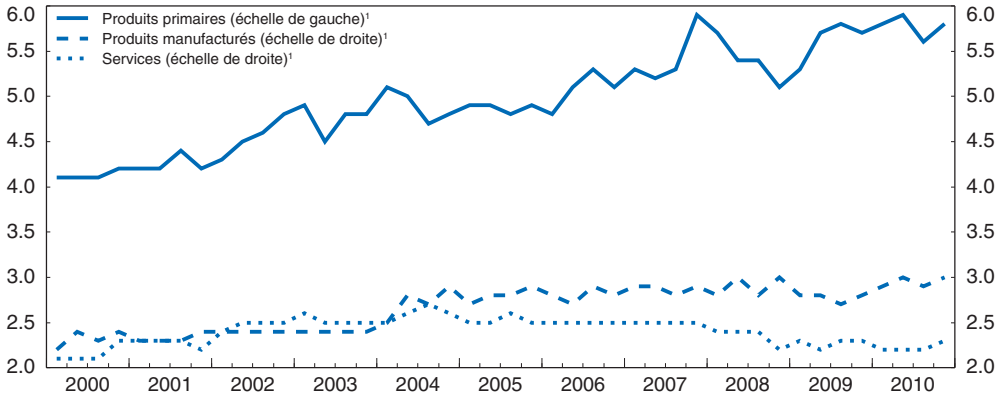
1. Les indicateurs bilatéraux de l'hétérogénéité des politiques sont calculés à l'aide des données sur la réglementation contenues dans la *Base de données de l'OCDE sur la réglementation*. Ces indicateurs évaluent dans quelle mesure des politiques données diffèrent pour des paires de pays. Pour une description détaillée, voir Nordås et Kox (2009).

Source : OCDE, OCDE.stat – *Base de données sur la réglementation des marchés* et calculs de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932400038

Graphique 3.15. **Exportations en volume**

Milliards NZD de 1995-96



1. Les données pour les troisième et quatrième trimestres 2010 ont été estimées par la Banque de réserve de la Nouvelle-Zélande.

Source : Reserve Bank of New Zealand (2010), *Monetary Policy Statement*, décembre.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932400057

exemple dans le contexte de l'accord transtasmanien de reconnaissance mutuelle (TTMRA) et du projet d'accord de rapprochement économique[25].

Une action continue dans le sens d'une plus grande harmonisation des réglementations, d'une reconnaissance mutuelle et d'une intégration des institutions, dans les cas où cela se révèle nécessaire, permettrait de réduire encore les coûts de transaction géographiques entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie et atténuerait l'impact négatif de la géographie économique. Le récent protocole d'accord entre les gouvernements de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie, qui encourage une coopération accrue entre les autorités de régulation et les responsables des politiques et définit une série

d'initiatives de coordination pour approfondir l'intégration dans le domaine industriel et commercial, s'avère donc particulièrement utile. Les principes sur lesquels reposent ces accords doivent être élargis et appliqués à d'autres partenaires commerciaux potentiels, en particulier en Asie, afin de réduire les coûts de conformité supplémentaires que supportent les entreprises opérant sur des marchés extérieurs. Toutefois, comme pour toute modification importante de la réglementation, il est essentiel que les initiatives d'harmonisation s'accordent avec les objectifs et les circonstances propres à la Nouvelle-Zélande.

Encadré 3.3. **Recommandations sur les mesures visant à ramener la réglementation des marchés de produits vers la ligne de front des pays de l'OCDE**

Secteurs de réseau

- Clarifier et, si nécessaire, réorganiser, les rôles et responsabilités des ministères et des autorités chargées de la réglementation, en particulier dans les télécommunications et le transport, afin de maintenir une relation d'indépendance mutuelle appropriée et de réduire l'intervention ministérielle dans les questions de réglementation.
- Améliorer et renforcer les mécanismes de reddition des comptes concernant les régulateurs indépendants en évaluant périodiquement leur impact sur les marchés qu'ils réglementent et en soumettant leurs décisions à des droits de recours élargis sans pour autant freiner les initiatives propices à la concurrence.
- Supprimer la « Kiwi Share » de l'État dans Telecom. Faire en sorte que les services liés aux obligations de couverture soient contestables par d'autres sociétés de télécommunications et neutres du point de vue technologique.
- Soumettre l'initiative gouvernementale pour l'Internet très haut débit à une analyse coûts-avantages complète conformément au cadre de gouvernance de la réglementation.

Gouvernance de la réglementation

- Continuer d'étendre et d'approfondir l'emploi d'outils de gouvernance réglementaire (examens périodiques, clauses de caducité automatique et engagement d'éviter qu'une nouvelle réglementation n'entraîne un accroissement net des charges réglementaires) de manière à : réduire l'incidence des modifications *ad hoc* des politiques intervenant sans aucune analyse formelle des coûts et avantages connexes ; renforcer les mécanismes de contrôle dans le système de gestion de la réglementation ; minimiser les interventions ministérielles dans les décisions réglementaires et dans l'application des réglementations.
- Recourir plus régulièrement et plus rigoureusement à l'AIR pour améliorer la capacité du gouvernement de produire régulièrement des réglementations de grande qualité sur la base d'une réflexion pertinente fondée sur des faits concrets.
- Compléter la déclaration gouvernementale « Better Regulation, Less Regulation » par une déclaration soulignant l'importance de la concurrence et décrivant l'approche adoptée par l'État pour la promouvoir.
- Compléter et soutenir les travaux la Regulatory Quality Team du Trésor, qui a pour mission de surveiller et d'améliorer la qualité du processus réglementaire, en rendant les ministres et leurs organismes plus clairement redevables de la qualité de la réglementation dans les activités relevant de leur portefeuille et en établissant une culture d'amélioration continue de la politique réglementaire et de son application. Veiller à ce que la Regulatory Quality Team soit suffisamment indépendante.

Encadré 3.3. **Recommandations sur les mesures visant à ramener la réglementation des marchés de produitsvers la ligne de front des pays de l'OCDE** *(suite)*

- Affiner les « principes de réglementation raisonnable », de façon qu'ils soient largement acceptés et qu'ils n'exigent qu'une interprétation minimale par les tribunaux. Ensuite, adopter une loi sur la responsabilité réglementaire, affinée comme il se doit, pour améliorer la responsabilité et la transparence en matière de réglementation.

Politique de la concurrence

- Autoriser la Commission du commerce à recourir à un plus large éventail d'interventions pour traiter plus rapidement les dossiers et libérer des ressources pour de nouvelles enquêtes. Envisager d'appliquer le régime de criminalisation des ententes et les dispositions visant à combattre les ententes tacites sur les prix.
- Recourir davantage aux évaluations ex post des fusions et acquisitions et d'autres décisions de la Commission pour évaluer sa performance.
- Envisager de modifier la loi sur le comportement unilatéral afin que les termes « tirer profit de » puissent être interprétés d'une manière plus souple qui ne se limite pas au critère contrefactuel, comme c'est le cas en Australie.
- Continuer de développer la coopération entre la Commission du commerce et ses homologues australiennes.

Contrôle étatique

- Si des privatisations totales sont impossibles, privatiser partiellement les entreprises publiques pour améliorer la discipline commerciale et la transparence.

Obstacles aux échanges et à l'investissement

- Réviser le régime de filtrage de l'IED de manière à le rendre plus simple et moins onéreux pour les demandeurs et à supprimer le pouvoir de veto discrétionnaire des ministres.
- Supprimer tous les droits de douane subsistants ainsi que le monopole de Zespri sur l'exportation de kiwis.
- Continuer à développer, si nécessaire, la reconnaissance mutuelle, l'harmonisation des réglementations et la création d'institutions communes avec l'Australie.

Recommandation générale

- Entreprendre de nouvelles recherches fondamentales sur la structure industrielle de la Nouvelle-Zélande et sur le niveau des effets d'échelle, de la concurrence et de l'efficience du marché.

Notes

1. Les réformes structurelles visant à surmonter ces défis ont été examinées dans la précédente *Étude*.
2. Les indicateurs RMP établis par l'OCDE ont été utilisés pour illustrer les principales différences entre les politiques des marchés de produits dans les pays membres et dans les pays non membres depuis la fin des années 90. Ces indicateurs résument un large éventail de règles et réglementations formelles susceptibles de réduire l'intensité de la concurrence dans les segments du marché de produits où la technologie et les conditions de marché rendent la concurrence viable. Les principales études décrivant la construction des indicateurs RMP sont celles de Nicoletti *et al.* (1999), Conway *et al.* (2005), Conway et Nicoletti (2006) et Wölfl *et al.* (2009).
3. Ainsi, Romp et de Haan (2005) signalent que 32 études sur 39 consacrées à des pays de l'OCDE relèvent un effet positif de l'investissement en infrastructures sur une configuration donnée de la production, de l'efficience, de la productivité, de l'investissement privé et de l'emploi.

4. À la différence des résultats présentés par Mills et Timmins (2004), Simmons (2004) constate que la Nouvelle-Zélande a en fait un nombre anormalement élevé de petites entreprises par rapport à certains autres pays de l'OCDE.

5. Comme l'ont relevé Arnold *et al.* (2003), ces résultats reflètent des déséconomies d'échelle conjuguées à une productivité médiocre.

6. Cette période de l'histoire économique de la Nouvelle-Zélande a été largement étudiée. Voir, entre autres, Silverstone *et al.* (1996), Evans *et al.* (1996) et Dalziel et Lattimore (1999).

7. Analysant les variations des valeurs des indicateurs RMP, Wölfl *et al.* (2009) confirment que la Nouvelle-Zélande fait partie d'un petit nombre de pays de l'OCDE dans lesquels la modification de la réglementation des marchés de produits entre 1998 et 2008 se révèle statistiquement négligeable.

8. Conway *et al.* (2005) constatent que le manque de cohérence des politiques tend à s'accentuer à mesure que l'environnement réglementaire devient plus restrictif dans les différents pays.

9. Les effets en cascade de la réglementation dans le secteur non manufacturier se propagent dans le reste de l'économie par plusieurs autres canaux tels que l'effet sur le prix des biens d'équipement et les effets du malaise de Baumol, qui agissent par le biais des salaires.

10. À titre d'exemple, le Royaume-Uni a été parmi les premiers à ouvrir les secteurs de réseau à la concurrence et à appliquer bon nombre de réformes réglementaires et de bonnes pratiques qui ont par la suite été reprises dans un certain nombre d'autres pays (réglementation des prix RPIX). Cependant, il a fallu plus d'une décennie pour qu'une concurrence effective s'installe dans les secteurs des télécommunications et de l'énergie.

11. Le cas s'est produit récemment dans le contexte de la collaboration entre Air New Zealand et Virgin sur la route transtasmanienne. Pour que ce projet aille de l'avant, il fallait l'agrément de l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) et du ministère néo-zélandais des Transports.

12. Cette évolution est confirmée par le fait que, selon des données d'enquête, les coûts de conformité totaux par équivalent travailleur à plein-temps pour les entreprises de 15-99 salariés et de 100 salariés et plus ont légèrement augmenté depuis 2004 (KPMG, 2008).

13. Même si cette décision ne relève pas de la réglementation des marchés de produits, les récentes modifications apportées au code du travail pour obtenir que la série de films sur les Hobbits soit tournée en Nouvelle-Zélande ont aussi été adoptées selon une procédure d'urgence, ce qui dénote que l'action gouvernementale est parfois conduite de façon précipitée.

14. Voir *www.treasury.govt.nz/economy/regulation/statement*.

15. Plus précisément, les principes de bonne réglementation recommandés par le groupe spécial chargé d'examiner le projet de loi sur la responsabilité réglementaire entrent dans cinq grandes catégories : État de droit, libertés, expropriations, impôts et redevances, rôle des tribunaux, et élaboration de lois appropriées (Regulatory Responsibility Taskforce, 2009).

16. À l'heure actuelle, les tribunaux néo-zélandais ne sont pas chargés de réexaminer les réglementations mais ont le pouvoir d'annuler des décisions d'application et peuvent aussi déclarer invalides des réglementations qui n'entrent pas dans le champ de compétences de l'organisme qui les a établies.

17. Ainsi, il faut prendre en compte une série de facteurs susceptibles d'influer sur la concentration et l'échelle d'efficience, notamment l'ampleur de la concurrence des importations et des mécanismes compensateurs, la probabilité d'une hausse des prix ou des marges, l'importance des produits de substitution et de la différenciation des produits et la trajectoire probable de l'innovation et d'autres moteurs de l'efficience dynamique.

18. Une série de données crédibles est disponible depuis peu et offre une mine d'informations qui pourraient être utilisées pour réduire la subjectivité et améliorer l'application du droit de la concurrence. Pour plus de détails, voir Fabling *et al.* (2008).

19. Plus précisément, le portefeuille de l'État comprend : 17 entreprises publiques, huit instituts de recherche de la Couronne, quatre institutions financières de la Couronne, quelques entités établies en vertu d'une loi (*statutory entities*) et des participations dans une compagnie de transport maritime et dans quatre aéroports. Voir *www.comu.govt.nz/index.html*.

20. À titre d'exemple, la version publique du plan de redressement gouvernemental de KiwiRail tient en deux pages à peine et n'offre aucun des détails que les actionnaires souhaiteraient connaître pour évaluer un investissement de 750 millions NZD.

21. En particulier, le gouvernement a demandé au Trésor son avis sur les avantages et la viabilité de la cession jusqu'à 49 % de l'entreprise productrice et exportatrice de charbon (Solid Energy), ainsi que 49 % de ses trois producteurs/distributeurs d'électricité – Meridian Energy, Genesis Energy et Mighty River Power. Il a aussi demandé conseil sur la réduction de sa participation de 75 % dans Air New Zealand, tout en gardant une participation majoritaire.

22. À titre d'exemple, le président de Solid Energy a indiqué récemment que sa société avait besoin de 10 milliards NZD de capitaux supplémentaires sur les cinq prochaines années pour financer un certain nombre de grands projets.

23. En définitive, ce critère des actifs stratégiques n'a pas été invoqué et les ministres ont rejeté le projet d'investissement au motif qu'ils n'étaient pas convaincus que celui-ci offrait des avantages aux termes de l'*Overseas Investment Act* (Heatley et Howell, 2010).

24. Bien qu'il n'y ait pas de date limite obligatoire pour le traitement des dossiers, l'OIO s'est fixé pour objectif de répondre à environ 90 % des demandes d'investissement dans un délai de 50 jours ouvrables, mais à l'heure actuelle, seulement 70 % des dossiers sont traités dans ce laps de temps. En vertu d'une clause de progressivité, de légères augmentations graduelles des participations étrangères sont dispensées d'une nouvelle demande.

25. Le TTMRA stipule que toute marchandise qui peut être vendue légalement en Australie peut être vendue légalement en Nouvelle-Zélande, et *vice versa*, et qu'une personne immatriculée en Australie pour exercer une activité professionnelle est en droit d'exercer une activité professionnelle équivalente en Nouvelle-Zélande, et *vice versa*.

Bibliographie

Acemoglu, D., P. Aghion et F. Zilibotti (2005), « Distance to frontier, selection and economic growth », *Journal of the European Economic Association*, mars 2006, vol. 4, n° 1.

Aghion, P. et E. Bessonova (2006), « On Entry and Growth: Theory and Evidence », *Revue de l'OFCE*, 2006/3, n° 97 bis.

Ahdar, R.T. (2009), « The unfulfilled promise of New Zealand's monopolisation law: Sources, symptoms and solutions », *Competition and consumer law journal*, vol. 16.

Alesina, A., S. Ardagna, F. Schiantarelli et G. Nicoletti (2005), « Regulation and Investment », *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, n° 4.

Arnold, T., D.B. de Boer et L. Evans (2003), « The structure of New Zealand Industry: Its implications for competition Law », dans M. Berry et L. Evans (dir. publ.), *New Zealand Competition Law at the Turn of the Century*, Victoria University of Wellington Press.

Banque mondiale (2010), *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*, Washington.

Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486.

Battersby, B. et R. Ewing (2005), « International trade performance: The gravity of Australia's remoteness », *Treasury Working Paper*, 2005-03.

Bertram, G. (2004), « What's wrong with New Zealand's Public Benefit test? », *New Zealand Economic Papers*, vol. 38.

Black, M., M. Guy et N. McLellan (2003), « Productivity in New Zealand 1988 to 2003 », *New Zealand Treasury Working Paper* 03/06.

Blanchard, O. et F. Giavazzi (2003), « Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n° 3.

Boulhol, H., A. de Serres et M. Molnar (2008), « The Contribution of Economic Geography to GDP per Capita », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 602, Paris.

Bourlès, R., G. Cette, J. Lopez, J. Mairesse et G. Nicoletti (2010), « Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 791, Paris.

Cameron, R. et M. Beattie (2007), « Developing the SOE Model », *Open: State Owned Enterprises*, NZX.

COMU (2010), *2010 Annual Portfolio Report*, Wellington.

Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product market regulation in the non-manufacturing sectors of OECD countries: Measurement and Highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 530, Paris.

Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti et F. Steiner (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 509, Paris.

Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 419, Paris.

Criscuolo, C. (2005), « The Contribution of Foreign Affiliates to Productivity Growth: Evidence from OECD Countries », *OECD STI Working Paper* 2005/8, Paris.

Dalziel, P et R. Lattimore (1996), *The New Zealand macroeconomy: A briefing on the reforms*, Oxford University Press, Melbourne.

Davis, G. et J. Rahman (2006), « Perspectives on Australia's productivity prospects », *Treasury Working Paper* 2006-04.

Dolman, B., D. Parham et S. Zheng (2007), « Can Australia match US productivity performance? », *Productivity Commission Staff Working Paper*, Australian Productivity Commission, Canberra.

Electricity Technical Advisory Group (2009), « Improving Electricity Market Performance », A preliminary report to the Ministerial Review of Electricity Market Performance, Wellington.

Evans, L. (2004), « The efficiency test under competition law and regulation in the small open economy that is New Zealand », *New Zealand Economic Papers*, vol. 38, Issue 2.

Evans, L. et P. Hughes (2003), « Competition policy in small distant open economies: some lessons from the economics literature », *Treasury Working Paper*, 03/31.

Evans, L., A. Grimes, B. Wilkinson et D. Teece (1996), « Economic reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency », *Journal of Economic Literature*, vol. 34.

Evans, L., N. Quigley et K. Counsell (2009), « Protection of Private Property Rights and Just Compensation: An Economic Analysis of the most Fundamental Human Right not Provided in New Zealand », document non publié.

Fabling, R., A. Grimes, L. Sanderson et P. Stevens (2008), « Some rise by sin, and some by virtue fall: Firm Dynamics, Market Structure and Performance », *Ministry of Economic Development Occasional Paper*, 08/01.

Fox, K. (2005), « Returns to Scale, Technical Progress and Total Factor Productivity Growth in New Zealand Industries », *New Zealand Treasury Working Paper*, 05/04.

Grimes, A. (2003), « The Role of Infrastructure in Developing New Zealand's Economy », Paper presented to Institute of Policy Studies Spring 2008 Lecture Series.

Grimes, A. (2004), « New Zealand: A Typical Australasian Economy », *Motu Working Paper*, 04-11.

Guillemette, Y. (2009), « Structural policies to overcome geographic barriers and create prosperity in New Zealand », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 696, Paris.

Haefke, C. et M. Ebell (2004), « The Missing Link: Product Market Regulation, Collective Bargaining and the European Unemployment Puzzle », *document non publié*, Universitat Pompeu Fabra.

Heatley, D. (2010), « Level crossing: Collision Ahead? », *Competition and Regulation Times*, New Zealand Institute for the Study of Competition and Regulation, juillet.

Heatley, D. et B. Howell (2010), « Overseas Investment: Is New Zealand Open for Business? », New Zealand Institute for the Study of Competition and Regulation.

House of Representatives (2010), « 2010/11 Estimates for Vote State-Owned Enterprises », *Report of the Finance and Expenditure Committee*, *www.parliament.nz/NR/rdonlyres/FFF90154-D09D-49C0-92D1-BBAD62B5D7C1/145849/DBSCH_SCR_4773_201011EstimatesforVoteStateOwnedEnt.pdf*.

Howell, B. (2008), « Strategic Interaction under Asymmetric Regulation: the "Kiwi Share" in New Zealand Telecommunications », New Zealand Institute for the Study of Competition and Regulation.

Hubbard, L. et L. Evans (2009), « Why has New Zealand's Equity Market Lost Ground? », *Competition and Regulation Times*, New Zealand Institute for the Study of Competition and Regulation, juillet.

Keller, W. et S.R. Yeaple (2009), « Multinational Enterprises, International Trade, and Productivity Growth: Firm-Level Evidence from the United States », *Review of Economics and Statistics*, vol. 91, n° 2.

King, D. (2010), « Criminalisation of Cartel Behaviour », *Ministry of Economic Development Discussion Paper*, 10/01.

KPMG (2008), « Summary Report of the Business New Zealand-KPMG Compliance Cost Survey ».

Law, D. et N. McLellan (2005), « The Contributions from Firm Entry, Exit and Continuation to Labour Productivity Growth in New Zealand », *New Zealand Treasury Working Paper*, 05/01.

Luke, B. (2010), « Examining Accountability in State-Owned Enterprises », *Financial Accountability & Management*, vol. 26, n° 2.

Malyshev, N. (2006), « Regulatory Policy: OECD Experience and Evidence », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n° 2.

Manne, H.G. (1965), « Mergers and the Market for Corporate Control », *Journal of Political Economy*, vol. 73, n° 2, avril.

Mathewson, F. et N. Quigley (2003), « Market power thresholds: theory and competition cases related to barriers to entry, oligopoly and joint dominance », dans M. Berry et L. Evans (dir. publ.), *Competition Law at the Turn of the Century*, Victoria University Press, Wellington.

McCann, P. (2009), « Economic Geography, Globalisation and New Zealand's Productivity Paradox », *New Zealand Economic Papers*, vol. 43, n° 3.

MED/DBCDE (2010), « Trans-Tasman Mobile Roaming », *Discussion Document*, Ministry of Economic Development of New Zealand and the Department of Broadband, Communications and the Digital Economy of Australia.

Meech, O. (2010), « Taking Advantage' of Market Power », *New Zealand Law Journal*.

Megginson, W. et J. Netter (2001), « From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization », *Journal of Economic Literature*, vol. 39, n° 2.

Mills, D. et J. Timmins (2004), « Firm dynamics in New Zealand: A comparative analysis with OECD countries », *New Zealand Treasury Working Paper* 04/11.

Mulherin, J., J. Netter et M. Stegemoller (2001), « Privatisation and the Market for Corporate Control », *Claremont Colleges Working Papers in Economics*.

New Zealand Government (2010), *National Infrastructure Plan*, mars 2010.

Nicoletti G., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza et K.-Y. Yoo (2003), « Policies and international integration: influences on trade and foreign direct investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 359, Paris.

Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Product Market Reforms and Employment in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 472, Paris.

Nicoletti, G., S. Scarpetta et O. Boylaud (2000), « Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 226, Paris.

Nordås, H. et H. Kox (2009), « Quantifying Regulatory Barriers to Services Trade », *OECD Trade Policy Working Paper*, n° 85, Paris.

NZIER (2009), « Regulatory Impact Statements – Evaluation », *Report to the Treasury for the Regulatory Impact Analysis Reference Group*.

OCDE (2005), « Competition on the Merits », *Policy Roundtables*.

OCDE (2008), « Les indicateurs des systèmes de gestion de la réglementation », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, 2007/4.

OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande*, Éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (2009b), *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, Éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (2010a), *OECD Review of Regulatory Reform: Australia 2010*, Éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (2010b), *Perspectives des communications de l'OCDE 2010*, Éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (2010c) *Privatisation in the 21st Century: Recent Experiences of OCDE Countries*, Éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (2011), *Objectif croissance*, Éditions de l'OCDE, Paris.

Ratnayake, R. (1999), « Industry Concentration and Competition: New Zealand Experience », *Journal of Industrial Organisation*, vol. 17, n° 7.

Regulatory Responsibility Taskforce (2009), *Report of the Regulatory Responsibility Taskforce*, Wellington, septembre.

Romp, W. et J. de Haan (2005), « Public capital and economic growth: a critical survey », *EIB Papers*, vol. 10, n° 1/2005, Banque européenne d'investissement, Luxembourg.

Silverstone, B., A. Bollard et R. Lattimore (dir. publ.) (1996), *A Study of Economic Reform: The Case of New Zealand*, North-Holland, Amsterdam.

Simmons, G. (2004), « The impact of scale and remoteness on New Zealand's Industrial Structure and Firm Performance », dans J. Poot (dir. publ.), *On the edge of the global economy*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, Mass., États-Unis.

Tanner, L. (2008), « Best Practice Regulation Requirements », Ministerial Statement to Parliament. *http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2008-03-17/0066/hansard_frag.pdf;fileType%3Dapplication%2Fpdf*.

The 2025 Taskforce (2010), *Focusing on Growth: Closing the income gap with Australia by 2025*, Second Report, 3 novembre, Wellington.

Trésor (2008a), « Putting Productivity First », *New Zealand Treasury Productivity Paper* 08/01.

Trésor (2008b), « Enterprise and productivity: Harnessing competitive forces », *New Zealand Treasury Productivity Paper* 08/04.

Warmke, N., A. Tipper, L. van Heerden et T. Hunter (2010), « Uncovering Industry Drivers of New Zealand's Labour Productivity Growth », *document non publié*, Statistics New Zealand.

Wölfl, A., I. Wanner, T. Kozluk et G. Nicoletti (2009), « Ten Years of Product Market Reform in OECD Countries – Insights from a Revised PMR Indicator », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 695.

Chapitre 4

Politiques relatives à la croissance verte et au changement climatique

La Nouvelle-Zélande, dont l'économie repose sur l'exploitation de ses ressources naturelles et qui a à cœur de protéger et de promouvoir son image de pays respectueux de l'environnement, voit à juste titre dans la croissance verte une orientation naturelle pour son développement futur. Le pays bénéficie d'un environnement de qualité et du fait de l'abondance de ses ressources naturelles il n'est guère menacé par le risque de leur épuisement. Néanmoins, des défis se profilent à l'horizon. La tarification des ressources en eau étant peu pratiquée, des pénuries d'eau se font sentir avec de plus en plus d'acuité dans certaines régions de production laitière exposées aux sécheresses. La qualité des eaux se dégrade en raison des infiltrations de sous-produits agricoles. L'activité agricole est par ailleurs responsable de près de la moitié des émissions de gaz à effet de serre (GES) du pays, tandis que la consommation d'électricité et le transport privé pèsent eux aussi de plus en plus. L'intensité de production de GES de la Nouvelle-Zélande est la deuxième plus élevée de l'OCDE (après l'Australie), ce qui n'est guère surprenant pour un pays richement doté en ressources. Son profil spécifique d'émissions, toutefois, rend coûteuses les mesures d'atténuation : une proportion exceptionnellement élevée de la production électrique est déjà basée sur les énergies renouvelables (essentiellement hydrauliques), et il n'existe pas encore de technologies permettant de sensiblement réduire les émissions de méthane des animaux ruminants. La Nouvelle-Zélande est pionnière dans la mise en œuvre d'un système d'échange de quotas d'émission (ETS) couvrant l'ensemble des secteurs et des gaz. Le meilleur moyen de promouvoir une croissance verte serait d'utiliser plus largement les mécanismes de marché, entre autres instruments, pour la gestion des ressources naturelles et de renforcer les signaux donnés par les prix dans le cadre du système néo-zélandais d'échange de quotas d'émission.

Les données statistiques 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.

Comme expliqué dans la publication OCDE (2011), la croissance verte repose sur des politiques économiques et environnementales qui se confortent mutuellement. Nous avons vu dans les précédents chapitres que pour dynamiser la compétitivité de la Nouvelle-Zélande, celle-ci devra mettre en œuvre des pratiques économiques exemplaires encourageant l'innovation et les gains de productivité dans toute la chaîne de production. Nous allons également montrer dans ce chapitre qu'il importera également dans cette perspective de développer un avantage concurrentiel dans le capital naturel.

La croissance verte – un avantage concurrentiel à long terme

La Nouvelle-Zélande, bien qu'étant un petit pays dont la part dans le PIB mondial n'est que de 0.2 %, est fortement affectée par le programme d'action mondial dans le domaine environnemental. En prenant au sérieux ses obligations internationales, notamment aux termes du protocole de Kyoto, elle pourra gagner sa place à la table des négociations lorsque seront débattues les règles de comptabilisation pour la prise en compte de la foresterie et de l'agriculture, qui jouent un rôle prépondérant dans le profil d'émissions de la Nouvelle-Zélande. De surcroît, les petits pays peuvent jouer des rôles symboliques significatifs. En mettant en exergue sa propre gestion économique durable et en prenant sa juste part du fardeau, la Nouvelle-Zélande encourage les autres pays à faire de même, ce qui fait avancer le système. Même si ses actions ne contribuent directement que de façon limitée soit à aggraver, soit à réduire la dégradation écologique mondiale, chaque tonne de réduction de ses émissions d'équivalent CO_2 a la même valeur que n'importe quelle autre (Kerr, 2009).

La Nouvelle-Zélande a beaucoup à gagner du programme d'action pour une croissance verte, dans la mesure où sa prospérité dépend largement de son propre patrimoine en ressources naturelles, qui doit manifestement être sauvegardé. La coopération à l'égard du changement climatique mondial est de la même manière dans l'intérêt économique du pays, compte tenu de la vulnérabilité de la Nouvelle-Zélande aux impacts de ce changement. Selon les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, elle est notamment exposée à des risques liés à la sécurité des approvisionnements en eau et aux sécheresses, de même qu'à l'augmentation des inondations côtières et des phénomènes orageux. De plus, il ne faut pas sous-estimer la valeur économique de la marque mondiale « 100 % d'origine néo-zélandaise ». La marque doit être soigneusement améliorée par des politiques éclairées permettant aux exportateurs de mieux exploiter des marchés haut de gamme sur lesquels les valeurs éthiques entrent de plus en plus en ligne de compte dans les décisions de dépenses et d'investissement. Les consommateurs et détaillants des pays plus riches deviennent de plus en plus exigeants quant à la provenance écologique des produits (« intégrité de la chaîne de valeur », notamment bien-être animal)[1]. Par un renforcement crédible de son image de pays respectueux de l'environnement, la Nouvelle-Zélande pourrait être en mesure de contrer d'éventuelles tentatives (à l'instigation soit de concurrents étrangers,

soit de groupes de défense de consommateurs) visant ses exportations tant de biens que de services (notamment produits laitiers et tourisme).

Mais de façon peut-être plus fondamentale, l'adoption de politiques internalisant les coûts des externalités de la croissance économique pourrait procurer un avantage concurrentiel à plus long terme, conduisant à un développement des investissements, de la différenciation des produits, de l'innovation, etc. (OCDE, 2010a). La Nouvelle-Zélande serait ainsi mieux positionnée pour fournir les nouveaux produits verts et les nouvelles technologies vertes à un monde en demande, notamment sur les marchés émergents d'Asie de l'Est. Le développement de nouvelles niches fondées sur la valeur ajoutée procurée par le capital humain du secteur vert pourrait également contribuer à diversifier et développer les exportations au-delà des activités d'exploitation des ressources naturelles, confrontées à des limitations physiques. Il existe déjà un noyau solide d'entreprises dans le domaine des technologies propres – énergies renouvelables, biocarburants durables, agriculture durable, efficacité énergétique et conception durable, transports hybrides et limitation des déchets (Oram, 2009) – dont l'expansion et la croissance peuvent être encouragées en affectant une valeur au capital naturel rare et aux externalités de tarification, notamment aux émissions de gaz à effet de serre (GES). Ces industries devront dominer la concurrence.

Développement durable : une croissance soumise à des limites

Le développement durable repose sur une approche intersectorielle de l'action publique destinée à assurer la prospérité matérielle tout en évitant la dégradation de l'environnement, autrement dit sur une croissance économique assise sur une utilisation durable des ressources naturelles. La gestion des ressources naturelles, le changement climatique, la gestion de l'eau et des déchets sont largement acceptés en Nouvelle-Zélande comme des aspects fondamentaux du bien-être présent et futur du pays. Bien que la qualité environnementale demeure élevée, on peut constater une dégradation à long terme pour un certain nombre d'indicateurs clé comme les émissions de GES et, dans certaines régions la qualité et les volumes d'eau. Les menaces sur la biodiversité exceptionnelle du pays se sont accentuées avec son intégration croissante dans l'économie mondiale.

Le développement durable a été défini à juste titre en Nouvelle-Zélande comme correspondant à un mode de croissance qui élève les niveaux de vie sans porter préjudice aux générations futures. Ce concept couvre aussi certains aspects du bien-être de l'ensemble des générations qui sont beaucoup plus généraux que ceux pris en compte simplement par le PIB (par exemple, Stiglitz *et al.*, 2008). La Nouvelle-Zélande est l'un des rares pays de l'OCDE affichant un large écart positif entre le bien-être subjectif mesuré par les enquêtes de satisfaction des consommateurs et le revenu national net par habitant. Outre l'environnement et le style de vie, ces notions du bonheur intègrent souvent des facteurs sociaux comme l'égalité des revenus et des chances. Dans le droit-fil de cette pluralité d'objectifs, l'OCDE préconise une croissance qui soit « plus forte, plus saine et plus juste ».

Le cadre de gouvernance : la Loi sur la gestion des ressources

La loi de 1991 sur la gestion des ressources (*Resource Management Act* ou RMA) et ses mesures d'application sont les principaux instruments de gestion des incidences environnementales des activités économiques en Nouvelle-Zélande. Cette loi vise au premier chef à promouvoir une gestion durable des ressources naturelles et physiques en

protégeant la capacité de l'atmosphère, de l'eau, des sols et des écosystèmes à permettre la vie. Les plans régionaux et territoriaux et les déclarations de politique générale doivent être en conformité avec les réglementations, normes et politiques nationales, tel que précisé dans les déclarations de politique nationale (NPS) et les normes environnementales nationales (NES). Au terme de l'article 32 de la RMA, les régions doivent examiner les coûts et avantages des mesures proposées pour obtenir les résultats souhaités, et notamment des méthodes alternatives (instruments fondés sur le marché, informations ou actions volontaires, etc.), quand le choix par défaut consiste en des mesures contraignantes. La loi permet également une dévolution des responsabilités de la politique environnementale aux collectivités et à divers acteurs, par exemple pour la conclusion de conventions pour la conservation de l'environnement avec des propriétaires terriens privés, les engagements volontaires souscrits par les entreprises, surveillance assurée par les ONG, l'information du public et les activités de dépollution. La consultation du public est obligatoire dans la planification et l'élaboration de l'action publique.

En principe, le système à plusieurs niveaux imposé par la RMA assure un cadre robuste de gouvernance *ex ante*. Les avantages d'objectifs fédérateurs et d'orientations stratégiques de l'action publique au niveau national (expertise technique, arbitrages politiques) se conjuguent avec ceux de la subsidiarité (connaissance et responsabilisation du niveau local, flexibilité) pour sa mise en œuvre. La Loi de 2002 sur l'administration locale (*Local Government Act* ou LGA) a considérablement élargi le champ d'activité des autorités locales en leur confiant un mandat de durabilité environnementale. La LGA a fusionné une multitude déconcertante de lois et règlements anciens, avec pour objectif de : *a)* permettre une prise de décisions et d'initiatives démocratiques par les collectivités et pour leur compte ; et *b)* promouvoir le bien-être social, économique, environnemental et culturel des collectivités, dans la période actuelle et dans le futur.

Concrètement toutefois, le fonctionnement du système n'est pas allé sans heurts. Les conseils régionaux et de district utilisent le plus souvent un système de « *consents* » (c'est-à-dire la délivrance d'autorisations ou de permis d'utilisation de ressources, eau ou terres, en liaison avec une activité économique, à la condition que les normes environnementales applicables soient respectées). Un *consent* est un droit limité dans le temps à « prélever » des ressources naturelles à gestion partagée. La dévolution totale des responsabilités assortie d'une plus grande autonomie au niveau local ont conduit à un manque de cohérence dans la délivrance régionale des *consents*, qui crée une incertitude réglementaire et même une inégalité dans les conditions de concurrence pour les entreprises. La qualité des plans régionaux est extrêmement variable. Les études de coûts-avantages manquent généralement d'analyse quantitative ou de supervision par les autorités nationales. Les instruments basés sur le marché, connus pour être plus efficients que les mesures autoritaires (Sharp, 2002 ; de Serres *et al.*, 2010), sont rarement utilisés. L'absence générale de tarification dans l'allocation des ressources se traduit par une procédure longue et source de litiges pour la délivrance du *consent*. Les demandeurs ou des tiers peuvent faire appel des décisions des conseils auprès du Tribunal pour l'environnement (Environmental Court), qui a formulé des interprétations de la RMA. Certains demandeurs multiplient les appels, stratégie qui leur permet de reformuler leurs demandes pour les adapter aux vues du Tribunal jusqu'à ce qu'elles soient approuvées ou finalement retirées. Des tiers peuvent s'associer aux demandes d'appel, et ils le font souvent pour des raisons anticoncurrentielles plutôt qu'environnementales.

La loi a été modifiée à deux reprises, en 2005 et 2009, pour remédier à ces problèmes (encadré 4.1). De même, en 2010, le gouvernement a créé une Autorité de protection de l'environnement (Environmental protection Agency ou EPA), qui est une entité de la Couronne chargée de mettre en œuvre la politique environnementale pour les questions d'intérêt national (par exemple. voies d'eau traversant des frontières régionales ou projets

Encadré 4.1. **Les modifications de 2009 de la RMA (phase I)**

Les modifications d'octobre 2009 de la RMA visaient à réduire la longueur des délais pour la délivrance des « consents » et à prévenir les contestations et appels sans cause de même que les comportements anticoncurrentiels, qui réduisent considérablement l'efficience de la réglementation.

Longueur des délais pour la délivrance des « consents »

Trois instruments principaux ont été mis en place. Tout d'abord, les demandeurs ont eu la possibilité de faire directement appel des demandes potentiellement litigieuses auprès du Tribunal pour l'environnement (sans passer par les phases d'audition et de décision par l'autorité locale). L'utilisation efficace de cet instrument à ce jour (une demande formulée par un supermarché) a abouti à une décision sous neuf mois, soit un gain de plus d'un an par rapport au délai que l'on aurait pu escompter. L'expérience a montré que les principaux intervenants opposés à la création de nouveaux supermarchés sont en général des concurrents, et il ne semblait pas y avoir en l'espèce d'objection basée sur des considérations de concurrence. Deuxièmement, les demandes de « consents » pour l'exploitation de ressources peuvent désormais être formulées directement auprès de l'EPA nouvellement créée. Les demandes déjà accordées et celles à l'étude représentent à ce jour un total de 8.5 milliards NZD de travaux d'infrastructure. L'EPA indique que les décisions sur ces projets progressent comme prévu pour aboutir dans les délais requis de neuf mois à compter de leur notification publique, comme l'imposent les amendements à la Loi. Troisièmement, les régions sont tenues d'accorder une ristourne sur les frais administratifs quant les approbations de « consents » font l'objet de retard. Cela semble avoir encouragé une révision des systèmes et procédures internes pour assurer un meilleur respect des délais au sein des conseils régionaux, encore qu'il soit trop tôt pour observer les impacts sur les opérations effectives de traitement et sur les délais d'approbation.

Contestations et appels sans cause et comportements anticoncurrentiels

Quatre mesures ont été introduites : *i)* des frais de justice élevés en cas de constatation de comportement anticoncurrentiel (comme proposé dans l'*Étude* 2009) ; *ii)* une réduction de l'éventail des parties autorisées à se joindre en tant que tiers à une procédure d'appel devant le Tribunal pour l'environnement ; *iii)* des restrictions explicites sur les interventions de concurrents ; et *iv)* la suppression de toute voie de recours pour des parties prétendant défendre l'intérêt public (motif précédemment utilisé par des concurrents pour s'associer aux appels). Les résultats de ces mesures sont encore difficiles à chiffrer, notamment en raison de dispositions transitoires qui font que des appels présentés par des concurrents de demandeurs de « consents » d'exploitation de ressources sont encore examinés en vertu des dispositions antérieures. Toutefois, certains éléments donnent à penser que les comportements anticoncurrentiels sont maintenant moins fréquents, dans la mesure où des concurrents redoutent de servir d'exemple pour le nouveau régime. L'atonie du climat économique peut aussi être un facteur, dans la mesure où les demandes d'autorisation d'exploitation de ressources sont moins nombreuses, et où les entreprises donnent la priorité à d'autres utilisations de leurs ressources.

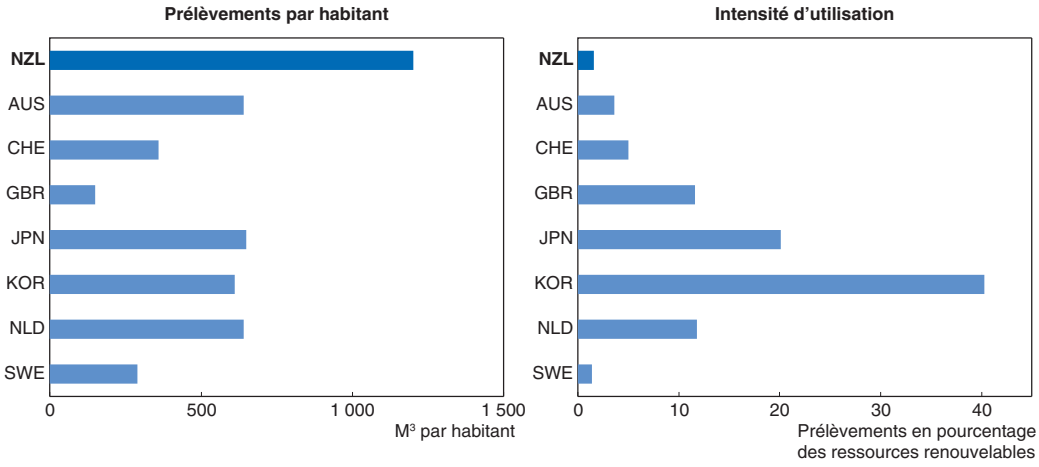
d'infrastructure à vocation nationale). La création de l'EPA fait espérer la mise en place d'une administration techniquement qualifiée et indépendante protégeant de façon efficace l'environnement. L'EPA devrait se charger de la définition et surveiller l'application de normes juridiques (NES) qui sont claires et opposables (Sustainability Council, 2010a), et son Conseil de direction en sa qualité d'organisme relevant du ministre (plutôt que du ministère de l'Environnement) devrait être habilité à contrôler l'exercice de ses fonctions (PCE, 2011). Le gouvernement a également pris la mesure radicale d'intervenir directement auprès d'un conseil régional qui n'avait pas défini de plan régional et gérait mal ses ressources en eau, en remplaçant les commissaires et en assurant lui-même la délivrance des autorisations de prélèvements d'eau et des ordonnances de conservation, sans passer par le Tribunal. Bien que ces mesures interventionnistes puissent se justifier en dernier recours, elles sapent les incitations à la responsabilisation au niveau local. Il est important que la frontière entre les intérêts et les compétences au plan national et local soit clairement tracée de manière à préserver les meilleurs éléments du système existant. Or des autorités locales se sont plaintes que le gouvernement national ne donnait pas suffisamment d'orientations sur ce en quoi consistait vraiment le développement durable (OCDE, 2007). Il est tout aussi important que la coopération au sein de l'administration centrale elle-même progresse jusqu'au point où les grandes politiques économiques sont intégrées et en cohérence avec les buts environnementaux. Cela ne semble actuellement pas entièrement le cas en ce qui concerne les émissions de GES et la conservation de la biodiversité, comme on le verra plus loin dans les exemples de mise en œuvre de l'action publique.

Questions de politique publique dans la gestion de l'eau et des sols

Prise de conscience de la limitation des ressources

La gestion de l'eau et la gestion des sols sont étroitement interdépendantes. L'agriculture a besoin d'eau, notamment dans des secteurs où la demande mondiale augmente, comme l'horticulture ou l'élevage laitier. L'abondance relative des ressources en eau, comme des ressources foncières, de la Nouvelle-Zélande explique donc en partie son avantage comparatif dans l'agriculture (graphique 4.1). Néanmoins, l'intensification ces dernières années de l'agriculture pastorale en réponse à l'augmentation des prix laitiers mondiaux – généralement soit par la conversion de l'élevage ovin ou bovin à l'élevage laitier soit par l'intensification des exploitations laitières existantes par la subdivision des parcelles et l'installation de systèmes d'irrigation coûteux dans les régions plus sèches – s'est traduite par une pression sans précédent sur les ressources en eau (et sur les prix fonciers en zone rurale). Dans le même temps, les sécheresses hivernales se sont multipliées avec une fréquence croissante. Les limitations des ressources en eau se font sentir avec une grande acuité dans certaines régions, comme la côte est de l'île du Sud, caractérisée à la fois par une concentration élevée d'exploitations laitières et l'exposition à un climat sec[2]. La variabilité du climat aboutit également à ce que les fortes précipitations dans d'autres régions, notamment la côte ouest, provoquent parfois des excédents d'eau alors même que des pénuries se font sentir ailleurs. De par la géographie de la Nouvelle-Zélande, pays caractérisé par un relief montagneux et une faible longueur de ses cours d'eau, la redistribution géographique de l'eau est difficile. À l'inverse, en Australie, la grande longueur des cours d'eau, qui couvrent de vastes zones de captage, facilite les transferts d'eau.

Graphique 4.1. **Exploitation des ressources en eau**



Source : OCDE, Direction de l'environnement.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932400076

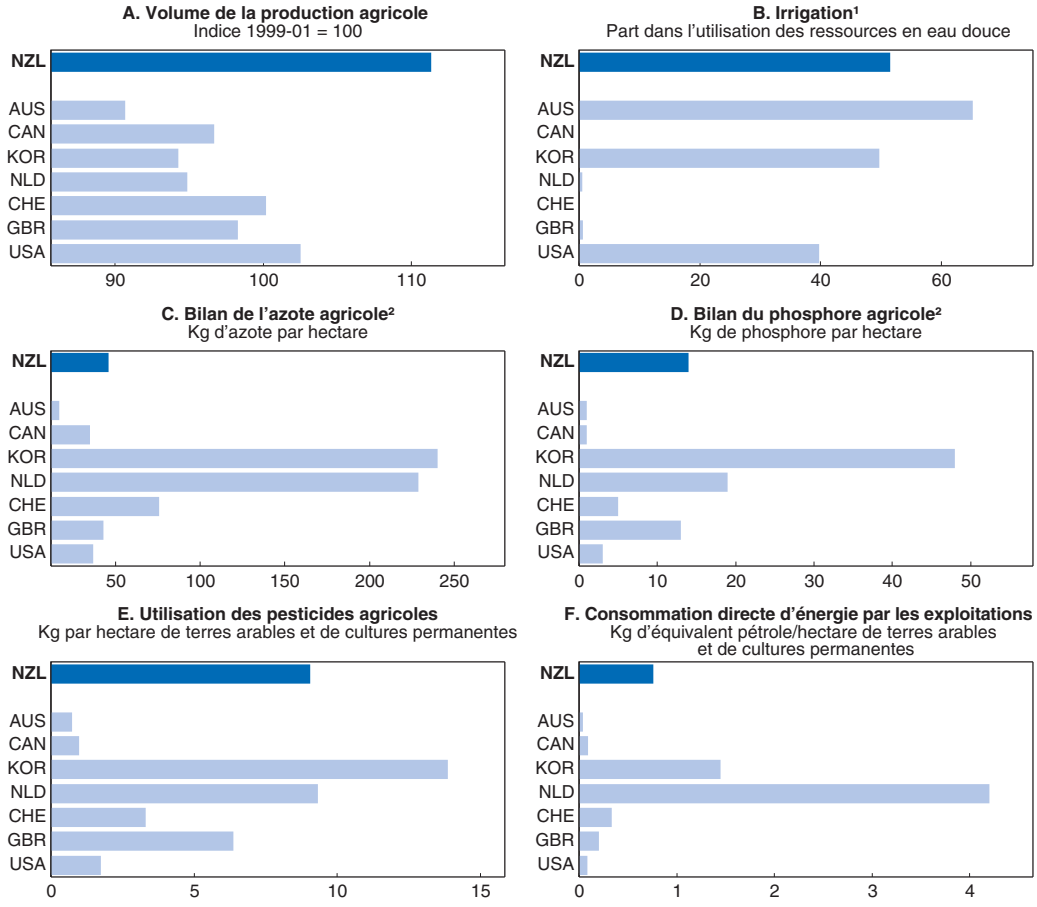
La qualité de l'eau est de la même manière menacée. Les effluents azotés issus des rejets d'engrais agricoles et d'urine animale percolent dans le sol et dans les lacs et cours d'eau environnants où ils contribuent à la prolifération d'algues, laquelle diminue la qualité et la valeur esthétique des lacs, tout en favorisant les maladies transmises par l'eau. La biodiversité est compromise, car l'azote ainsi entraîné entraîne l'eutrophisation des cours d'eau. Le ralentissement des débits des cours d'eau et l'abaissement des niveaux phréatiques pendant les sécheresses conjugués à l'augmentation des prélèvements d'eau pour l'irrigation ont accentué ces problèmes de qualité dans la mesure où la capacité d'absorption de l'eau se dégrade. Les eaux usées urbaines, lorsqu'elles ne sont pas traitées correctement, peuvent également s'infiltrer dans les nappes phréatiques. Les utilisations récréatives, essentielles pour l'industrie touristique et le mode de vie néo-zélandais tant vanté, entrent de plus en plus en conflit avec les utilisations agricoles et communautaires. Cela étant, le bilan azote de la Nouvelle-Zélande, bien qu'en voie de détérioration, demeure considérablement plus faible que celui de nombreux autres pays de l'OCDE du fait de sa pratique du pastoralisme extensif et l'absence de subventions aux facteurs de production (graphique 4.2).

Utilisation de l'eau en agriculture

La délégation de pouvoirs en vertu de la RMA et de la LGA aux niveaux territorial et régional fait que des approches différentes ont été adoptées pour l'allocation des ressources en eau. En agriculture, les conseils régionaux privilégient pour l'allocation de l'eau le système du premier arrivé-premier servi, qui est utilisé par la plupart d'entre eux et qui fonctionne bien lorsque l'eau dans les bassins versants est abondante mais qui est moins efficace lorsque les limites sont atteintes. Un système de « water consents » (accords sur l'eau) en vertu de la RMA permet aux agriculteurs de prélever des quantités précises d'eau à des fins agricoles, pour des durées variables pouvant aller jusqu'à 35 ans, mais souvent pour 15 ans, sans droit automatique de renouvellement encore que les demandes de ceux qui sont déjà détenteurs d'un accord sont bien placées en tête de file pour l'octroi d'un nouvel accord. De fait, ce renouvellement est souvent implicite si des investissements significatifs dans des infrastructures de gestion de l'eau ont été réalisés. L'irrigation qui visait au départ à se

Graphique 4.2. **Quelques indicateurs agricoles**

Moyenne 2002-04 ou trois dernières années disponibles



1. 2006 ou dernière année disponible.
2. Rapport entre les quantités d'apports d'azote/phosphore (par exemple, engrais) et les productions agricoles (par exemple, cultures, pâturages).

Source : OECD.stat et OCDE (2008), *La performance environnementale de l'agriculture dans les pays de l'OCDE depuis 1990.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932400095

prémunir contre la sécheresse, est devenu un moyen de diversifier la production agricole. Ainsi, les « consents » permettent aux agriculteurs de changer de type de production, et notamment passer de l'élevage ovin à la culture de plein champ ou à la production laitière. Toutefois, les « consents » sont fréquemment attachés à la propriété et ils ne peuvent être cédés que difficilement sauf si cette cession est expressément prévue par le conseil dans les plans régionaux[3]. Les droits sur l'eau peuvent parfois être « loués » pour une durée déterminée, par exemple en période de sécheresse. Dans ces conditions, il n'y a pas de prix de marché pour l'eau agricole en Nouvelle-Zélande. Néanmoins, dans les régions où l'eau est devenue rare, il doit exister un prix implicite positif. Dans ces circonstances, le prix de vente des propriétés prennent en compte les volumes et les durées des autorisations de prélèvements d'eau qui leur sont attachées[4]. L'évaluation fiscale des propriétés (fiscalité locale) peut également prendre en compte ce prix implicite dans la mesure où elle reflète la valeur intégrale de l'exploitation agricole (en intégrant la valeur actuelle du surcroît de revenu agricole net procuré par l'autorisation).

Les principaux impacts économiques du système actuel des « consents » sont que : *a)* l'eau n'est pas nécessairement utilisée pour des usages où elle a la plus forte valeur ; et *b)* dans les zones où la demande est supérieure à l'offre, certains usages auxquels la collectivité attribue une forte valeur (comme l'approvisionnement en eau potable) peuvent connaître une situation de pénurie du fait d'allocations faites à d'autres usages. Le volume des prélèvements d'eau en zone rurale n'est limité que par les niveaux d'étiage sur une période donnée et sur le long terme, et la consommation effective n'est pas mesurée. Les niveaux d'étiage eux-mêmes sont mal définis et respectés, et lorsqu'ils le sont, c'est de façon inégale, en raison de l'absence générale de normes nationales de mesure et de qualité. Certains groupements d'agriculteurs se sont vigoureusement opposés aux tentatives de mesure des prélèvements d'eau car ils considéraient qu'elles étaient le signe avant-coureur de l'introduction d'une tarification, qui non seulement augmenterait leurs coûts de production, mais aussi réduirait la valeur de leurs terres, même si elle devait se traduire par des gains manifestes d'efficacité et de répartition. Les plus hautes instances prennent conscience de la nécessité de mesurer les consommations d'eau et la qualité pour une meilleure gestion (encadré 4.2). Des règlements concernant la mesure de l'eau ont été introduits en 2010 et seront introduits progressivement au cours des quelques prochaines années, en commençant par les principaux prélèvements.

Encadré 4.2. **Évolution des déclarations de politique nationale (NPS) et des normes environnementales nationales (NES) concernant l'eau**

Nombreux sont les Néo-Zélandais qui ne comprennent pas les limitations qui pèsent sur les ressources en eau, car l'information qu'ils reçoivent sur les quantités d'eau qu'ils consomment est incomplète. Il appartient à l'administration centrale d'établir des déclarations de politique nationale (NPS) et des normes environnementales nationales (NES) pour l'eau, dont le besoin est ressenti depuis longtemps. Ces instruments pourraient contribuer à combler les lacunes dans ce domaine et donner aux autorités locales des orientations pour la mise en œuvre des politiques de l'eau. La Nouvelle-Zélande prépare une NES sur les débits et niveaux d'eau sous l'angle écologique, mais il n'existe pas de norme spécifique sur la qualité de l'eau potable. Il existe également une NES pour les sources d'eau propre à la consommation humaine datant de 2007. Le ministère de l'Environnement étudie les moyens par lesquels il peut jouer un rôle accru dans la surveillance de l'application des NES. Une NPS sur la gestion des eaux douces a été soumise à une Commission d'enquête nommée en 2008, dont la mission était d'améliorer la qualité des eaux, notamment la gestion des allocations de ressources et des contaminations, et de protéger les zones humides. En janvier 2010, la Commission a fait rapport aux ministres en recommandant l'élaboration d'une autre NPS (plus rigoureuse). Un Forum sur l'eau et les sols a été mis sur pied pour associer les acteurs et les collectivités à l'élaboration d'une nouvelle politique dans le cadre du programme *Fresh Start for Freshwater* (FSFP) (Land and Water Forum, 2010). Le FSFP prévoit l'étude de divers moyens afin que les informations notifiées à tous les niveaux soient recueillies de façon cohérente et fiable, pour de meilleures décisions de gestion. Le Forum préconise également davantage d'investissements publics dans la recherche sur l'eau, de manière à acquérir à la fois les connaissances et les outils nécessaires aux décideurs. Une première réflexion a été engagée par le Forum sur diverses options envisageables pour la tarification de l'eau. Toutefois, aucune décision n'a encore été prise que ce soit sur la tarification ou sur le système des barèmes locaux.

Les modifications apportées en 2005 à la RMA avaient pour objet de donner aux conseils régionaux plus de souplesse dans la façon dont ils répartissent l'eau, notamment entre usages concurrents, et pour le transfert des droits d'utilisation d'eau (à l'intérieur d'un même bassin). Ces nouvelles possibilités sont toutefois rarement utilisées, ce qui donne à penser que le problème tient à la structure des incitations à l'égard des administrations locales, plutôt qu'au cadre institutionnel lui-même. Certains conseils régionaux s'efforcent d'introduire de nouvelles approches dans leur prochain cycle de planification pour encourager la flexibilité et/ou faciliter les transferts, bien que beaucoup ne le font pas. Les raisons avancées à cet égard sont les risques de poursuites juridiques coûteuses, les difficultés d'acceptation par le public et la structure actuelle des autorisations d'utilisation de l'eau. Apparemment, les objectifs de développement local et les intérêts des propriétaires priment sur l'environnement pour une large part des décisions locales. Dans les régions où les intérêts agricoles peuvent s'opposer aux intérêts environnementaux – notamment à Canterbury où la répartition population urbaine/population rurale est plus équilibrée qu'ailleurs – il peut y avoir blocage des décisions. Le seul exemple d'utilisation de mécanismes de marché, celui du bassin du lac Taupo, tient au fait que le conseil régional a fait preuve d'une initiative, d'une capacité et d'une vision inhabituelles, ainsi qu'à des circonstances géologiques particulières (encadré 4.3). De même, l'absence d'incitation à plus d'efficience dans le traitement des « consents » pèse aussi négativement sur le processus d'allocations des ressources en eau comme sur celui de l'affectation des sols, problèmes auxquels visent toutefois à répondre les modifications de 2009 de la RMA.

Encadré 4.3. **Échange de quotas sur les nutriments dans la zone du lac Taupo**

L'origine de l'échange de quotas sur les nutriments

Après plus de vingt ans de recherche scientifique, il est apparu que le lac Taupo, qui est le plus grand lac de l'hémisphère Sud et une attraction touristique majeure en Nouvelle-Zélande, était menacé de dégradation du fait principalement d'apports d'effluents agricoles non apparents et diffus et, dans une moindre mesure, d'eaux usées urbaines, même si l'eau du lac est toujours considérée comme quasiment vierge de toute pollution. Un facteur clé dans le risque de détériorations futures tenait à la nature du sous-sol de la région, constitué de pierres ponces volcaniques, poreuses et hétérogènes, qui facilitent considérablement la migration des nitrates du sol vers le lac, mais avec de très longs délais avant que leurs pleins effets ne deviennent apparents. La rigueur des hivers dans la région accélère les débits des effluents durant les longs mois d'absence de couverture herbacée. Les eaux bleues et cristallines du lac sont quasiment emblématiques et sont au cœur d'une économie régionale florissante dotée d'un vaste secteur touristique, et il a donc été décidé il y a huit ans de mettre en place un système d'échange de droits de pollution par l'azote, avec une allocation initiale de permis gratuits calculés sur la base des émissions moyennes d'azote au cours des cinq années précédentes, formant un plafond infranchissable : les nouveaux entrants ou ceux qui souhaitent développer leur production devaient acheter des permis existants auprès de détenteurs (ayant bénéficié d'une allocation initiale).

Cette intervention économique était complétée par l'introduction d'une obligation réglementaire pour toutes les exploitations agricoles de la zone de captage de solliciter une autorisation d'exploitation agricole limitant et contrôlant la quantité maximale d'azote que chaque exploitation peut émettre. Les quantités sont définies par Environment Waikato (conseil régional du bassin) qui travaille avec les agriculteurs pour évaluer les émissions d'azote en fonction du nombre de têtes de bétail, du type de cheptel et de divers autres paramètres qui sont saisis dans un logiciel de modélisation pour calculer un niveau de référence d'azote maximal devant être respecté. C'est la première fois que ce type d'approche réglementaire est pratiqué en Nouvelle-Zélande.

Encadré 4.3. **Échange de quotas sur les nutriments dans la zone du lac Taupo** *(suite)*

L'initiative s'est heurtée au départ à une violente opposition des agriculteurs, motivée en partie par l'idée que les plafonds d'éléments nutritifs limiteraient les possibilités de conversion des terres à la production laitière, réduisant ainsi la valeur des exploitations. Ceux-ci auront également mis du temps pour accepter l'existence du lien entre leur activité agricole et la contamination du lac, surtout quand l'exploitation était située à une certaine distance. Le seul moyen de démontrer le lien a été de recourir à la modélisation scientifique. Au bout du compte, un compromis a pu être trouvé. À la suite d'une décision du Tribunal pour l'environnement relative à un appel déposé par des agriculteurs locaux, chaque agriculteur a bénéficié d'un complément de droit égal à la différence entre sa propre année de pointe et la moyenne sur cinq ans (favorisant ainsi les gros pollueurs). Les agriculteurs, devenus négociant de droits, se sont ajustés de façon étonnamment rapide au nouveau régime, bien qu'ayant marqué leur préférence pour un régime de transaction directe plutôt que de passer par le système sur Internet qui avait été mis en place initialement.

La Société du lac Taupo

Un objectif de réduction de 20 % des apports d'azote d'ici 2018 (153 tonnes par an) a également été jugé nécessaire pour maintenir la qualité actuelle des eaux du lac et réduire les effets des futurs flux majorés d'azote que l'on anticipait. Comme le fait de fixer le plafond à la moyenne sur les cinq dernières années (auquel s'ajoutait la majoration accordée) conduisait à dépasser largement cet objectif, un autre mécanisme a dû être recherché. C'est ainsi qu'a été créée en 2003 la Société du lac Taupo chargée de réaliser cette réduction par divers moyens, notamment le rachat d'exploitations agricoles et leur revente assortie de restrictions sur les rejets d'azote ou la conclusion d'accords avec les propriétaires terriens sur des réductions permanentes des rejets d'azote, indemnisées par la Société. Dans un cas comme dans l'autre, les réductions des rejets d'azote sont garanties par des contrats et des conventions foncières d'une durée de 99 ans. La Société a été financée à hauteur de 40 % et 60 % par les autorités nationales et régionales/locales respectivement, pour un montant de 81 millions NZD, calculé sur la base de la réduction recherchée des émissions d'azote, divisée par l'intensité moyenne d'émission par hectare (l'élevage ovin, la production laitière et les terres boisées émettant respectivement 15, 35 et 3 kg/hectare), multipliée par le prix moyen d'un hectare de terres agricoles qui était, il y a environ huit ans, de 5 000 NZD.

Mais à peu près à la même époque est apparue une bulle mondiale des prix laitiers, qui a considérablement accru la rentabilité de la production laitière et encouragé les conversions des élevages ovin et bovin (qui étaient alors les modes dominants de production, du fait de la nature du sol et du climat) au profit de la production laitière. Ce qui a eu deux importants impacts négatifs sur la capacité à réaliser les objectifs du programme : i) le prix moyen des terres agricoles s'est envolé jusqu'à atteindre 15 000 NZD par hectare, voire 35 000 par hectare, pour les exploitations laitières (les valeurs foncières des exploitations bovines et ovines ont également augmenté en raison d'effets de substitution) ; et ii) le volume des émissions d'azote par hectare de terres agricoles a également augmenté du fait du développement de la production laitière, davantage émettrice d'azote. Le résultat de tout cela est que la Société aurait eu besoin d'une augmentation significative de ses ressources, qui n'était ni prévue ni planifiée.

La solution inattendue à cette situation est venue du programme d'échange de quotas d'émission (ETS). La Société a pu convertir des crédits ETS de foresterie en des réductions des émissions d'azote compatibles avec les valeurs cibles, dans les limites de son budget disponible, en procédant de la manière suivante. Les grands émetteurs de GES de la région étaient désireux de montrer leur attachement à l'écologie mais aussi de figer un prix à long terme des permis d'émissions de GES dès leur entrée dans le système ETS en 2010. La Société a conclu des accords innovants entre les agriculteurs et ces entreprises, qui se sont mis d'accord sur un prix à long terme

Encadré 4.3. **Échange de quotas sur les nutriments dans la zone du lac Taupo** *(suite)*

intéressant (comportant une prime de sûreté) pour les crédits ETS générés par la conversion partielle d'exploitations agricoles en couvert forestier. Ce mouvement a surtout été observé sur des exploitations bovines et ovines, dont les terres ont tendance à être moins productives (zones en général vallonnées) et se prêtent à la foresterie. La Société indemnisait alors les agriculteurs qui réduisaient leurs émissions d'azote, en même temps que ceux-ci percevaient un revenu à travers leurs crédits au titre de la foresterie. Les gains monétaires perçus par les agriculteurs étaient importants, et leur permettaient en même temps de continuer d'exercer la profession agricole et de diversifier leurs risques en devenant des sylviculteurs à temps partiel. L'efficience économique est assurée dans la mesure où une valeur est affectée aux ressources naturelles d'une manière qui privilégie les utilisations moins polluantes des terres. Grâce à ces techniques, la Société a pu réaliser plus de 66 % de son objectif sur un très court laps de temps.

Environment Waikato est désormais à la recherche de nouvelles applications de ces stratégies dans la région. Ce pourrait devenir un porte-drapeau pour les mécanismes de marché destinés à maximiser les retombées et les synergies liées à une foresterie maîtrisée sur des terres agricoles plus marginales où la conversion à la foresterie pourrait procurer non seulement des avantages sur le plan environnemental mais aussi un revenu économique supplémentaire pour les agriculteurs. Comme tous ces dispositifs impliquent de procéder à de nouvelles plantations et à des dépenses initiales considérables, ils sont fortement tributaires de la viabilité à long terme de l'ETS. Il est capital que lors du prochain examen les pouvoirs publics marquent résolument leur engagement à maintenir le dispositif, quelles que soient les décisions des autres pays.

Le rôle des Maoris

La section 6 de la RMA indique les questions d'importance nationale qui doivent être prises en compte dans l'allocation des ressources en eau, notamment « la relation des Maoris et de leur culture et leurs traditions avec … l'eau … et les autres *taonga* ("trésors tangibles ou intangibles de grande valeur") ». Le lac Taupo revêt une importance particulière pour les « Iwi with tangata whenua » (« peuples de la terre ») dans la zone de captage. Le premier accord conjoint sur le carbone et l'azote a été conclu entre la Société, Mighty River Power et les autorités maories de Puketapu et Oraukura en mars 2010. Cet accord a abouti à une réduction de 22 000 kg d'azote par la conversion à la foresterie de 550 hectares de terres et par des changements majeurs dans les pratiques agricoles consistant à maintenir constante la taille des cheptels et à faire hiverner les animaux à l'extérieur de la zone de captage. Comme la loi et les coutumes maories interdisent la vente de terres (bien que l'achat soit possible), ces régimes de cogestion semblent bien adaptés aux valeurs que la RMA attache à l'eau et à sa protection.

L'allocation des droits d'utilisation de l'eau est complexe et représente une source de préoccupations particulières pour les Maoris, qui n'ont valorisé à ce jour qu'une faible proportion de leurs terres agricoles, dans la mesure où celles-ci sont progressivement acquises dans le cadre des règlements de traités, qui se sont considérablement multipliés sous le gouvernement actuel. Ils ne devraient donc recevoir que des allocations limitées de droits à polluer/produire, si ces allocations étaient basées sur la production antérieure, ce qui concrètement interdirait toute perspective de développement. Il faudra donc peut-être trouver un moyen de compenser cette perte de valeur foncière, sans se baser sur des droits acquis. Un système simple de transactions basées sur la qualité de l'eau, utilisant par exemple comme indicateurs de substitution les densités de bétail ou le surplus d'éléments nutritifs au niveau de l'exploitation agricole, pourrait faire office de mécanisme de transfert. La mise aux enchères des droits sur l'eau serait sans doute le moyen le plus efficace de faire avancer les choses (Business NZ, 2010).

Source : Informations largement basées sur des discussions avec Graeme Fleming, directeur de la Société du lac Taupo.

Les difficultés à surmonter pour obtenir des « consents » pour de nouvelles installations de stockage de l'eau sont particulièrement préoccupantes[5]. Le stockage est encouragé car c'est une solution doublement gagnante pour l'agriculture. La principale raison avancée pour expliquer les utilisations inefficaces de l'eau est que sa disponibilité est incertaine et un agriculteur utilisera vraisemblablement toute son allocation d'eau de façon dispendieuse, simplement pour se prémunir contre de possibles pénuries futures. Le stockage servirait donc plusieurs intérêts : *i)* les agriculteurs seraient davantage disposés à payer un prix pour leur eau si l'approvisionnement est plus fiable ; *ii)* les défenseurs de l'environnement pourraient se faire à l'idée que le fait de « défigurer » un cours d'eau dans la zone de captage en construisant un nouveau barrage et en stockant l'eau détournée dans un réservoir pourrait améliorer la qualité de l'ensemble des autres cours d'eau en régularisant les débits et donc en augmentant les volumes d'eau et en diminuant les concentrations de polluants ; et *iii)* les compagnies d'électricité pourraient contribuer au financement dans la mesure où une nouvelle centrale électrique pourrait être installée sur le nouveau barrage, ce qui contribuerait aussi à réduire les émissions de GES[6]. Le projet du barrage Opuha a lui aussi montré qu'il est possible d'assurer l'efficience économique en ne délivrant qu'une seule autorisation de prélèvement à la société d'irrigation – rendant inutile la délivrance d'un grand nombre d'autorisations de petites quantités, d'où des gains importants dans la gestion administrative – les actionnaires au sein de la société échangeant alors leurs droits de prélèvement d'eau dans les limites du plafond global attribué, ce qui permet d'affecter l'eau à ses usages les plus efficients. Il se peut néanmoins que la construction de nouveaux barrages ait des effets environnementaux à long terme inconnus. De même, en facilitant l'expansion de la production laitière et donc des émissions de méthane et de protoxyde d'azote, l'ajout de capacités de stockage supplémentaires pourrait être incompatible avec les objectifs de Kyoto. À ce titre, la faisabilité de nouveaux barrages d'accumulation dépendra peut-être de l'émergence non garantie de nouvelles technologies d'atténuation des GES dans l'agriculture.

Utilisation de l'eau en zone urbaine

La consommation d'eau en zone urbaine et à des fins industrielles est actuellement facturée soit au volume (redevances de consommation ciblée) soit sur la base d'un barème (établi de façon forfaitaire ou assis sur la valeur foncière), le mécanisme exact étant décidé par les conseils locaux. Les redevances sur l'eau sont affectées au financement d'infrastructures nouvelles et à la maintenance des infrastructures existantes. Les redevances de consommation ciblées visent principalement à encourager la conservation de l'eau et donc à limiter les coûts d'infrastructure, plutôt qu'à répondre à des objectifs environnementaux proprement dits. Toutefois, l'expérience d'Auckland montre que l'installation de compteurs, même avec les changements de tarification qui en ont découlé, a eu peu d'effets sur les comportements des consommateurs. Les variations de prix ont été limitées et progressives, faute d'une véritable volonté politique d'imposer des redevances plus élevées sur l'eau dans un contexte de hausse des redevances et des taxes locales pour un certain nombre de services. Il faudrait peut-être placer la gestion de l'eau en zone urbaine dans le champ d'application de la RMA, pour assurer l'intégrité environnementale de la planification urbaine et de la planification des infrastructures. C'est d'ailleurs le but poursuivi avec la réforme dite de phase II de la RMA actuellement à l'étude.

Ressources marines et côtières

En raison de la longueur de ses côtes et de la superficie considérable de sa zone économique exclusive, la gestion des ressources marines et côtières est d'une importance vitale pour la Nouvelle-Zélande. La loi de 2004 sur l'Estran et les fonds marins était jusqu'à récemment le seul cadre réglementant les droits d'accès au rivage et aux fonds des mers (du fait de leur nationalisation). Cette loi a récemment été remplacée par la loi de 2011 sur les zones marines et côtières de façon à mieux intégrer les obligations contractées envers les Maoris en vertu du traité de Waitangi. Le nouveau texte a suscité des controverses, car les Maoris ont la possibilité de faire valoir des droits de propriété liés « aux espaces sacrés et aux usages coutumiers ». La population néo-zélandaise est habituée à un accès sans restriction aux plages et aux côtes, même sur des propriétés privées, en vertu de droits de passage. Cet accès sera protégé en vertu de la loi sur les zones côtières et marines. Dans le secteur des pêches, la Nouvelle-Zélande n'offre aucune subvention susceptible de fausser les échanges ou de porter préjudice à l'environnement, le pays est un ardent militant pour l'élimination des aides à la pêche à l'OMC et, depuis 1986, il a mis en place un système hautement performant et largement copié d'échange de quotas pour une gestion durable des pêcheries. Un prolongement intéressant de ce système a été l'apparition spontanée de nouveaux produits dérivés basés sur le marché principal d'échange de quotas, ce qui améliore encore son efficience globale.

Gestion des déchets

Les stratégies de gestion des déchets dangereux, de traitement et d'élimination des déchets solides et liquides et de recyclage/récupération sont encadrées par divers textes législatifs. La loi de 2008 sur la minimisation des déchets a fourni une nouvelle panoplie d'outils, notamment un prélèvement national (redevance d'utilisation) de 10 NZD par tonne (+ Taxe sur les biens et services) sur tous les déchets mis en décharge, et l'obligation pour les autorités territoriales (villes et conseils de district) d'élaborer des plans de gestion et de minimisation des déchets. La loi a modifié les signaux-prix associés à l'élimination des déchets et donc amélioré l'internalisation des objectifs environnementaux, encore que la redevance n'a pas vocation à pleinement refléter les coûts externes que l'élimination impose à l'environnement, à la collectivité et à l'économie et qu'elle a été avant tout conçue pour générer un financement destiné à aider les autorités locales, les collectivités et les entreprises à réduire les volumes de déchets. Le principe utilisateur-payeur tend à se diffuser dans l'ensemble du pays. Dans la plupart des districts, les services de traitement des déchets sont facturés aux ménages selon un système basé partiellement ou entièrement sur la règle utilisateur-payeur ; très peu d'autorités utilisent encore un système uniquement fondé sur la fiscalité générale.

La RMA régit la contamination des sols imputable aux activités productrices de déchets, bien que la gestion des substances dangereuses soit également régie par la Loi sur les substances dangereuses et les nouveaux organismes. Les rejets dans l'environnement comme ceux issus de l'élimination des déchets sont de la responsabilité des conseils régionaux. Les activités d'aménagement du territoire, comme l'implantation des installations de traitement des déchets dangereux, incombent aux autorités territoriales. La RMA ne prévoit pas de mécanisme de tarification explicite pour l'internationalisation des objectifs environnementaux dans ce domaine, mais elle n'exclut pas leur mise en place au niveau local. Comme pour l'eau, le cadre actuel fait

principalement appel à des dispositions contraignantes. On note une évolution bienvenue vers un accès accru de la collectivité à l'information sur les sites potentiellement contaminés. Celle-ci devrait contribuer à mieux sensibiliser les acquéreurs et les autres acteurs susceptibles qui pourraient être confrontés à des problèmes de responsabilité civile et de revente. Un financement est également fourni par l'administration centrale pour aider aux opérations de dépollution.

L'ETS néo-zélandais (voir plus loin) prévoit la notification volontaire des émissions de méthane issues des déchets stockés dans les décharges municipales et l'obligation pour les exploitants de décharge de restituer l'intégralité de leurs unités (NZU) à compter de 2013. On pense que le coût de ces unités sera répercuté sur les consommateurs *via* une hausse des coûts de l'élimination des déchets. L'internalisation des coûts du carbone encouragera les exploitants de décharge à installer et gérer efficacement des systèmes de récupération des gaz sur les décharges et à trier les déchets organiques et non organiques. On ne sait pas très bien si le prélèvement au titre de l'élimination des déchets sera maintenu une fois que l'ETS sera opérationnel dans le secteur, ou s'il restera nécessaire. La nouvelle EPA est la mieux placée pour administrer la Loi sur la gestion des déchets dans la mesure où lui ont déjà été confiées la responsabilité de la Loi sur les substances dangereuses et les nouveaux organismes et celle de l'ETS (PCE, 2011). Cela garantirait une approche cohérente de politiques interdépendantes d'importance nationale.

Biodiversité et qualité des écosystèmes

De par son long isolement du reste du monde et sa biogéographie insulaire, la Nouvelle-Zélande abrite une faune et flore très particulière et exceptionnelle. Les deux grandes vagues de peuplement humain (Maoris et Européens) ont été au départ la source de destructions considérables (plus de 90 %) des forêts indigènes et des écosystèmes humides, des habitats et des espèces, pertes qui continuent à ce jour avec le développement économique, bien que de façon moins spectaculaire[7]. La menace la plus immédiate vient de l'expansion du commerce grâce au transport maritime et des mouvements de personnes *via* le tourisme et l'immigration qui ont conduit à l'introduction à un rythme accéléré d'espèces non natives : opossums, rongeurs, lapins, cerfs et divers nuisibles et mauvaises herbes qui ont connu une expansion rapide faute de prédateurs naturels. La biosécurité est une source majeure de préoccupations car tout nouveau nuisible ou toute nouvelle maladie pourrait avoir des effets considérables sur le biosystème et l'économie. Le gouvernement a intensifié les inspections de marchandises et de personnes aux frontières et rendu les amendes plus dissuasives.

Les stratégies de conservation jouent aussi un rôle majeur. La protection de la biodiversité dans les espaces publics est assurée par le ministère de la Conservation et sur les terrains privés, par la RMA[8]. Le principal enjeu pour la Nouvelle-Zélande est de surveiller les facteurs qui pourraient nuire à la biodiversité sur les terres privées. Un instrument majeur pour la conservation sur les terres privées a été la négociation de fonds spéciaux pour la conservation, qui proposent une indemnisation financière pour la pratique d'activités comme le piégeage ou l'empoisonnement d'espèces invasives ou leur tenue à l'écart par l'installation de barrières, la restauration d'écosystèmes aquatiques (par exemple, terres humides, étangs) et la plantation d'arbres dans les plaines inondables. Il pourrait être néanmoins nécessaire que les pouvoirs publics surveillent davantage ces initiatives volontaires. Une déclaration de politique nationale (NPS) sur la

biodiversité indigène est en cours d'élaboration. Un nouveau système de notification est actuellement mis en place pour considérablement améliorer la qualité de la surveillance (niveaux de pression des nuisibles et des algues, état actuel et évolution des terres naturelles et efficacité des interventions), mais davantage de mesures et d'indicateurs pourraient être nécessaires. La valeur de bien public de la biodiversité est souvent sous-évaluée sur le marché, et l'OCDE étudie certains instruments économiques qui pourraient contribuer à corriger cette défaillance (OCDE, 2011).

Le gouvernement a rouvert la question sensible de l'exploitation de ressources minérales sur les terres publiques. D'après les nouveaux projets, le ministère de la Conservation doit partager avec le ministère du Développement économique la responsabilité de l'octroi de droits d'accès miniers dans les zones protégées[9]. Comme le ministère du Développement économique a l'entière responsabilité de l'intégrité environnementale de ces espaces alors que le ministère de la Conservation délivre tous les permis miniers du pays, mais essentiellement dans un souci de développement, se pose la question du conflit d'intérêt et d'un possible affaiblissement de ce dernier dans le nouveau dispositif. L'extraction minière est également désormais privilégiée par rapport aux autres activités commerciales dans les espaces publics. L'activité commerciale est purement et simplement interdite si elle met en cause d'une quelconque manière les objectifs environnementaux, alors que l'activité minière est possible pour autant « qu'elle prenne en compte » ces mêmes objectifs. Dans l'hypothèse où les projets iraient de l'avant, ce

Encadré 4.4. **Une richesse minière inexploitée**

La Nouvelle-Zélande est très richement dotée en ressources minérales, avec notamment d'importantes réserves de charbon (qui en termes de contenu énergétique par habitant sont supérieures aux réserves pétrolières de l'Arabie Saoudite), ainsi que de pétrole et de gaz offshore. Les exportations de pétrole ont spectaculairement augmenté ces dernières années, encore qu'à l'avenir elles risquent d'être pénalisées par les politiques de tarification du carbone. On y trouve également des terres rares. Aux rythmes actuels de production, la plupart des réserves devraient durer plusieurs décennies, sinon des siècles. La plupart des ressources sont situées dans le sous-sol de terres appartenant à la Couronne et toute ressource en or, argent, uranium ou pétrole située sous des terrains privées est également déclarée propriété de la Couronne. La Zone économique exclusive (ZEE) de la Nouvelle-Zélande, qui s'étend sur un espace maritime de 4.3 millions de km^2, soit 15 fois la superficie terrestre du pays, est la cinquième plus importante zone de ce type au monde, pour l'essentiel inexplorée et très profonde. Une étude réalisée récemment à la demande du Trésor a conclu que la production de pétrole et de gaz, de métaux, de minerais industriels (non métalliques) et de charbon pourrait être beaucoup plus importante qu'actuellement si elle était correctement développée, ce qui contribuerait à améliorer les performances à l'exportation et à assurer un soutien plus efficient aux autres secteurs industriels, et partant à sensiblement dynamiser le PIB potentiel à long terme (Barker, 2008). La R-D doit être développée pour valoriser les minerais industriels et trouver des marchés mondiaux pour les produits avals (comme cela a été fait avec succès pour le kaolin). Alors que les activités de prospection se sont développées à l'échelle mondiale, du fait de la progression de la demande et de la hausse des prix des minerais, en Nouvelle-Zélande le niveau des dépenses consacrées à la prospection est en baisse. Selon un classement mondial récent de l'attractivité des politiques minières, la Nouvelle-Zélande se classait en 2010 au 26e rang sur 79 juridictions, soit sensiblement mieux que sa place de 45e (sur 71) de 2008, avec l'Alberta, le Nevada et le Saskatchewan occupant les trois premières places (McMahon et Cervantes, 2011).

serait sur la base d'une analyse coûts-avantages nationales, tenant compte des considérations économiques et environnementales (encadré 4.4) – la question de la réappropriation publique de certaines des rentes ainsi créées se pose alors et se situe à deux niveaux. Premièrement, les royalties demandées pour l'extraction de minéraux (qui appartiennent à la collectivité) sont extrêmement faibles en Nouvelle-Zélande. Deuxièmement, les redevances d'accès aux espaces protégés (par opposition à l'extraction des minerais contenus dans le sol) devraient être fixées à un niveau suffisamment élevé pour procurer (parallèlement aux activités négociées de remise en état) un gain net pour l'environnement, notamment permettre au ministère de la Conservation de développer ses activités de surveillance et de recherche (PCE, 2010a).

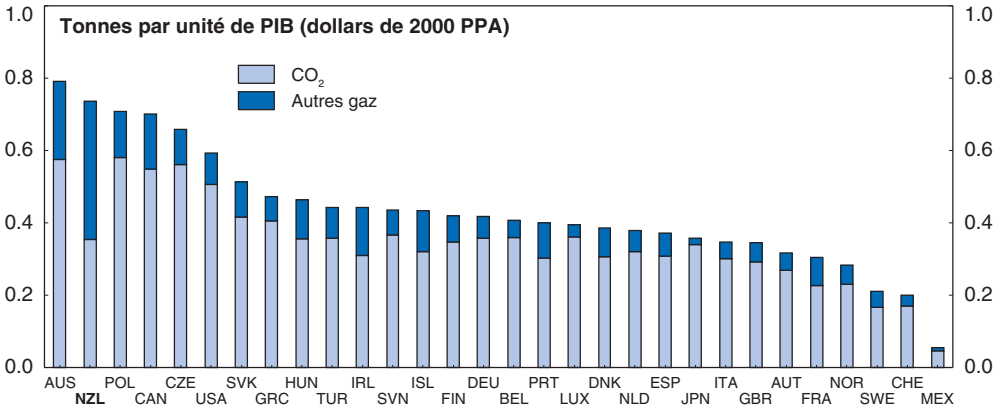
Protection du climat

Profil d'émissions de la Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande, qui émet beaucoup de GES en termes relatifs, n'est dépassée que par l'Australie parmi les pays de l'OCDE en ce qui concerne l'intensité d'émissions de sa production (graphique 4.3), et elle occupe le 12e rang mondial pour les émissions par habitant. En termes absolus, la part de la Nouvelle-Zélande dans les émissions totales des pays de l'annexe 1 (y compris celles des économies en transition) était de 0.4 % en 2008. Son profil d'émission est très différent de celui de la moyenne des pays de l'OCDE. Du fait de son poids inhabituellement important dans l'économie, l'agriculture est à l'origine de près de la moitié des émissions totales, contre 10 % ou moins dans les autres pays visés à l'Annexe 1 du protocole de Kyoto, d'où des proportions relativement importantes de méthane et de protoxyde d'azote (principaux sous-produits de l'agriculture) dans les GES émis (graphique 4.4). Ailleurs dans l'OCDE, ce sont l'énergie et le dioxyde de carbone issu de l'utilisation d'énergie fossile qui dominent. L'évolution des émissions totales de la Nouvelle-Zélande connaît également des fluctuations plus importantes qu'ailleurs dans le monde développé, signe principalement de sa vulnérabilité aux variations climatiques, notamment aux sécheresses, qui conduisent à une augmentation de la proportion d'électricité produite à partir de sources non renouvelables, d'où une augmentation des émissions de CO_2, et à une baisse de la productivité agricole et de la taille du cheptel se

Graphique 4.3. **Intensité des émissions de GES non compris les activités liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie**

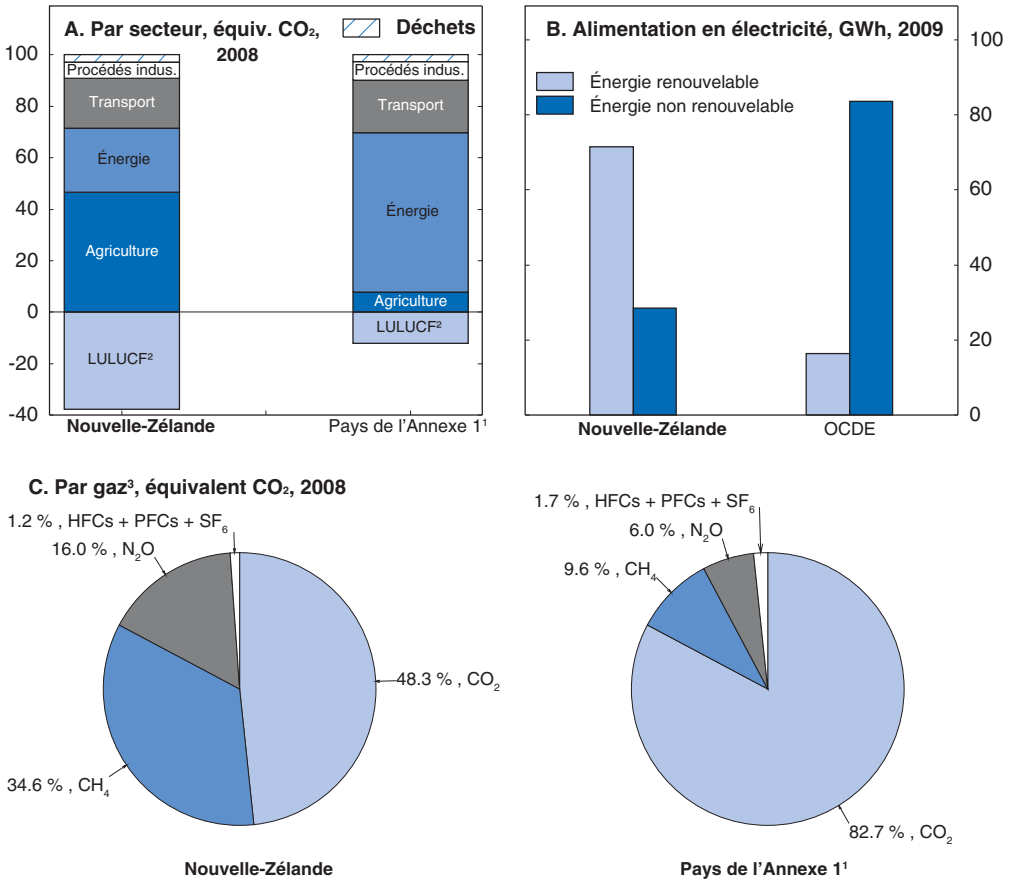
2008 ou dernière année disponible



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932400114

Graphique 4.4. **Profils des émissions de GES**

Pourcentage du total



1. À l'Annexe 1 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques figurent les pays de l'OCDE et les pays de l'Europe de l'Est, à l'exception pour l'OCDE du Chili, de la Corée, d'Israël et du Mexique (voir Annexe 1 *http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/2853.php*.
2. Activités liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie.
3. CO_2 : dioxyde de carbone ; CH_4 : méthane ; N_2O : protoxyde d'azote ; SF_6 : hexafluorure de soufre ; PFC : hydrocarbures perfluorés ; HFC : hydrofluorocarbones ; tous les gaz autres le CO_2 étant convertis en équivalents CO_2.

Source : Ministère de l'Environnement (2010), *New Zealand's GHG Inventory 1990-2008* et *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* et *Base de données de l'Agence internationale de l'énergie*.

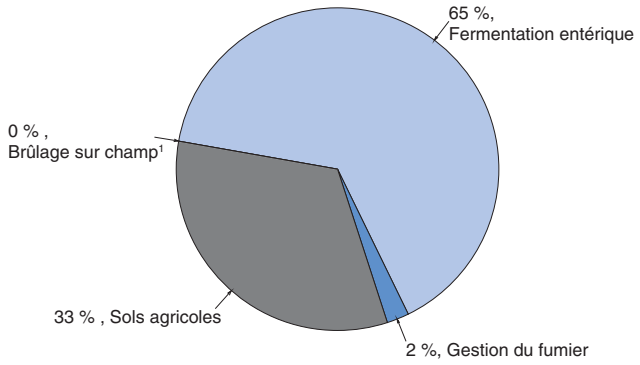
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932400133

traduisant par des réductions concomitantes des émissions de protoxyde d'azote et de méthane (MfE, 2010). Enfin, la Nouvelle-Zélande fait pour le captage du carbone un recours beaucoup plus large aux puits de forêts, qui assurent près de 40 % de la compensation de ses émissions agricoles et industrielles. Les autres pays visés à l'Annexe 1 ne compensent qu'une faible proportion, et à cet égard la Nouvelle-Zélande s'apparente davantage à beaucoup de pays en développement.

La Nouvelle-Zélande doit relever un certain nombre de défis spécifiques pour réduire ses émissions totales de gaz à effet de serre et l'intensité de ses émissions. Les émissions agricoles sont dominées par le méthane produit par la fermentation entérique (éructations des ruminants) et le protoxyde d'azote libéré par les produits chimiques azotés et les déchets animaux (en partie sous forme d'ammoniac) dans les sols agricoles (graphique 4.5). La proportion relativement importante de méthane s'explique par l'avantage comparatif du pays dans l'agriculture pastorale intensive. Or il n'existe aucun moyen efficace par rapport aux

Graphique 4.5. **Émissions de GES dans l'agriculture**

2008, équivalent dioxyde de carbone



1. Brûlage des résidus de récolte et brûlage réglementaire des savannes (négligeable).

Source : Ministère de l'Environnement (2010), *New Zealand's Green Gas Inventory 2000-2008*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932400152

coûts de réduire sensiblement les émissions de méthane. Bien qu'une technologie existe pour maîtriser les émissions d'oxyde d'azote, les « inhibiteurs de nitrification », ceux-ci ne sont pas économiquement viables sauf sur des exploitations très intensives, encore que le débat ne soit pas clos (voir plus loin).

Dans le secteur énergétique, les émissions sont relativement faibles mais en progression rapide, principalement en raison de l'utilisation croissante de l'électricité et du transport automobile. Le faible niveau de la fiscalité sur les carburants, un parc automobile vieillissant, l'un des taux de possession d'automobile le plus élevé de l'OCDE, le développement insuffisant du péage et l'inadaptation de l'infrastructure de transport public sont autant d'éléments qui font que l'intensité de carbone du secteur néo-zélandais des transports est relativement forte. La Nouvelle-Zélande connaît par ailleurs un important accroissement démographique par rapport aux autres pays de l'OCDE. Les politiques pourraient contribuer davantage à encourager les possibilités d'atténuation, bien qu'elles soient gênées par la faible densité démographique de la Nouvelle-Zélande et son isolement géographique. La demande de transport par autobus tend à être relativement inélastique par rapport aux prix. La population s'est accrue de 25 % entre 1990 et 2007, soit le deuxième taux le plus élevé des pays de l'Annexe 1. La faible population actuelle (seulement 4.4 millions) est dispersée sur une région semblable dans son échelle à des pays avec des populations beaucoup plus importantes (comme le Royaume-Uni ou le Japon, ce qui réduit aussi les possibilités d'économie d'échelle et rend complexe la résolution des problèmes posés par les émissions des transports.

La production d'électricité est déjà relativement « propre », 70 % environ de cette production provenant de sources non émettrices, principalement l'hydroélectricité, mais aussi pour partie de la géothermie ; l'énergie nucléaire n'est pas utilisée et le public y est peu favorable[10] (graphique 4.4, partie B). Si cela est un point positif pour le profil total des émissions de la Nouvelle-Zélande, le potentiel de réduction des émissions à l'avenir à un coût raisonnable par la permutation des combustibles s'en trouve réduit. Néanmoins, on note un intérêt croissant pour la géothermie, le solaire, l'éolien et la houle malgré l'absence d'aide du type de celles proposées dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE. De même, l'accès aux possibilités de compensation *via* la foresterie contrebalance, du moins pour un temps, le manque relatif de possibilités de réduction dans le secteur de l'électricité par rapport à d'autres pays visés à l'Annexe 1.

Satisfaction des obligations de Kyoto

Aux termes du protocole de Kyoto, la Nouvelle-Zélande s'est engagée à ramener ses émissions annuelles de GES à leur niveau de 1990 au cours de la première période d'engagement PE1 (2008-12), en réduisant ses émissions, en utilisant des crédits d'émissions générées par les forêts plantées après 1989 ou en achetant sur le marché international des unités de quantités attribuées (UQA) ou des crédits (URE/URCE) au titre de projets. Le système d'échange de quotas d'émission de la Nouvelle-Zélande (NZ ETS), qui est entré en vigueur en 2008, sera le principal outil qu'utilisera la Nouvelle-Zélande pour se conformer à ses obligations internationales. À la conférence de Copenhague sur le climat en 2009, la Nouvelle-Zélande a accepté un objectif conditionnel d'une réduction d'ici à 2020 de 10-20 % par rapport aux niveaux de 1990. Toutefois, l'accord international attendu qui aurait pu clarifier le cadre post-2012, notamment une deuxième période d'engagement de Kyoto (PE2, 2013-20) ne s'est pas encore matérialisé. Comme les engagements de certains autres pays, celui de la Nouvelle-Zélande est conditionné par des efforts comparables des autres pays et par certaines autres conditions concernant les règles de comptabilisation de la foresterie.

En 2008, les émissions de GES de la Nouvelle-Zélande, telles que comptabilisées en vertu du protocole de Kyoto, se sont chiffrées à 59.2 millions de tonnes CO_2-e, contre 60 millions de tonnes de CO_2-e d'émissions brutes en 1990. Si l'on ne tient pas compte des suppressions nettes de la sylviculture en vertu du protocole de Kyoto, les émissions brutes de la Nouvelle-Zélande en 2008 se situaient à 23 % au-dessus de leur niveau de 1990. Cette augmentation (la troisième plus élevée en pourcentage dans la zone de l'OCDE) est imputable principalement au secteur énergétique, dans lequel la progression des émissions a été trois fois plus forte que dans l'agriculture (ces deux secteurs produisant ensemble 90 % du total des émissions de la Nouvelle-Zélande), principalement du fait d'une expansion de l'utilisation des véhicules à moteur et de la production d'électricité (tableau 4.1). Les émissions sont passées par un maximum en 2007, avant de baisser en 2008, au moment où la sécheresse réduisait la production agricole et la récession économique réduisait les émissions de dioxyde de carbone de l'industrie et du transport routier, une partie de cette baisse étant contrebalancée par l'utilisation accrue du charbon dans la production d'électricité du fait de la sécheresse. De même, avec la prise en compte de la foresterie dans l'ETS en 2008, le phénomène de déforestation (non pris en compte dans le tableau 4.1) a commencé à s'inverser cette même année.

D'après les règles de comptabilisation convenues au plan international à Kyoto (par opposition aux règles nationales) pour la PE1, les projections du gouvernement pour 2008-12 montrent que le pays sera en position d'excédent net *vis-à-vis* de l'objectif de Kyoto, de sorte qu'il peut satisfaire son objectif pour la PE1 par ses « réductions propres » sans avoir besoin d'acheter des droits compensatoires à l'étranger (tableau 4.2). Bien que le signal-prix de l'ETS soit trop faible pour avoir un effet observable sur les taux bruts d'émission durant la PE1 et que les émissions brutes moyennes en 2012 devraient demeurer néanmoins supérieures de 22 % à leur niveau de 1990, cet écart sera plus que compensé par les plantations de forêts (déduction faite des déforestations) depuis 2008, lesquelles ont été soutenues par l'ETS[11]. Toutefois, les décisions prises par les participants à l'ETS néo-zélandais, par exemple des sylviculteurs exportant leurs unités sous la forme d'unités de quantités attribuées (UQA) ou une augmentation de la déforestation/diminution des plantations, pourraient réduire la marge de manœuvre globale de la Nouvelle-Zélande.

Tableau 4.1. **Évolutions des émissions brutes de GES, 1990-2008**

	Émissions (Mt d'équivalent CO_2)			Évolution (pourcentage)		
	1990	2007	2008	1990/2007	2007/08	1990/2008
Par type de gaz						
CO_2	24.9	35.2	36.1	41.5	2.4	44.9
CH_4	25.5	26.4	25.8	3.7	–2.2	1.4
N_2O	9.8	12.1	11.9	23.7	–1.5	21.8
HFCS	–	0.9	0.8	n.d.	–5.1	n.d.
PFCs	0.6	0.04	0.04	–93.4	–7.0	–93.8
SF_6	0.02	0.02	0.02	–3.3	–1.4	–4.6
Total	**60.8**	**74.7**	**74.7**	**22.9**	**–0.1**	**22.8**
Par source						
Consommation d'énergie[1]	23.0	32.7	33.8	41.7	3.6	46.9
Procédés industriels et solvants	3.4	4.6	4.3	35.5	–6.9	26.1
Agriculture	31.9	35.6	34.8	11.7	–2.2	9.3
Déchets	2.4	1.8	1.7	–25.3	–8.3	–31.5
Émissions brutes	60.8	74.7	74.7	22.9	–0.1	22.8

1. Comprend le transport, la production thermique d'électricité et l'activité manufacturière et la construction.
Source : Ministère de l'Environnement, *New Zealand's Greenhouse Gas Inventory 1990-2008*.

Tableau 4.2. **Projections des émissions nettes et comptes de Kyoto, 2008-12**

	Émissions (millions de tonnes d'équivalent CO_2)					
	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Énergie (transports compris)	34.3	31.5	32.8	32.8	32.9	164.3
Énergie, sources fixes	20.7	18.2	19.4	19.2	19.1	96.6
Énergie, transports	13.6	13.3	13.5	13.6	13.8	67.8
Procédés industriels et solvants	3.9	4.0	4.2	4.3	4.3	20.7
Agriculture	34.5	34.5	35.5	36.2	36.9	177.6
Déchets	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6	8.2
Foresterie						
Absorptions brutes	–17.5	–17.6	–17.8	–18.0	–18.3	–89.1
Déforestation	2.4	2.4	1.5	1.5	1.5	9.2
Absorptions nettes	–15.1	–15.2	–16.3	–16.5	–16.8	–79.9
Total	**59.2**	**56.5**	**57.94**	**58.0**	**59.0**	**291.0**
Comptes de Kyoto						
Unités de quantité attribuée (UQA) prévues initialement dans Kyoto						309.6
Moins : Transferts nets d'UQA						–2.1
Projection des Unités à attribuer aux termes de Kyoto						–5.1
Émissions nettes totales						–291.0
Égale : Position nette projetée de la Nouvelle-Zélande						+11.4

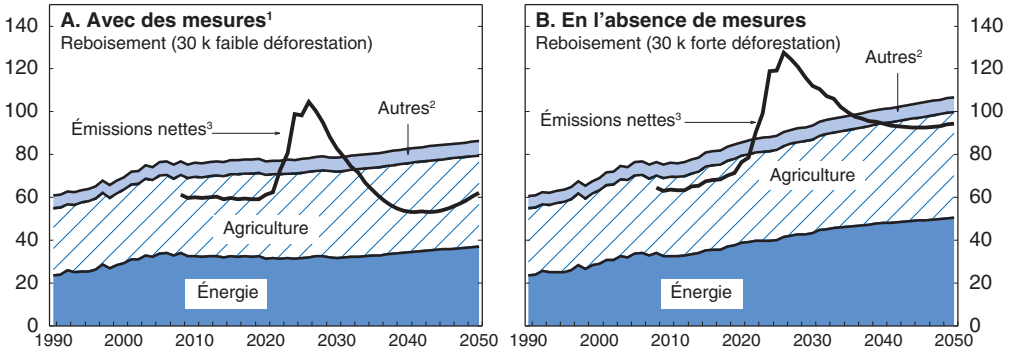
Note : Les chiffres concernant la foresterie dans ce tableau portent sur les émissions nettes et l'absorption aux termes de l'article 3.3 du protocole de Kyoto, qui exclue les absorptions qui se poursuivent mais prend en compte la déforestation dans les forêts antérieures à 1989. Les valeurs positives désignent les émissions de gaz à effet de serre, et les valeurs négatives des absorptions/captages de gaz à effet de serre. Les unités de quantité attribuée initiales sont égales au niveau des émissions de 1990 multiplié par cinq.
Source : Ministère de l'Environnement (2010), *Net Position Report*, 15 novembre.

Suivant la nature du cadre d'action post-2012, les objectifs de 2020 nécessiteront peut-être pour être atteints de recourir à une combinaison de réductions et d'activités de foresterie nationales dans le cadre de l'ETS et d'achat de crédits d'émissions à l'étranger. Mais les défis sont de taille. Tout accord international crédible imposera vraisemblablement des objectifs pour 2020 plus rigoureux que ceux proposés jusqu'à ce jour. Selon l'analyse de

l'OCDE, l'ensemble des objectifs nationaux proposés à Copenhague ne suffira pas à atteindre l'objectif de Kyoto pour 2050 d'un maintien des concentrations de GES atmosphériques à 450 parties par million, même en prenant les valeurs les plus ambitieuses des fourchettes de ces objectifs (Dellink *et al.*, 2010). L'incapacité à s'accorder sur des objectifs de réductions des émissions plus sévères durant la PE2 impliquerait des efforts plus importants après 2020. De même, la durée de vie d'une forêt de plantation étant d'environ 30-40 ans, la maturation et la coupe des forêts plantées depuis 1990 (et qui sont maintenant encouragés par les incitations dans l'ETS néo-zélandais) produiront une forte augmentation des émissions nettes néo-zélandaises à compter de 2020 environ avec une pointe autour de 2030. Cela montre que les puits de forêts ne sont pas une solution permanente (OCDE, 2007), bien que l'intensification de la replantation de forêts et du stockage de carbone dans les produits forestiers soit appelée à faire baisser le carbone atmosphérique à long terme. Le pic projeté des émissions liées à la foresterie autour de 2030 accentuera considérablement le niveau net des émissions (graphique 4.6). Dans ces conditions, la Nouvelle-Zélande devra mettre l'accent sur la réduction des émissions brutes, qui sont produites généralement par la consommation d'énergie et l'agriculture, en recourant également aussi au besoin aux options de réduction offertes par le marché international du carbone.

Graphique 4.6. **Émissions projetées de la Nouvelle-Zélande jusqu'en 2050**

Millions de tonnes d'équivalent de dioxyde de carbone



1. Le scénario avec adoption de mesures est calculée comme suit : 1) la croissance économique est basée sur la modélisation budgétaire à long terme du Trésor ; 2) la population néo-zélandaise atteint 5.5 millions d'ici 2050 ; 3) les taux historiques de progression de l'efficacité énergétique se maintiennent ; 4) le prix du carbone est de 25 NZD la tonne jusqu'en 2013 et de 50 NZD la tonne jusqu'en 2050 ; 5) les prix du pétrole atteignent 129 USD par baril d'ici 2030 (scénario intermédiaire des *Perspectives énergétiques mondiales* de l'Agence internationale de l'énergie).
2. Procédés industriels et déchets.
3. Comprend les absorptions produites par le boisement après 1989 ; exclut les absorptions par les forêts antérieures à 1990, selon les définitions des forêts de Kyoto. La comptabilisation selon Kyoto ne s'applique de façon stricte que pour la période 2008-12.

Source : Ministère de l'Environnement.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932400171

La version actuelle de l'ETS néo-zélandais

Présentation du dispositif

L'ETS néo-zélandais (NZ ETS) est une initiative audacieuse du gouvernement pour s'acquitter de ses obligations internationales en s'appuyant sur une stratégie fondée sur le marché, à l'échelle de toute l'économie. Mais les grands partenaires commerciaux du pays n'ayant pas introduit de dispositif de ce type et ces préoccupations étant amplifiées par les

problèmes liés à la situation économique du moment, la version initiale (2008) de l'ETS a été modifiée pour : *i)* introduire plus lentement la pleine application du signal-prix du carbone pour l'énergie et les procédés industriels, tout en retardant davantage la prise en compte de l'agriculture de manière à donner plus de temps à ces secteurs pour s'adapter ; *ii)* passer à un système non plafonné fondé sur l'intensité d'allocation d'émissions gratuites de manière à protéger l'industrie lourde et l'agriculture contre les fuites de carbone et les pertes de compétitivité, qui augmenteront beaucoup les niveaux des allocations à ceux répondant aux conditions requises (encadré 4.5)[12].

Encadré 4.5. **L'ETS néo-zélandais**

Lors de la ratification du protocole de Kyoto en 2002, la Nouvelle-Zélande a élaboré une proposition de taxe sur le carbone applicable aux combustibles fossiles, qui devait entrer en vigueur en 2007 et devenir le principal instrument d'intervention pour satisfaire ses obligations aux termes du protocole. Or, fin 2005, le projet a été abandonné, en raison des préoccupations quant à son impact sur l'industrie, et d'un manque de soutien au Parlement. L'alternative retenue a été un vaste dispositif d'échanges de quotas d'émissions, qui a fait l'objet d'un texte législatif en 2008 et dont l'introduction progressive devait s'étaler sur une période de plusieurs années. Toutefois, avec l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement qui avait fait campagne sur la promesse d'une modification de l'ETS, un « ETS modéré » a été adopté fin 2009. Celui-ci a atténué le signal-prix pour les émetteurs pendant la phase de transition, retardé l'entrée du secteur agricole dans le système et assuré des allocations potentiellement importantes et sur une longue période aux secteurs exposés à la concurrence étrangère et à forte intensité énergétique, sur le modèle du dispositif qu'envisageait l'Australie (mais qui n'a pas lui-même été adopté). Ces éléments clés sont les suivants :

- Les obligations pour le secteur de la foresterie ont débuté en janvier 2008 et celles pour les sources énergétiques fixes (production d'électricité, chauffage), les carburants utilisés dans les transports et les émissions des procédés industriels (or, aluminium, ciment, clinker, etc.) en juillet 2010. Les gaz de synthèse et les déchets seront pris en compte en janvier 2013 et l'agriculture en janvier 2015. En conséquence, l'ensemble des gaz et des secteurs seront couverts, même l'agriculture qui n'est incluse dans le dispositif d'échange de quotas d'émissions d'aucune autre juridiction.
- Les émetteurs sont tenus de restituer une NZU (New Zealand Unit) éligible pour chaque tonne d'équivalent CO_2 émise. Chaque fois que possible, le point d'obligation est fixé en amont – c'est-à-dire chez les fournisseurs/importateurs de combustibles fossiles plutôt que chez l'utilisateur final. Les autorités escomptent que le plus souvent le prix du carbone sera répercuté par les divers participants au prix de l'énergie et des produits, de sorte que l'utilisateur final devra supporter l'intégralité du prix du carbone alors que la contrainte est imposée aux producteurs d'amont. Il n'y a pas de limitation concernant la mise en réserve des unités, mais l'emprunt sur des périodes futures n'est pas autorisé.
- Le dispositif est étroitement couplé avec les marchés internationaux : les participants peuvent importer et restituer des unités de Kyoto éligibles (URE et URCE), convertir des NZU en UQA et les exporter) et le gouvernement a le pouvoir d'accepter des unités provenant d'autres ETS. Le nombre d'unités que le gouvernement peut allouer n'est pas plafonné : les NZU peuvent être attribués sans limite. Cependant, il faut que le gouvernement néo-zélandais détiennent une UQA ou une autre unité éligible en vertu du protocole de Kyoto pour chaque NZU qu'il alloue ou met aux enchères. Si le gouvernement alloue ou met aux enchères davantage de NZU que les UQA et les autres unités de Kyoto qu'il détient, il devra acquérir toute unité manquante.

Encadré 4.5. **L'ETS néo-zélandais** *(suite)*

- Le prix est plafonné à 25 NZD jusqu'à la fin de 2012 (voir Hood, 2010). Les participants à l'ETS ont la possibilité d'acheter des NZU à ce prix mais peuvent aussi acheter des unités sur les marchés internationaux du carbone. Le prix actuel de commercialisation des NZU est d'environ 20 NZD, soit moins que le prix plafond. Dans cette optique, on pourrait considérer que l'ETS de la Nouvelle-Zélande s'apparente à un prix du carbone *de facto*, tout en restant flexible.
- Une phase de transition allant du 1er juillet 2010 au 31 décembre 2012 prévoit : une obligation de 50 % (c'est-à-dire restitution de seulement une unité pour chaque 2 tonnes d'équivalent CO_2 émises) pour les sources énergétiques fixes, les procédés industriels et les combustibles fossiles liquides ; les participants ont la possibilité d'acquérir des unités auprès du gouvernement à un prix fixe de 25 NZD la tonne ; les exportations d'unités par des secteurs autres que la foresterie ne sont pas autorisées pour la durée de la période de transition. La foresterie continue de supporter l'intégralité du signal-prix du carbone et demeure libre d'exporter des unités en échange d'UQA.
- Des droits seront alloués gratuitement à titre temporaire aux secteurs exposés à la concurrence étrangère et à forte intensité énergétique dans l'industrie et l'agriculture. Il s'agit ce faisant d'atténuer les hausses de coûts associées à l'ETS et d'éviter des fuites de carbone. Comme le nombre d'unités pouvant être allouées n'est pas plafonné, les allocations se feront sur la base de l'intensité de la production : les secteurs exposés à la concurrence étrangère et à « intensité énergétique modérée » recevront 60 % et les secteurs à « forte intensité » et l'agriculture 90 % au niveau de référence (qui est égal à l'intensité des émissions moyennes sur les trois derniers exercices (2006/07, 2007/08, 2008/09), multiplié par le montant de la production pour une année donnée. À compter de 2013 et de 2016 pour l'industrie et l'agriculture, respectivement, les allocations gratuites seront progressivement retirées à un rythme de 1.3 % du niveau de l'assistance par an (la législation de 2008 prévoyait une période d'élimination progressive beaucoup plus courte, à 8 % par an à compter de 2018). Pour des raisons d'équité et compte tenu du fait que les risques de fuite de carbone s'appliquent aussi bien aux nouveaux investissements qu'aux capacités existantes, les nouveaux entrants menant des activités éligibles seront aussi admis au bénéfice d'allocations.
- L'introduction d'un plafond modifiera les incitations à l'établissement de nouvelles activités productives et l'expansion des activités existantes. Dans un système d'allocation fondé sur l'intensité, les entreprises doivent supporter exactement le même coût de carbone et bénéficier des mêmes incitations pour chaque unité de production. Dans un système d'allocation historique plafonné, elles doivent supporter des coûts plus élevés pour chaque unité supplémentaire de production par rapport à l'année historique. Cependant, étant donné que les préoccupations concernant les fuites de carbone s'appliquent de la même façon aux capacités existantes et aux nouvelles capacités, la Nouvelle-Zélande a choisi de ne pas différencier les incitations suivant qu'il s'agit d'une production nouvelle ou existante.
- Les propriétaires de forêts postérieures à 1989 (Kyoto) peuvent participer volontairement au système, et ils ont jusqu'à 2012 pour se décider ; s'ils le font, ils recevront des crédits au titre de leurs activités éliminatrices de carbone et devront restituer des unités en cas de déforestation. Les forêts non prises en compte dans le dispositif ne peuvent ni produire de crédits de carbone ni générer de dette carbone dans l'avenir. Du fait des définitions de Kyoto, les forêts antérieures à 1990 ne sont pas reconnues comme des puits de carbone et par conséquent les propriétaires de ces forêts ne peuvent opter de participer à l'ETS et ils ne recevront pas de crédit pour quelque activité d'absorption que ce soit se poursuivant après 1989. Cependant, ils auront toujours *des obligations* en cas de déforestation. Cette disposition de Kyoto a généré une incitation marquée à la coupe des arbres plantés avant 1990 au cours de la période comprise entre la ratification du protocole de Kyoto et l'entrée de la foresterie dans l'ETS, c'est-à-dire 2002-08, et ensuite à beaucoup replanter. Une indemnisation ponctuelle des propriétaires de forêts antérieures à 1990 pour la moins-value de leurs biens sera effectuée sous la forme d'allocations gratuites pendant deux ans, pour un total de 21 millions d'unités.
- Le dispositif sera revu en 2011 et au moins tous les cinq ans.

Ces mesures transitoires atténuent le signal-prix déjà faible du carbone dans la phase transitoire, dans la mesure où certaines sources majeures offrant le plus grand potentiel de réduction sont exclues. Durant la PE1, les émissions brutes ne seront réduites que d'un taux attendu de 0.7 % par rapport aux projections du scénario de référence, mais l'ETS créera des incitations à des réductions plus importantes des émissions brutes jusqu'en 2010 et au-delà, si le système est mis en œuvre comme cela est prévu actuellement dans la loi.

L'ETS néo-zélandais forme une base solide sur laquelle construire un dispositif efficient, équitable et efficace de tarification du carbone, qui est l'objectif déclaré du gouvernement. De fait, l'expérience néo-zélandaise pourrait montrer qu'une approche « prudente » est peut-être le meilleur moyen d'assurer l'acceptabilité politique d'un dispositif d'échange des quotas d'émissions, ouvrant ainsi la voie à sa mise en œuvre. Le plus important aujourd'hui est sans doute de proposer les incitations adéquates à la marge pour habituer les acteurs économiques à la tarification des conséquences environnementales de leurs comportements, plutôt que d'imposer des transitions majeures. Néanmoins, l'acceptabilité générale par la collectivité et la pérennité politique de ce nouveau dispositif financier complexe et de cette réforme économique majeure seront un défi permanent.

L'ETS dans sa forme actuelle conserve certains éléments clés de la législation de 2008 qui en est à l'origine, à savoir une approche innovante et souple pour une intégration avec les marchés mondiaux des permis de carbone, sans imposer de plafond, comme préconisé dans le document OCDE (2009). Cela pourrait donner à la Nouvelle-Zélande davantage de marge de manœuvre pour développer son secteur agricole (efficient) en fonction des signaux-prix des produits alimentaires mondiaux. Toutefois, à terme, les signaux-prix du carbone doivent être un instrument de discipline. Ils doivent s'appliquer de façon égale à l'ensemble des secteurs pour faire en sorte que les mesures de réduction appliquées soient celles à moindre coût. Les allocations non plafonnées de NZU (c'est-à-dire de permis d'émission) à la grande industrie et à l'agriculture, sur le modèle d'un ancien dispositif australien, diminuent sensiblement le signal de prix à court terme. À terme, la Nouvelle-Zélande devrait instituer un plafond sur les émissions et les NZU en cohérence avec ses engagements internationaux postérieurs à 2012, si elle veut que l'ETS devienne un moyen efficace de satisfaire ces engagements.

Le gouvernement néo-zélandais a lancé cette année un examen de l'ETS du pays. Cet examen permettra de passer en revue les différents aspects du système et la façon dont ils devront évoluer après 2012. Les incertitudes persistantes quant à l'avenir du cadre international constituent une considération clé. Dans le cas d'un accord contraignant et ambitieux du style Kyoto, il pourrait bien devenir indispensable de renforcer le signal des prix et son efficacité au niveau économique. Cependant, si le cadre est faible ou si des incertitudes persistent, il pourrait bien être dans l'intérêt de la Nouvelle-Zélande de maintenir la flexibilité. Dans ce dernier scénario, trouver le bon équilibre entre la flexibilité à court terme et la réduction des risques à long terme sera déterminant

La voie à suivre

Aspects macroéconomiques, distributifs et d'efficience

Les pertes de compétitivité et les effets de fuite du fait du système ETS actuel devraient être réduits à court-moyen terme par des importantes allocations gratuites aux

secteurs exposés à la concurrence et à forte intensité énergétique et à l'ensemble des activités agricoles. Mais comme le coût des allocations gratuites est transféré sur le contribuable, il en résulte un coût d'efficience pour la génération de recettes, puisqu'on estime qu'il faut générer 1.40 NZD pour 1 NZD d'aide (Kerr, 2009). Un important transfert interne de richesses a lieu également : les ménages et les petites entreprises supporteront un pourcentage accru du coût des émissions (tableau 4.3). Il s'agit là d'un moyen efficace d'empêcher les fuites de carbone. Le gouvernement néo-zélandais devrait envisager la question de savoir si, sans plafonnement de l'allocation de permis, il y a suffisamment de contraintes pour empêcher les émissions et si les charges correspondantes en termes économique, budgétaire et distributif sont satisfaisantes.

Tableau 4.3. **Pourcentage des coûts des émissions de carbone supportés par les différents secteurs**

Secteur	2011-12	2013	2015
Forêts antérieures à 1990	100	100	100
Forêts postérieures à 1989	100	100	100
Ménages et autres secteurs	50	100	100
Secteurs à intensité modérée	20	40	43
Secteurs à forte intensité	5	10	13
Agriculture	0	0	10
Déchets	0	100	100

L'analyse sur modèle a montré que des allocations gratuites aux secteurs exposés à la concurrence et à forte intensité des émissions, associées à des achats de crédits auprès de pays dont les coûts de réduction sont plus faibles, maximiseraient la production (NZIER et Infometrics, 2007). Toutefois, il se pourrait qu'en procédant ainsi on passe à côté d'importants gains d'efficience et dynamiques. Le signal-prix (incidence de la taxe carbone) a été déplacé des secteurs présentant le plus important potentiel de réduction compétitive à bas coût, ou une forte élasticité équivalente de la demande, c'est-à-dire l'industrie, vers les secteurs présentant le plus faible potentiel de réduction à court terme, ou une faible élasticité de la demande, à savoir l'utilisation de l'énergie dans les transports et par les ménages. C'est la stratégie habituelle des politiques fiscales conçues pour maximiser les recettes, mais elle ne devrait pas être retenue pour une politique environnementale prenant la forme de taxes pigouviennes destinées à modifier les comportements (Bertram et Terry, 2008). D'après le document de l'OCDE *A Framework for Assessing Green Growth Policies* (de Serres *et al.*, 2010), le principal inconvénient des allocations gratuites pour éviter les fuites de carbone et répondre aux préoccupations de compétitivité est que les incitations à réduire la production de biens à forte intensité de carbone sont plus faibles, tandis que les entreprises continuent d'être encouragées à travers le coût d'opportunité des permis à déplacer leur production vers des pays où il n'y a pas de prix du carbone. La décision de faire supporter à la foresterie l'intégralité du signal-prix, en revanche, a été sage car elle a clairement découragé le déboisement (même si une partie a été anticipée, avant la date de 2008), procurant une option de réduction rapide à bas coût et forte élasticité. Des courbes des coûts de réduction par secteur seraient utiles, car elles aideraient à déterminer le potentiel d'atténuation au plan intérieur ainsi que sa politique à l'égard du changement climatique (Gleisner, 2007).

Une allocation efficace des ressources impose que chacun paie les permis aux prix du marché. La mise aux enchères des permis initiaux serait le moyen d'avoir les signaux-prix les plus forts et générerait des recettes qui pourraient être utilisées pour compenser d'autres taxes ayant moins d'effets de distorsion (la Nouvelle-Zélande devrait engranger d'ici à 2020 jusqu'à 4 % du PIB avec le produit des mises aux enchères, selon de Serres *et al.*, 2010). Sauf si les allocations sont découplées des émissions effectives, le signal de prix sera très modéré à court terme. Les problèmes de compétitivité internationale pourraient être pris en compte en réinjectant les recettes dans les entreprises défavorisées du point de vue de la concurrence sur une base différente de celle sur laquelle elles sont collectées (OCDE, 2010a), par exemple en indemnisant les actifs irrécupérables ou les coûts des investissements ou des intrants pour la réduction des émissions. La Nouvelle-Zélande doit respecter des objectifs difficiles et contraignants à long terme et dans la mesure où elle souhaite respecter ces objectifs par le biais de l'ETS, les mesures transitoires devront probablement être éliminées progressivement pour que cela puisse être réalisable de manière efficace. Les autorisations globales d'émissions devraient être plafonnées conformément aux obligations internationales de la Nouvelle-Zélande (tout en permettant l'achat de droits d'émissions à l'étranger). Les nouveaux entrants ne devraient pas recevoir d'allocations, car cela aboutirait en pratique à relever le plafond. Le prix des permis devra assurer l'équilibre du marché, bien que des mécanismes devront être mis en place pour faire face aux hausses brutales de prix et à des pénuries transitoires sur le marché. Suivant les perspectives d'un cadre international post-2012, il pourrait se révéler approprié que le gouvernement reconfirme son intention de lever les mesures transitoires à la fin de la période d'engagement de Kyoto.

Inflation et valeurs des biens

Comme les secteurs des sources énergétiques fixes et des carburants liquides ne reçoivent pas d'allocation gratuite, ils devront répercuter au moins une partie des coûts de l'achat des permis sur le prix final, qui fournira le signal-prix souhaité. D'après les estimations, l'ETS a ainsi abouti à une augmentation de 5 % du prix de l'énergie (électricité, combustibles liquides, chaleur) et ajouté environ 3 cents au prix du litre de carburant en 2010 (après l'entrée de ces secteurs dans le dispositif en juillet), la majoration devant être de nouveau d'un montant équivalent en 2013, lorsqu'expirera la réduction de 50 % (NZIER et Infometrics, 2009). L'impact inflationniste sur l'IPC ne serait que de l'ordre de ½ pour cent environ, suivant l'importance de la répercussion ultérieure. Du fait de la façon dont fonctionnent les marchés de l'électricité, les compagnies électriques devraient bénéficier d'un important effet d'aubaine, par une simple augmentation de leurs propres prix pour tirer avantage d'une situation dans laquelle les exploitants de centrales thermiques sont contraints d'augmenter les leurs[13]. Bien qu'une telle situation soit considérée par certains comme injuste, les ménages et les petites entreprises acquittant l'intégralité de la subvention aux énergies renouvelables (les industries à forte intensité d'énergie et l'agriculture recevant des crédits NZU pour compenser l'augmentation de leurs prix d'électricité), c'est bien l'incitation appropriée pour encourager une énergie propre. L'autre facteur à prendre en compte est que la plupart des centrales électriques appartiennent à l'État, ce qui devrait profiter aux contribuables, bien que l'incidence puisse être réduite si les privatisations partielles se poursuivent et si le prix de vente ne tient pas compte de l'ensemble des avantages tirés par l'acheteur (voir chapitre 3).

Le système d'échange de quotas d'émissions influe sur la valeur des biens, comme le ferait n'importe quelle taxe affectant le revenu de ces biens. Le traitement différentiel des forêts antérieures à 1990 et postérieures à 1989 dans le dispositif a été critiqué comme diminuant les valeurs des biens. Il s'agit une fois de plus d'un effet artificiel de l'Accord de Kyoto qui traite les forêts différemment à partir d'une année de création choisie arbitrairement, et non du résultat de choix délibéré des concepteurs de l'ETS lui-même. Les autorités ont donc décidé de proposer une indemnisation ponctuelle aux propriétaires des forêts antérieures à Kyoto. Elles ont aussi indemnisé les propriétaires maoris qui n'ont reçu leurs forêts qu'en vertu de règlements au titre du traité de Waitangi après le début de la première période d'engagement de Kyoto. L'inclusion de l'agriculture dans l'ETS ferait également baisser la valeur des exploitations agricoles, peut-être dans des proportions significatives suivant le prix futur du carbone.

Secteur agricole

Le délai fixé à 2015 pour l'introduction de l'agriculture dans le dispositif a sans doute rendu encore plus coûteux pour l'économie d'atteindre son objectif. Cela pourrait ralentir l'ajustement et faire que le secteur passe à côté de possibilités significatives de réductions. D'un autre côté, les avantages nets de l'intégration de l'agriculture dans l'ETS sont peu clairs car, comme il n'existe pas de technologies d'atténuation prouvées et efficaces par rapport aux coûts, la maîtrise des émissions de l'agriculture passe par des réductions de la production, ce qui n'est manifestement pas dans l'intérêt général, étant donné le niveau élevé d'efficience de la production de la Nouvelle-Zélande. Certains ont également fait valoir qu'aucun autre pays n'a inclus l'agriculture dans son dispositif d'échange, ni n'a apparemment l'intention de le faire, de sorte que la Nouvelle-Zélande ne devrait pas le faire non plus ; de fait, si elle décidait de l'intégrer dans le dispositif, elle l'exposerait au double inconvénient concurrentiel d'avoir à payer pour ses émissions alors qu'en même temps elle ne reçoit aucune aide à la production comme cela est encore largement le cas à l'étranger. Toutefois, dans aucun autre pays l'agriculture constitue une source aussi importante d'émissions. Si la Nouvelle-Zélande contracte des obligations internationales contraignantes après 2012, en excluant l'agriculture, une charge disproportionnée serait imposée à tous les autres secteurs de l'économie.

Certains s'interrogent sur le coût réel des mesures d'atténuation dans le secteur. Les partisans d'un plus large recours aux inhibiteurs de nitrification ont estimé que ceux-ci permettrait à la fois de réduire les émissions d'oxyde d'azote et d'accroître la rentabilité des exploitations agricoles, encore que cette observation amène à se demander pourquoi les agriculteurs n'ont pas déjà largement adopté ce type de technologie. Le ministère de l'Agriculture estime que l'adoption généralisée de la technologie des inhibiteurs de nitrification dans le secteur laitier n'est pas possible car cette technologie ne peut être appliquée qu'à des périodes données[14]. Il est également envisageable que les agriculteurs puissent accroître les taux de stockage en utilisant certains inhibiteurs et donc accroître les émissions de CH_4 et N_2O. La recherche sur les technologies de réduction du méthane est à la traîne par rapport à celle sur l'azote et n'en est qu'au stade expérimental. Les options actuelles en matière d'atténuation ne seront sans doute aussi commercialement viables qu'avec un prix positif du carbone, car elles imposeraient aux agriculteurs de dépenser davantage sur les facteurs de production (diverses plantes et graminées et même épices pour des rations alimentaires animales réduisant la production de méthane, nouvelles méthodes de gestion des sols pour le captage du carbone, etc.).

D'aucuns ont avancé que la mesure des émissions de l'agriculture pourrait être tellement coûteuse qu'elle annulerait les avantages du système d'échange (NZIER et Infometrics, 2009). Pour la même raison, il peut être difficile de mesurer et de faire reconnaître au plan international l'efficacité des technologies d'atténuation des émissions dans l'agriculture. De surcroît, comme les entreprises de transformation de la viande et des produits laitiers seront le point d'obligation dans ce secteur, il pourrait être à la fois difficile pour l'exploitant individuel de percevoir l'incitation lié au prix du carbone et irréaliste pour le transformateur de surveiller individuellement les exploitations agricoles. Pour surmonter ce type de problèmes, il a fallu élaborer des variables de substitution pertinentes pour les émissions[15]. Les autorités visent aussi à améliorer l'exactitude de ces variables et à admettre comme activités d'atténuation des « facteurs d'émission uniques » et des paiements pour « des activités d'élimination ». Fonterra, par exemple, devrait surseoir au paiement des produits laitiers aux agriculteurs qui ne remplissent pas les objectifs. Un nouveau logiciel destiné à aider les agriculteurs à surveiller leur bilan azote et leurs émissions (OVERSEER) devrait être plus largement adopté et utilisé pour le recueil centralisé des données, de manière à progresser dans cette direction.

Incidences budgétaires

Le gouvernement a souligné la neutralité fiscale de son dispositif, mais il est confronté à des engagements conditionnels et risques cachés considérables. Des dettes carbone liées à la foresterie pourraient incomber à l'État si des propriétaires de forêts faisaient faillite après la coupe. Le Trésor a sagement inclus des engagements forestiers conditionnels selon Kyoto dans le budget 2010-11, estimés à 1.7 milliard NZD pour la PE1 sur la base du prix actuel du carbone, mais pas pour les années suivantes. Celui-ci mentionne également l'examen 2011 de l'ETS et l'impossibilité de prévoir le comportement des forestiers durant la PE1 en tant que risques spécifiques. De plus, les allocations gratuites non plafonnées impliquent des risques budgétaires importants, faute d'un plafond des émissions et d'une clause d'extinction. Un autre risque pour les comptes budgétaires pourrait venir de projets MDP permettant à des investisseurs d'autres pays visés à l'Annexe 1 d'investir dans des projets d'atténuation en Nouvelle-Zélande et ainsi d'acquérir pour leur propre pays des crédits qui devront être payés en UQA « sonnantes et trébuchantes » détenues par le gouvernement néo-zélandais, que le contribuable néo-zélandais devra peut-être remplacer pour satisfaire à l'engagement final (qui doit être payé en UQA). On peut craindre que ces investisseurs ne sélectionnent soigneusement que les possibilités d'atténuation les plus intéressantes financièrement en Nouvelle-Zélande (Bertram et Terry, 2008)[16]. Des forestiers choisissant de céder leurs NZU contre des UQA étrangères aboutiraient aux mêmes résultats. Cela accroît le risque que l'État n'ait à acheter en cas de prix intérieur maximal inférieur au prix mondial. Le prix que les émetteurs nationaux doivent acquitter pourrait aussi être accru, mais cela n'interviendra que si le prix mondial est supérieur au prix intérieur.

Enjeux de politique économique

L'un des enseignements qui semble se dégager est que l'ETS, malgré tous ses avantages en termes d'efficience, nécessite de solides institutions de gouvernance pour assurer transparence, simplicité et faibles coûts de transaction. L'ETS, tel qu'il se présente actuellement, est complexe et ses conséquences budgétaires et distributives à long terme incertaines, malgré les efforts de transparence. Les seuils d'admissibilité et la formule pour

l'octroi des allocations sont prévus par la loi, mais, contrairement à des dépenses fiscales explicites qui sont « comptabilisées dans les comptes budgétaires », les montants en cause et les risques finals pour les contribuables restent incertains. D'importants amendements de fond ont été apportés à l'ETS néo-zélandais lors de la période préparatoire de la réunion de Copenhague de 2009 et soumis en urgence au Parlement, avec très peu de temps pour une consultation publique ou une prise en compte adéquate des commentaires publics concernant le projet de loi, de même que sans rapport analytique justificatif, à la différence de la proposition initiale (2008) pour l'ETS. De ce fait, les critiques au sein de la société civile et dans la presse internationale ont été inhabituellement vives[17]. L'absence de soutien bipartisan peut faire craindre un possible retour en arrière, ce qui accroît les incertitudes. Pour que la réforme fonctionne et s'impose, il faudra une bien plus grande compréhension et un soutien plus résolu de la part du public. Le fait de confier à une agence indépendante – peut-être l'EPA – la gestion du dispositif pourrait contribuer à dépolitiser des questions comme les allocations de permis. Un renforcement du rôle de l'autorité de protection de l'environnement – en tant qu'organisme indépendant gérant le programme – pourrait contribuer à dépolitiser des questions comme les allocations de permis[18].

Les allocations aux industries exposées à la concurrence étrangère et à forte intensité énergétique visent à n'être que temporaires et doivent être retirées aussitôt que des actions concurrentes sont prises par les partenaires commerciaux, mais il pourrait se révéler politiquement difficile de les éliminer. Le projet de loi sur la responsabilité réglementaire a été évoqué par certains comme augmentant ce risque. Néanmoins, la conservation du droit d'émettre des GES dans l'atmosphère ne devrait pas être considérée comme un droit de propriété et ce n'est pas la finalité du projet de loi (chapitre 3). Les allocations gratuites allouées pour des raisons d'économie politique ou de compétitivité devraient être strictement limitées dans le temps, conformément aux principes exemplaires de la stratégie de croissance verte de l'OCDE.

Compatibilité avec les autres mesures

D'autres politiques peuvent en pratique conduire à taxer ou subventionner des émissions de GES et elles devraient donc être réévaluées pour déterminer leur compatibilité avec les objectifs de l'ETS. Elles peuvent en effet fausser le signal-prix voulu pour le carbone, ce qui conduit souvent à pervertir la neutralité de la tarification entre secteurs et activités, à moins qu'il n'existe des défaillances claires et spécifiques du marché, auxquelles il est possible de montrer qu'elles visent à remédier, alors que les réglementations produisent rarement des avantages suffisamment importants pour justifier des coûts de réduction implicites souvent élevés. Inversement, l'ETS pourrait nuire par inadvertance à d'autres objectifs environnementaux.

Politiques de transport routier

L'utilisation des taxes environnementales en Nouvelle-Zélande est l'une des plus faibles de l'OCDE (OCDE, 2010b). Cela s'explique principalement par la fiscalité légère qui s'applique aux carburants routiers et aux véhicules à moteur, qui représentent de loin la plus forte assiette fiscale environnementale des pays de l'OCDE, du fait en partie de la faible densité démographique et du manque qui en résulte de transports publics. Avec la mise en place de l'ETS (qui constitue une approche suffisante pour la maîtrise des émissions de GES), les réglementations des véhicules à moteur devraient être éliminées, à moins qu'elle ne soit justifiée par des externalités environnementales non prises en

compte par ailleurs par un prix du carbone (par exemple, pollution locale). De fait, l'ancienne norme d'efficacité énergétique des nouveaux véhicules, qui en tout état de cause était une réglementation inefficiente et mal ciblée (NZIER, 2007), a été supprimée comme faisant double emploi lorsque l'ETS est entré en vigueur. La taxe néo-zélandaise d'accise sur les carburants (à laquelle s'ajoute un faible prélèvement au titre de la Commission d'indemnisation des accidents) peut, en revanche, être considérée comme une taxe indirecte sur les émissions à l'échappement, qui contiennent tout un éventail de polluants atmosphériques (tels que les particules) autres que le monoxyde de carbone, et à ce titre elle devrait être conservée, voire augmentée. Le péage routier pourrait réduire les encombrements, et donc réduire aussi les émissions, surtout s'il était modulé en fonction de la consommation spécifique du véhicule. À mesure que le signal-prix du carbone *via* l'ETS s'affermira, ces taxes pourraient être progressivement éliminées pour partie. L'allégement fiscal sur la consommation de carburant, qui bénéficiait essentiellement à des entités commerciales, devrait être supprimé car c'est un moyen inefficace sur le plan environnemental d'aider les conducteurs de véhicules utilitaires, les agriculteurs et les exploitants de bateaux. Même avec une tarification du carbone, le diesel doit faire l'objet d'une taxation pigouvienne, en raison du caractère cancérigène des émissions de particules en cause.

Politiques énergétiques

La politique énergétique a été alignée avec l'ETS avec la suppression à la fois de l'obligation de vente de biocarburants et du moratoire sur les nouvelles centrales thermiques de base. À d'autres égards, elle pourrait toujours être contradictoire avec les objectifs de Kyoto. On peut mentionner à cet égard le projet envisagé de deux centrales au lignite, associant une importante entreprise d'État et au moins un partenaire privé. L'idée est de convertir du lignite (charbon de médiocre qualité largement utilisé en Australie pour la production d'électricité) en gazole de synthèse au moyen d'un procédé très gros consommateur d'énergie, produisant environ deux fois plus d'émissions que la production traditionnelle de gazole à partir du pétrole brut. On estime que même si seulement la plus petite de ces deux installations devait entrer en production, le bilan d'émissions de GES de la Nouvelle-Zélande serait aggravé de 20 % du fait de la plus forte intensité d'émissions de la production de gazole par ce procédé (PCE, 2010b). Même si le gazole est utilisé sur le territoire national, le fait qu'il s'agisse d'un produit faisant l'objet d'échanges internationaux le rend éligible à des allocations gratuites dans le cadre de l'ETS à hauteur de 90 % (étant donné qu'il s'agit par ailleurs d'un secteur exposé à la concurrence et à très forte intensité énergétique), encore que l'on voit mal comment le niveau d'intensité d'émissions sectoriel moyen sur les trois dernières années devrait être défini pour le calcul de l'allocation. Permettre à ce type de nouvelle activité productrice d'accéder à des allocations gratuites pourrait être contraire à l'esprit des nouveaux engagements internationaux de la Nouvelle-Zélande et de la stratégie de croissance verte de l'OCDE. Au final, cela pourrait se traduire par une subvention considérable aux combustibles fossiles, qui va à l'encontre des obligations de Kyoto et de la stratégie pour une croissance verte de l'OCDE. En dernière analyse cependant, ce problème tient au fait que la quantité de permis ETS (NZU) n'est actuellement pas plafonnée. Lorsqu'elle le sera, le lignite pourra alors être inclus dans le plafond, les producteurs devront acquérir des permis et la décision économique (basée en partie sur le prix des permis) pourra être prise de poursuivre ou non la production[19].

Avec le comptage de l'électricité permettant de suivre la consommation en temps réel, les ménages pourraient recevoir le signal-prix du carbone. L'installation à grande échelle de nouveaux compteurs est en cours ; toutefois, ces compteurs ne contiennent pas encore les éléments techniques essentiels qui pourraient les rendre « intelligents », c'est-à-dire afficher dans les foyers le prix de l'électricité au moment de la consommation. Les entreprises ont refusé d'installer ces équipements, quand bien même l'abonné serait disposé à les financer, alors que ces nouveaux compteurs sont utiles pour leur propre recueil de données (PCE, 2009c). L'Autorité de régulation de l'électricité devrait imposer cette fonction, qui est dans l'intérêt manifeste du consommateur et de l'environnement. À terme, l'introduction d'une tarification modulée selon la période de la journée de manière à réduire les demandes de pointe aiderait les consommateurs à modérer leurs factures d'énergie.

La multiplication des cas de « précarité énergétique » est un problème souvent oublié au niveau international. Les taxes environnementales sont hautement régressives alors que les factures énergétiques dans certains pays représentent désormais jusqu'à 20 % du budget des ménages déshérités et sont parfois plus importantes que la facture alimentaire. Une aide énergétique aux ménages à faible revenu pourrait donc se justifier (à l'instar de la LIHEAP aux États-Unis), surtout si le prix du carbone augmente. L'installation de compteurs intelligents conjuguée à des programmes d'isolation et de remplacement d'équipements anciens énergivores aiderait également les ménages déshérités à mieux gérer leurs dépenses énergétiques. Un problème clé dans ce domaine demeure toutefois que les personnes à faible revenu ont tendance à occuper en location des logements anciens à bas coût, pas isolés, dont les propriétaires sont peu incités à entreprendre des investissements de réduction des déperditions thermiques qui ne bénéficieraient qu'aux locataires, et ces derniers seront donc insensibles aux signaux-prix donnés par l'ETS. Si de tels investissements étaient imposés, cela aboutirait simplement à faire augmenter les loyers. Ce qu'il faut en définitive, c'est une stratégie coordonnée intégrant la politique énergétique et la politique du logement (Hernández et Bird, 2010). Une information et une formation plus complètes sur l'énergie pourraient également être nécessaires. Les dispositifs actuels pour l'isolation des logements qui s'adressent aux familles des classes moyennes (sous la forme de déductions de l'impôt sur le revenu) devraient en revanche être progressivement supprimés à mesure que le signal-prix du carbone s'imposera. Le Warm Up NZ Heat Smart programme a permis de beaucoup progresser pour inciter les propriétaires de logements destinés à des ménages à faible revenu en particulier à investir dans l'isolation et le chauffage[20].

Politique d'innovation

Bien que les aides aux technologies énergétiques propres puissent se justifier du fait de l'importance des coûts initiaux et des risques liées à une R-D qui procure des avantages manifestes à la collectivité, la Nouvelle-Zélande en a usé avec prudence, préférant mettre l'accent sur l'ETS. Ainsi, il n'y a pas de tarif de rachat pour les projets d'énergie verte comme ailleurs dans l'OCDE. L'obligation de proposer à la vente des biocarburants pour véhicules a été supprimée avec l'introduction de l'ETS, compte tenu de l'intérêt discutable des biocarburants de première génération, et remplacée par une subvention de 42.5 cents par litre sur les biocarburants produits au niveau national (considérés comme plus respectueux de l'environnement que la plupart des biocarburants importés) jusqu'en 2012. Ces politiques vont dans le sens de l'imposition d'un prix uniforme aux émissions de

carbone. Néanmoins, une aide limitée (par exemple, crédits à la R-D) pour un biogazole de deuxième génération, produit à partir du bois, devrait être envisagée étant donné sa réduction estimée de 90 % des émissions de GES sur l'ensemble du cycle de vie, comparé au gazole issu de combustibles fossiles, de l'abondance locale de la matière première et de l'importance du carburant diesel comme facteur de production (en agriculture, dans le transport routier) (PCE, 2009c).

Il existe des arguments encore plus solides en faveur d'une aide publique au développement de technologies pour l'atténuation des émissions de GES dans l'agriculture, étant donné le profil d'émissions du pays. Le prélèvement d'une contribution pour la recherche sur les émissions dans l'agriculture a été initialement proposé, mais il s'est heurté à l'opposition du secteur agricole et l'idée a été abandonnée. Un consortium pour la recherche sur les gaz à effet de serre issus de l'agriculture pastorale, financé conjointement par l'industrie et les pouvoirs publics, a été formé en 2006 en substitution à l'imposition d'un prélèvement sur les agriculteurs. Le consortium a réalisé des travaux de recherche prometteurs. En 2010, le gouvernement a soutenu l'établissement d'un Centre de recherche sur les GES dans l'agriculture, financé à 100 % par le secteur public. Ce Centre est le chef de file des recherches menées par la Nouvelle-Zélande sur le bétail à titre de contribution à l'Alliance pour la recherche mondiale sur les gaz à effet de serre dans l'agriculture, lancée à l'initiative de la Nouvelle-Zélande en marge de la Conférence des Nations Unies de Copenhague en 2009. La décision du gouvernement de jouer un rôle pilote dans l'encouragement de la coopération internationale sur la recherche pour l'atténuation des GES dans l'agriculture est productive et bienvenue. Il pourrait toutefois se révéler nécessaire de modifier la loi de 2002 sur les substances dangereuses et les nouveaux organismes pour permettre l'expérimentation avec de nouvelles lignées génétiques d'animaux et de nouvelles rations alimentaires susceptibles d'abaisser les émissions de méthane des ruminants. La Nouvelle-Zélande pourrait envisager de devenir le premier exportateur mondial de technologies d'atténuation des émissions agricoles, assurant ainsi la fourniture d'un bien public mondial. L'agriculture est confrontée partout dans le monde à des défis majeurs pour répondre à l'augmentation spectaculaire de la demande mondiale de produits alimentaires tout en réduisant parallèlement sa contribution aux émissions de GES.

Gestion de la biodiversité

Des incitations à reboiser, tant pour les forêts de plantation que pour les forêts natives, sont fournies par les signaux-prix de l'ETS ainsi que par les dispositifs d'aide. Le gouvernement estime que ces dispositifs conduiront à boiser 30 000 hectares par an d'ici 2020. Outre le captage du carbone, les forêts procurent un avantage environnemental significatif en freinant l'érosion des sols sur les hautes terres marginales. Les racines des arbres contribuent à la stabilité des pentes boisées en retenant le sol. Les arbres réduisent également l'humidité des sols, limitant ainsi les glissements de terrains. Les terrains en pente qui sont exploités sont exposés entre le moment de la coupe et celui du reboisement, bien que les systèmes forestiers de « couvert permanent » gagnent en attractivité compte tenu du prix du carbone (10 000 hectares ont déjà demandé à participer à l'Initiative pour des puits de carbone forestiers permanents). Les forêts contribuent aussi utilement à la lutte contre l'érosion dans certaines zones d'agriculture pastorale où les sédiments emportés par l'érosion dans les cours d'eau contiennent du phosphore et participent par ailleurs au problème de dégradation de la qualité de l'eau[21]. Les forêts de plantation, si

elles sont gérées correctement, pourraient aussi contribuer à la conservation de la biodiversité en offrant un habitat pour des espèces indigènes et en aidant à protéger les vestiges de forêt boréale.

L'ETS pourrait aussi avoir certains effets imprévus. Des essences exotiques, par exemple le pin de Monterey (*pinus radiata* de Californie), captent le carbone plus rapidement que les essences indigènes, mais les forêts indigènes captent davantage de carbone sur le long terme. Le couvert végétal indigène procure également d'autres services précieux, comme la pureté de l'air et de l'eau, la conservation des sols, des produits comme le miel ou la production de laine fine et une biodiversité exceptionnelle. On peut craindre que des broussailles basses indigènes (par exemple, pâturages) qui pourraient ne pas être comptabilisées comme des forêts, soient arrachées pour faire place à des forêts de plantation en pin de Monterey à croissance rapide. On peut aussi imaginer que les exploitants laissent des essences de pins envahissantes proliférer sur les pâturages indigènes, ce qui pourrait procurer des crédits mais nuirait à la biodiversité[22]. Il importe de mettre en balance le besoin immédiat de captage rapide du carbone et les gains à long terme d'un stockage plus important du carbone et de préservation de la biodiversité indigène, par des protections inscrites dans la législation et les règles de comptabilisation (PCE, 2009a). Si des aides au boisement venant s'ajouter au signal donné par le prix intégral du carbone peuvent à première vue apparaître inutiles, le besoin de contrôler l'érosion des sols et de promouvoir la plantation de forêts indigènes pourrait militer en faveur de leur maintien afin de donner de la valeur à diverses activités forestières venant en complément de leur capacité à stocker le carbone.

Encadré 4.6. **Recommandations pour une croissance plus verte**

Améliorer les mécanismes de gouvernance pour une politique de développement durable

- Continuer d'améliorer la coordination horizontale de la politique de développement durable, incluant l'énergie et les transports, de même que les objectifs de Kyoto, entre les nombreux ministères compétents.
- Améliorer la coordination verticale : L'administration centrale devrait publier des déclarations de politique nationale et fixer des normes environnementales nationales, selon les besoins, pour permettre aux autorités locales de mettre en œuvre la réglementation de façon efficace et cohérente. Elle devrait également leur fournir une aide sous forme de formations techniques et des services d'experts pour la fixation des objectifs environnementaux et la mise en œuvre de politiques permettant de les réaliser de la façon la plus efficiente.
- Faire en sorte que la nouvelle Autorité de protection de l'environnement jouisse d'une indépendance et d'une capacité d'analyse suffisantes pour défendre et superviser des mesures permettant de réaliser les objectifs environnementaux d'une façon économiquement rationnelle.
- L'EPA prenant à sa charge la délivrance des autorisations (consents) d'exploitation des ressources dans les cas où cela est justifié par des intérêts nationaux, définir clairement le périmètre des compétences nationales et locales de manière à conserver les avantages de la subsidiarité, qui sont considérables s'agissant de la politique environnementale.
- La loi sur la gestion des ressources (RMA) devrait être une nouvelle fois amendée pour introduire les réformes proposées en vue d'intégrer la planification de l'utilisation des sols et de l'utilisation de l'eau dans les zones urbaines et rurales et aussi mieux clarifier et faciliter davantage les utilisations possibles d'instruments fondés sur le marché.

Encadré 4.6. **Recommandations pour une croissance plus verte** *(suite)*

Utiliser davantage les instruments fondés sur le marché dans la gestion des ressources naturelles

- Faire appliquer l'obligation aux termes de la RMA (section 32) d'examiner les coûts et avantages de politiques alternatives, notamment d'approches fondées sur le marché, et ne pas se contenter de l'option par défaut de mesures contraignantes. S'assurer que cette évaluation repose chaque fois que possible sur des valeurs chiffrées.
- Continuer d'élaborer de meilleurs indicateurs des prélèvements d'eau et de la qualité de l'eau, par l'amélioration des lignes directrices nationales. Sur cette base, mettre en place une tarification de l'eau pour les usages domestiques, industriels et agricoles.
- Autoriser les transactions sur les autorisations (consents) de prélèvements d'eau, avec le moins de restrictions possible. Adapter le champ d'application et la définition des autorisations (consents) de manière à faciliter les transactions à leur sujet : en dissociant titulaire et utilisateur et en veillant à la cohérence des règles quant au moment où elles peuvent être ajustées. Mettre en place un système d'échange de droits à polluer pour lutter contre la pollution de l'eau (et de l'atmosphère), comme cela se fait autour du lac Taupo ; éviter toutefois d'allouer aux nouveaux venus des droits gratuits.

Renforcer les signaux donnés par les prix dans la politique relative au changement climatique, sous réserve du contexte international

- Continuer de réexaminer l'efficacité du système d'échange de quotas d'émissions (ETS), avec pour objectif de réaliser les objectifs de Kyoto de façon plus efficiente. Améliorer les évaluations des résultats des mesures antérieures et des risques futurs dans les comptes Kyoto. Consacrer suffisamment de ressources à la gestion des risques financiers dans les services chargés de répondre aux obligations d'atténuation des émissions dans le cadre de Kyoto ou à d'autres engagements internationaux.
- Dans le cas d'un accord international du style du protocole de Kyoto, plafonner les allocations de permis ETS tout en supprimant la limite imposée au prix intérieur du carbone (et en conservant une forme ou une autre de protection contre les fluctuations excessives du prix), en conformité avec les engagements internationaux. Supprimer la réduction temporaire actuelle de 50 % pour les secteurs hors foresterie, comme prévu. Envisager de mettre les permis aux enchères et d'utiliser les recettes ainsi dégagées pour réduire les taxes sources de distorsions ou aider financièrement les ménages les plus pauvres. Utiliser l'évaluation 2011 pour mettre ces aménagements en place.
- Comme dans l'ETS de l'Union européenne, réserver une certaine quantité à l'intérieur du plafond global (lui-même étant fixé au niveau des émissions brutes nationales de 1990, c'est-à-dire le niveau de référence de Kyoto) pour des allocations gratuites aux entreprises exposés. Les distribuer de manière ciblée et efficiente indépendamment des émissions effectives. Conserver temporairement les allocations gratuites aux secteurs qui répondent aux critères voulus jusqu'au moment où les autres grands partenaires commerciaux (Australie, États-Unis, Japon) mettent en place leur propre dispositif de tarification du carbone (ou jusqu'à ce que la quantité mise de côté soit épuisée). Indiquer clairement au moment de l'évaluation 2011 que cela n'impliquera en aucune manière le droit à de nouvelles indemnisations pour moins-value.
- Ne pas fournir aux nouveaux entrants dans les secteurs protégés des allocations gratuites, car cela serait contraire aux objectifs de l'ETS. Ces nouvelles entreprises (par exemple producteurs de diesel à partir de lignite) devraient devoir acheter des permis pour couvrir l'intégralité de leurs émissions.

Encadré 4.6. **Recommandations pour une croissance plus verte** *(suite)*

- Si les incertitudes internationales persistent, maintenir des allocations non plafonnées pour les entreprises exposées à la concurrence et à forte intensité énergétique, tout en modifiant la méthode de distribution de ces allocations dans le sens d'un découplage par rapport à la production fondée sur l'intensité, afin de contribuer à la restructuration propice à une économie à faible consommation de carbone. Des crédits d'impôts, par exemple, pourraient être accordés au titre des coûts des investissements ou des intrants propres à réduire les émissions. Étant donné qu'il n'y aura vraisemblablement pas d'obligations internationales à renégocier dans ce cas, le résultat serait une taxe carbone *de facto* avec un allégement d'impôt ciblé pour les secteurs d'activité vulnérables, afin de maintenir la Nouvelle-Zélande sur un chemin de croissance respectueux de l'environnement et de rester dans la perspective d'un accord futur
- Appliquer l'ETS à l'agriculture en 2015 comme prévu, mais dans la mesure où ce secteur reste protégé ailleurs, maintenir un régime flexible
- Fournir dans le cadre de l'ETS des incitations à créer des puits de carbone permanents, notamment par la protection des plantations de forêts indigènes et la régénération des terres humides. Continuer à œuvrer pour des règles de comptabilisation dans le cadre de la CCNUCC qui facilite ce type d'incitation. Maintenir les dispositifs d'aide au boisement contribuant à lutter contre l'érosion des sols et à encourager les plantations de forêts indigènes, qui s'ajoutent aux incitations fournies par de l'ETS.
- Etudier et promouvoir les innovations (par exemple, compteurs intelligents, technologies d'atténuation des émissions de l'agriculture pastorale, biogazole à partir du bois ou des algues) lorsqu'elles ont un potentiel avéré d'amélioration de la réactivité des consommateurs et des producteurs aux signaux de prix donnés par l'ETS.

Notes

1. Selon C. James (« In search of elusive green growth », *Dominion Post*, 22 mars 2010), les chaînes de détail sont les nouvelles autorités de régulation. Ainsi, la chaîne britannique Marks et Spencer a lancé un plan massif « écologique et éthique », imposant des normes de durabilité pour les produits alimentaires, produits d'habillement et articles ménagers qu'elle commercialise. Ikea, WalMart, Unilever et d'autres ont de la même manière adopté des stratégies de marketing vert génératrices de profits.
2. Les basses terres sont particulièrement adaptées au pâturage, notamment pour la production laitière, mais celle-ci nécessite alors des herbages de meilleure qualité, et donc davantage d'eau, que l'élevage d'ovins ou bovins destinés à la boucherie. Nombre de ces zones, notamment les plaines de Canterbury, sont par nature sèches et n'étaient pas jusqu'à une date récente des régions traditionnelles de production laitière, avant que l'envolée des prix laitiers rende intéressant l'investissement dans une coûteuse infrastructure d'irrigation.
3. Des cessions partielles, par exemple la cession d'une partie non utilisée du droit, sont autorisées depuis 2009.
4. Grimes et Aitken (2008) trouvent, en se basant sur des équations des prix de vente, qu'une variation raisonnable dans l'importance des droits d'eau et des caractéristiques des exploitations agricoles peut générer une prime positive liée à l'irrigation représentant jusqu'à 50 % par rapport à des exploitations similaires non irriguées. Le retour net de l'irrigation serait négatif pour beaucoup d'exploitations une fois pris en compte les coûts d'investissement. Comme le prix implicite de l'eau varie de façon sensible suivant les caractéristiques de l'exploitation, il se peut que des allocations d'eau soient antiéconomiques.
5. Une entreprise de la région de Canterbury signale avoir passé 10 ans et consacré 11 millions NZD à obtenir un *consent* de prélèvement d'eau l'autorisant en outre à construire une nouvelle

installation de stockage. L'autorisation a finalement été accordée, mais l'installation de stockage a été refusée.

6. Au sein d'Environment Canterbury, une nouvelle stratégie pour l'eau est en cours d'élaboration qui pourrait prévoir la construction d'un maximum de cinq nouveaux barrages pour permettre à la production agricole d'augmenter d'un taux anticipé de 50 %.

7. Toutefois, le peuple maori indigène et les colons européens ont introduit des changements considérables dans un laps de temps relativement bref. Les Maoris brûlaient les forêts et pratiquaient une agriculture employant des plantes qu'ils rapportaient de Polynésie tropicale. Les Européens ont abattu et brûlé un tiers du couvert forestier pour convertir des terres à l'agriculture pastorale. Le phénomène s'est poursuivi, bien que de façon moins spectaculaire, à l'époque moderne. Des travailleurs humanitaires dans les années 30 ont planté de vastes superficies de pins de Monterey non natifs. Les conversions de sols ont été accélérées après l'abolition des subventions à l'agriculture au milieu des années 80. Quelque 90 % des terres humides originales du pays ont été détruites (OCDE, 2007).

8. Land Information New Zealand (LINZ) gère près de trois millions d'hectares de terres de la Couronne pour l'agriculture et la foresterie, dont 1.6 million d'hectares de hautes terres pastorales dans l'île du Sud et des terres forestières de la Couronne dans l'île du Nord, l'objectif étant d'employer ces terres à l'usage le plus efficient.

9. La proposition actuelle s'applique à 60 % de la superficie mise en réserve (qui s'élève au total à 8.5 millions d'hectares), où une extraction minière est possible, c'est-à-dire que ces terres ne figurent pas dans l'annexe 4 de la Crown Minerals Act. Une proposition antérieure aurait autorisé l'accès pour exploitation minière aux terres de l'Annexe 4, notamment l'ensemble des parcs nationaux, sous réserve de protections plus importantes. Toutefois, le tollé du public a été tel que le gouvernement a fait rapidement marche arrière (PCE, 2010a).

10. L'énergie nucléaire n'est pas interdite. La loi de 1987 sur le contrôle des armements, le désarmement et la zone dénucléarisée empêche seulement l'utilisation, la production et le transit d'armes nucléaires, tout comme l'utilisation de la propulsion nucléaire. Les explosions nucléaires sont aussi interdites. Voir *www.legislation.govt.nz/act/public/1987/0086/latest/DLM115116.html*.

11. La comptabilisation selon Kyoto permet apparemment de comparer les performances sur 2008-12, exprimées en émissions *nettes*, avec un objectif *brut* d'émissions par rapport à l'année de référence 1990. S'agissant des forêts antérieures à 1990, dont l'activité de captage du carbone n'est plus prise en compte à partir de l'année de référence, la façon dont celles-ci sont comptabilisées aboutit à ce que les émissions nettes de 1990 soient en pratique considérées comme équivalentes aux émissions brutes de la même année. Toutefois, la comptabilisation selon Kyoto ne démarre officiellement qu'en 2008.

12. Pour le secteur industriel, les allocations sont plus généreuses pour ceux qui répondent aux conditions requises pour les recevoir car elles sont fondées sur l'intensité. Mais les révisions de l'EST font qu'il est aussi beaucoup plus difficile de répondre à ces conditions, des seuils d'intensité d'émissions stricts étant désormais fixés. Dans ces conditions, après la phase de transition, les allocations à l'industrie seront inférieures au cours de la période 2012-18 à celles prévues dans le dispositif actuel. Pour l'agriculture, les allocations sont plus généreuses dans leur ensemble. Mais, étant donné que les émissions agricoles ne devraient pas augmenter sensiblement, la différence prévue dans les niveaux de l'allocation par rapport à la période précédant la modification de l'ETS est peu importante jusqu'en 2018. Au-delà, les allocations globales deviennent effectivement plus généreuses par rapport à la version précédente du système, compte tenu de la divergence des taux d'élimination, bien que les clauses d'examen régulières prévues dans le NZETS pourraient modifier les choses une fois qu'on est plus certain des mesures qui seront prises par les principaux concurrents.

13. Il a été estimé qu'en vertu de la législation initiale (2008) la répercussion des coûts énergétiques se traduirait pour les consommateurs par un coût de 750 NZD par tonne métrique de réductions de CO_2 (du fait pour une large part du coût des profits indus des entreprises hydroélectriques), pour un prix de permis de 30 NZD par tonne pour les producteurs thermiques d'énergie (Bertram et Terry, 2008). Ce coût serait réduit approximativement de moitié avec le signal-prix plus faible pour le carbone décidé en 2009 pour CS1.

14. Les recherches montrent que si toutes les terres consacrées à la production laitière étaient traitées, la Nouvelle-Zélande économiserait entre 1.85 et 5.28Gg de N_2O en 2010, soit 0.573 à 1.6 $MtCO_2e$.

15. Des variables de substitution ont été mises au point : *www.maf.govt.nz/agriculture/agriculture-ets/regulations-for-agriculture-in-the-nz-ets.aspx*.

16. On compte un total de 26 projets dans le portefeuille de projets de réduction des émissions. Seulement pour sept d'entre eux, il a été opté jusqu'ici d'en faire des projets d'exécution commune. Cela représente la moitié (2.7 millions) du total des 5.4 millions d'unités converties en URE et vendues à l'étranger. Les UQA restantes, soit 2.7 millions, afférentes au projet de réduction des émissions, seront cédées au niveau interne et certaines revendues à la Couronne. Quatre projets dans ce domaine ont des accords d'achat et de vente avec la Couronne.

17. Le Commissaire parlementaire pour l'environnement a indiqué que l'ETS modifié aura pour effet en pratique d'augmenter les émissions (PCE, 2009d).

18. L'Autorité de protection de l'environnement reprendra l'administration d'une grande partie du système à compter d'octobre, notamment celle du registre et du traitement des allocations. Le fait que, par exemple, les seuils et les formules pour les allocations soient prévus dans la législation rend plus facile une administration indépendante du système. Un problème majeur par rapport à un système plus classique d'allocations discrétionnaires ou *ad hoc* est la possibilité pour les entités ayant des relations politiques d'exercer des pressions.

19. L'Agence internationale de l'énergie a recommandé que la Nouvelle-Zélande mette en place une politique durable sur les changements climatiques et précise l'incidence de l'ETS par rapport à l'utilisation du charbon, afin de faciliter la prise de décisions par ce dernier secteur. Elle a aussi recommandé de préciser les perspectives du recours à grande échelle au captage et au stockage du carbone en Nouvelle-Zélande, afin d'être en mesure d'utiliser le charbon comme source future d'énergie dans les limites fixées par l'ETS (AIE, 2011).

20. Voir *www.energywise.govt.nz/node/18453*.

21. Voir Commissaire parlementaire pour l'environnement (2011), *Review of MAF Afforestration Schemes*.

22. Les pins envahissant sont classés parmi les espèces nuisibles et leur suppression pourrait ne pas donner lieu à des obligations de compensation en vertu de l'ETS, ce qui atténuerait ces risques.

Bibliographie

Agence internationale de l'énergie (2011), *Energy Policies of IEA Countries: New Zealand, 2010 Review*, Éditions de l'OCDE, Paris.

Barker, R. (2008), « The Natural Resource Potential of New Zealand », mars, document non publié.

Bertram, G. et S. Terry (2008), *The Carbon Challenge: Response, Responsibility and the Emissions Trading System*, Sustainability Council of New Zealand, Wellington, avril.

Business NZ (2010), « Water Management: Issues and Solutions », mars.

Dellink, R., G. Briner et C. Clapp (2010), « Costs, Revenues, and Effectiveness of the Copenhagen Accord Emission Pledges for 2020 », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, n° 22, Paris.

De Serres, A., F. Murtin et G. Nicoletti (2010), « A Framework for Assessing Green Growth Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 774, Paris.

Federated Farmers of New Zealand (2009), « Submission to the 2025 Taskforce », 3 septembre.

Gleisner, B. (2007), « A Conceptual Framework to Assist Decision Making on International Climate Change Policy », *Treasury Discussion Paper*, décembre.

Grimes, A.et A. Aitken (2008), « Water, Water Somewhere: The Value of Water in a Drought-Prone Farming Region », *Motu Working Paper 08-10*, Motu Economic and Policy Research, Wellington.

Hernández, D. et S. Bird (2010), « Energy Burden and the Need for Integrated Low-Income Housing and Energy Policy », *Poverty & Public Policy*, vol. 2, issue 4, article 2, *www.psocommons.org/ppp*.

Hood, C. (2010), « Free Allocation in the New Zealand Emissions Trading Scheme: A Critical Analysis », Policy Quarterly, vol. 6, issue 2, février, *www.google.co.nz/url?sa=t&source=web&cd=6&ved=0CCsQFjAF&url=http%3A%2F%2Fips.ac.nz%2Fpublications%2Ffiles%2F1bfe09fd6c7.pdf&ei=Q2NtTbGPOY6evgO2lZTcBA&usg=AFQjCNGJ5eSFhOEuyPOAChGR9SAhqPZg5w*.

Kerr, S. (2009), « Comments to select committee, invited independent specialist advice on the Climate Change Response (Moderated Emissions Trading) Amendment Bill », *Motu Report MEL0473*, Motu Economic and Policy Research, Wellington, 18 novembre.

Land and Water Forum (2010), *Report of the Land and Water Forum: A Fresh Start for Fresh Water*, septembre.

McMahon, F. et M. Cervantes (2011), *Survey of Mining Companies, 2010/2011*, Fraser Institute, Vancouver, BC, Canada.

Ministère de l'Environnement (MfE) (2010), *New Zealand's Greenhouse Gas Inventory 1990-2008* , Wellington, avril.

NZIER (2007), « Vehicle emission standards: Feasible policy alternatives to the Government's proposed draft rule », *Report to the Independent Motor Vehicle Dealers Association and Motor Trade Association*, août.

NZIER and Infometrics (2009), « Macroeconomic impacts of climate change policy: Impact of Assigned Amount Units and International Trading », *Final Report to the Ministry for the Environment*, 22 juillet.

OCDE (2007), *Examens environnementaux de l'OCDE : Nouvelle-Zélande*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2010a), « Linkages between Environmental Policy and Competitiveness », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, n° 13, Paris.

OCDE (2010b), *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, Éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (2011), *Rapport de synthèse de la Stratégie pour une croissance verte*, Éditions de l'OCDE (à paraître), Paris.

Oram, Rod (2009), « Clean tech key factor in future NZ growth », *Sunday Star Times*, 4 octobre, *www.sstlive.co.nz*.

Parliamentary Commissioner for the Environment (PCE) (2009a), « Report to Emissions Trading Scheme Review Select Committee: Impact of the ETS on Indigenous Land Cover », 30 avril, *www.pce.parliament.nz*.

PCE (2009b), « Smart electricity meters: How households and the environment can benefit », juin.

PCE (2009c), « Some biofuels are better than others: Thinking strategically about biofuels », 29 juillet.

PCE (2009d), « Submission to the Finance and Expenditure Select Committee on the Climate Change Response (Moderated Emissions Trading) Bill », 13 octobre.

PCE (2010a), « Making difficult decisions: Mining the conservation estate », septembre.

PCE (2010b), « Lignite and climate change: The high cost of low grade coal », novembre.

PCE (2011), « The Environmental Protection Authority Bill », Submission to the Local Government and Environment Select Committee, janvier.

Sharp, B. (2002), « Institutions and Decision Making for Sustainable Development », *New Zealand Treasury Working Paper* 02/20, septembre.

Stiglitz, J.E., A. Sen et J.-P. Fitoussi (2008), *Rapport de la commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, *www.stiglitz-sen-fitoussi.fr*.

Sustainability Council of New Zealand (2010a), « New EPA Provides Hope of Improved Environmental Administration », 4 juin, *www.sustainabilitynz.org/news_item.asp?sID=206*.

Sustainability Council of New Zealand (2009), « ETS: Bill to a Future Generation », 2 août, *www.sustainabilitynz.org/docs/BilltoaFutureGeneration.pdf*.

Todd, M. et S. Kerr (2009), « How Does Changing Land Cover and Land Use in New Zealand Relate to Land Use Capability and Slope? », *Motu Working Paper* 09-17, Motu Economic and Policy Research, Wellington.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent 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, 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. L'Union 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.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(10 2011 09 2 P) ISBN 978-92-64-09318-8 – n° 58090 2011

Études économiques de l'OCDE

NOUVELLE-ZÉLANDE

THÈME SPÉCIAL : LOGEMENT

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Allemagne, mars 2010
Australie, novembre 2010
Autriche, juillet 2011
Belgique, juillet 2011
Brésil, octobre 2011
Canada, septembre 2010
Chili, janvier 2010
Chine, février 2010
Corée, juin 2010
Danemark, novembre 2009
Espagne, décembre 2010
Estonie, avril 2011
États-Unis, septembre 2010
Fédération de Russie, juillet 2009
Finlande, avril 2010
France, mars 2011
Grèce, août 2011
Hongrie, février 2010
Inde, juin 2011
Indonésie, novembre 2010
Irlande, octobre 2011
Islande, juin 2011
Israël, janvier 2010
Italie, mai 2011
Japon, avril 2011
Luxembourg, mai 2010
Mexique, mai 2011
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2011
Pays-Bas, juin 2010
Pologne, avril 2010
Portugal, septembre 2010
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003
République slovaque, novembre 2010
République tchèque, avril 2010
Roumanie, octobre 2002
Royaume-Uni, mars 2011
Slovénie, février 2011
Suède, janvier 2011
Suisse, décembre 2009
Turquie, septembre 2010
Ukraine, septembre 2007
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, décembre 2010

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande 2011*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nzl-2011-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*** et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2011/9
Avril 2011

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2011 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3119
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-09318-8
10 2011 09 2 P

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions