

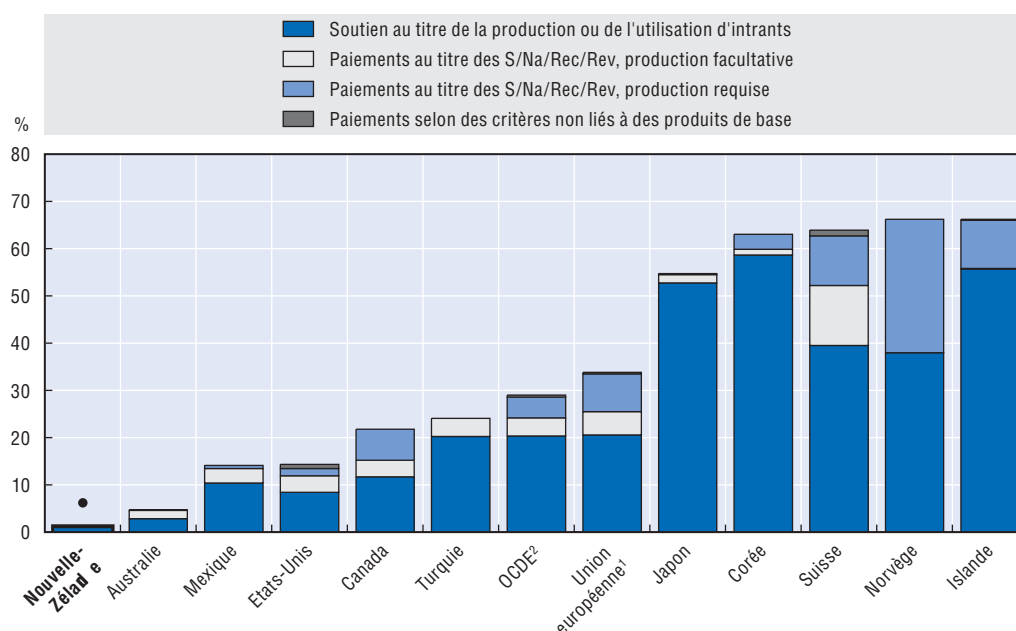
Chapitre 11

Nouvelle-Zélande

Évaluation de l'évolution des politiques

- Dans l'ensemble, la suppression des politiques faussant la production et les échanges a enregistré des progrès significatifs depuis 1986-88. Le niveau de soutien aux producteurs est le plus faible de l'OCDE, les prix intérieurs sont alignés sur les prix mondiaux et les paiements sont uniquement accordés au titre de la lutte contre les ravageurs ou de l'aide d'urgence en cas de catastrophe naturelle.
- Les réformes entreprises dans les offices publics de producteurs et de commercialisation ont entraîné la déréglementation de tous les secteurs, à l'exception des kiwis, pour lesquels des droits légaux sur les exportations ont été accordés à un exportateur particulier.
- Les efforts déployés en vue d'une gestion durable des ressources naturelles et biologiques de la Nouvelle-Zélande ont permis de poursuivre la mise en place de cadres nationaux pour l'attribution et la qualité des sols et de l'eau. En outre, le partenariat entre l'industrie laitière, le gouvernement et les autorités locales pourrait réduire la pollution de l'eau. Le Fonds pour l'agriculture durable et les récompenses pour l'environnement accordées aux exploitations (*farm environment awards*) contribuent également au développement de pratiques de gestion durables des terres et de l'eau.
- Une attention considérable a été accordée à la sécurité alimentaire et à la biosécurité au cours des dernières années. La création de *Biosecurity New Zealand* concentre les responsabilités liées au dispositif national de biosécurité au sein d'une seule entité, afin d'accroître la cohérence des activités d'évaluation des risques et des mesures de lutte contre les ravageurs et les maladies indésirables.
- Il convient de poursuivre les efforts visant à mettre en œuvre un développement respectueux de l'environnement. Les efforts réalisés par le gouvernement pour élaborer de nouvelles stratégies basées sur le marché qui s'attaquent aux aspects qualitatifs et quantitatifs de la gestion de l'eau mettent en lumière la nécessité d'une action et devraient être encouragés.

Graphique 11.1. **Nouvelle-Zélande : Estimation du soutien aux producteurs par pays, 2004-06**
En pourcentage des recettes agricoles brutes



S (surface cultivée), Na (nombre d'animaux), Rec (recettes) ou Rev (revenu).

1. Union européenne à 25.

2. Les six États membres de l'Union européenne qui ne font pas partie de l'OCDE ne sont pas pris en compte dans le total OCDE.

Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2007.

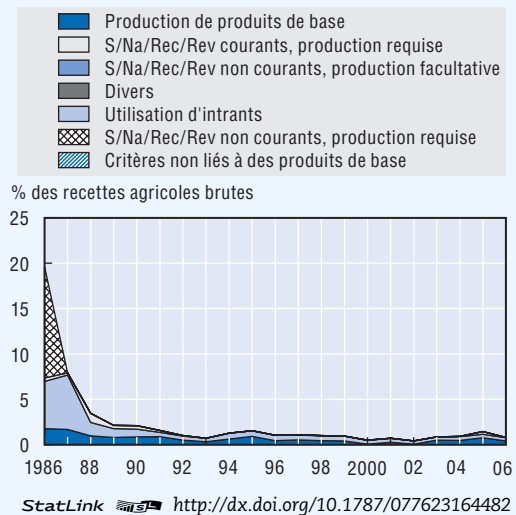
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/077620341611>

Synthèse de l'évolution des politiques

Les initiatives récentes des pouvoirs publics en Nouvelle-Zélande concernent le développement durable, la biosécurité et la gestion de l'eau. Des progrès ont été accomplis au cours de la période 2005-06 pour instaurer un cadre national du développement durable. Un ensemble de mesures du Programme d'action pour l'eau durable et de l'accord sur le secteur laitier et la propreté des cours d'eau, instaurées en 2003, sont désormais en cours de mise en œuvre. Depuis les sept dernières années, le Fonds pour l'agriculture durable décerne des aides financières afin de récompenser l'utilisation efficace des terres et de l'eau. Des politiques sur le changement climatique ont été élaborées et un examen des mesures concernant les catastrophes naturelles a été réalisé. Concernant la biosécurité, une stratégie scientifique est en cours d'élaboration, les pouvoirs publics ayant pris des mesures en vue d'améliorer la détection des risques à un stade précoce, leur suppression effective et la mise en place de plans d'urgence.

- Le soutien aux producteurs (ESP en pourcentage) est passé de 11 % en 1986-88 à 1 % en 2004-06, et est, depuis les réformes du milieu des années 80, le plus faible des pays de l'OCDE.
- La part des paiements au titre de l'utilisation d'intrants dans l'ESP est passée de 48 % en 1986-88 à 37 % en 2004-06. Celle des paiements fondés sur le niveau effectif des autres facteurs de production représentait 10 % de l'ESP en 2004-06.
- Les transferts aux producteurs au titre d'un seul produit à (TSP aux producteurs) représentaient 9 % pour la volaille, 32 % pour les œufs, et étaient nuls pour tous les autres produits.
- Le coût imposé aux consommateurs (ESC en pourcentage) s'établissait à 2 % en 2004-06, contre 7 % en 1986-88.
- Le soutien aux services d'intérêt général dont bénéficie l'agriculture représentait 60 % du soutien total en 2004-06, contre 21 % en 1986-88. Il finance principalement des activités de recherche fondamentale, de lutte contre les ennemis des cultures et de maîtrise des inondations.
- Divisé par quatre depuis 1986-1988, le soutien total à l'agriculture en pourcentage du PIB est le plus faible parmi les pays de l'OCDE (0.3 %).

Graphique 11.2. Nouvelle-Zélande : Niveau et composition de l'ESP selon le type de soutien, 1986-2006



Graphique 11.3. Nouvelle-Zélande : TSP aux producteurs par produit, 2004-06

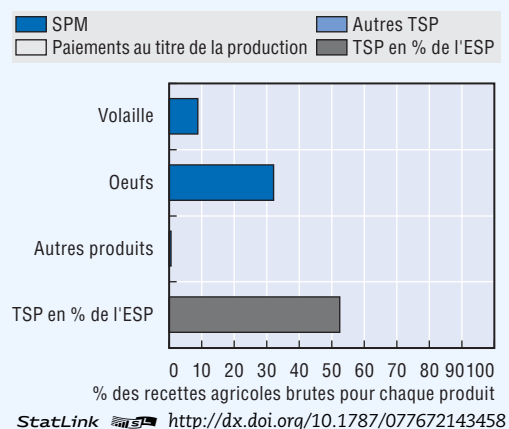


Tableau 11.1. Nouvelle-Zélande : Estimation du soutien à l'agriculture

Millions NZD

	1986-88	2004-06	2004	2005	2006p
Valeur totale de la production (à la sortie de l'exploitation)	6 860	15 368	14 661	14 796	16 649
<i>dont part de produits SPM (%)</i>	72	74	74	74	74
Valeur totale de la consommation (à la sortie de l'exploitation)	1 671	3 104	3 020	2 989	3 301
Estimation du soutien aux producteurs (ESP)	782	162	137	214	136
Soutien au titre de la production des produits de base	111	85	71	115	69
<i>Soutien des prix du marché</i>	108	85	71	115	69
<i>Paievements au titre de la production</i>	3	0	0	0	0
Paievements au titre de l'utilisation d'intrants	314	58	60	55	58
<i>Utilisation d'intrants variables</i>	3	0	0	0	0
<i>Formation de capital fixe</i>	271	0	0	0	0
<i>Services utilisés sur l'exploitation</i>	40	58	60	55	58
Paievements au titre des S/Na/Rec/Rev courants, production requise ¹	42	19	6	43	8
<i>d'un seul produit</i>	0	0	0	0	0
<i>d'un groupe de produits</i>	0	0	0	0	0
<i>de tous les produits</i>	42	19	6	43	8
Paievements au titre des S/Na/Rec/Rev non courants, production requise ¹	315	0	0	0	0
Paievements au titre des S/Na/Rec/Rev non courants, production facultative ¹	0	0	0	0	0
<i>Taux variables</i>	0	0	0	0	0
<i>Taux fixes</i>	0	0	0	0	0
Paievements selon des critères non liés à des produits de base	0	0	0	0	0
<i>Retrait de ressources à long terme</i>	0	0	0	0	0
<i>Production de produits particuliers autres que des produits de base</i>	0	0	0	0	0
<i>Autres critères non liés à des produits de base</i>	0	0	0	0	0
Paievements divers	0	0	0	0	0
ESP en pourcentage	10	1	1	1	1
CNP des producteurs	1.02	1.01	1.00	1.01	1.00
CNS aux producteurs	1.12	1.01	1.01	1.01	1.01
Estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG)	203	239	220	233	265
Recherche et développement	102	90	96	86	87
Établissements d'enseignement agricole	0	21	18	21	23
Services d'inspection	54	75	75	71	79
Infrastructures	47	53	29	55	75
Commercialisation et promotion	0	0	0	0	0
Stockage public	0	0	0	0	0
Divers	0	0	1	0	0
ESSG en pourcentage de l'EST (%)	20.6	59.6	61.7	52.2	66.1
Estimation du soutien aux consommateurs (ESC)	-109	-74	-65	-107	-51
Transferts des consommateurs aux producteurs	-105	-74	-65	-107	-51
Autres transferts des consommateurs	-4	0	0	0	0
Transferts des contribuables aux consommateurs	0	0	0	0	0
Surcoût de l'alimentation animale	0	0	0	0	0
ESC en pourcentage	-7	-2	-2	-4	-2
CNP des consommateurs	1.07	1.02	1.02	1.04	1.02
CNS aux consommateurs	1.07	1.02	1.02	1.04	1.02
Estimation du soutien total (EST)	985	401	357	447	400
Transferts des consommateurs	109	74	65	107	51
Transferts des contribuables	881	327	291	340	349
Recettes budgétaires	-4	0	0	0	0
EST en pourcentage du PIB (%)	1.73	0.26	0.24	0.29	0.25
Déflateur du PIB 1986-88 = 100	100	156	152	156	159

p : provisoire. CNS : Coefficient nominal de soutien. CNP : Coefficient nominal de protection.

1. S (superficie cultivée), Na (nombre d'animaux), Rec (recettes) ou Rev (revenu).

Les produits SPM pour la Nouvelle-Zélande sont : le blé, le maïs, les autres céréales, le lait, la viande bovine, la viande ovine, la laine, la viande porcine, la volaille et les œufs. Le soutien des prix du marché s'entend net des prélèvements aux producteurs et du surcoût de l'alimentation animale.

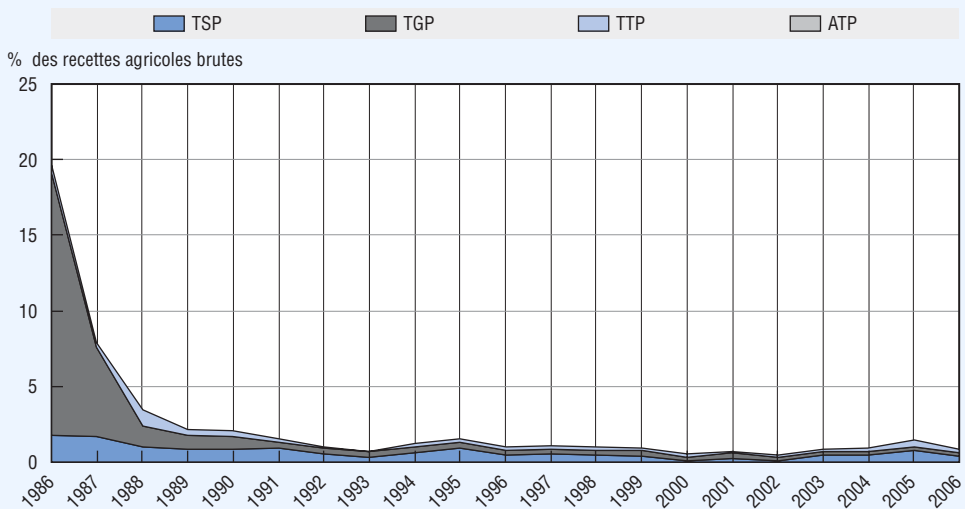
Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/078270402412>

Encadré 11.1. Nouvelle-Zélande : Octroi du soutien en fonction des produits

En Nouvelle-Zélande, les transferts au titre d'un seul produit (TSP) sont passés de 59 % de l'ESP en 1986-88 à 19 % en 2004-06. Les transferts au titre d'un groupe de produits (TGP), régime sous lequel un producteur peut choisir parmi un éventail de produits autorisés à la production, ont représenté 29 % de l'ESP en 2004-06 contre 68 % en 1986-88. Les transferts effectués sous la rubrique « transferts au titre de tous les produits » (TTP) et « autres transferts aux producteurs » (ATP), qui n'imposent aucune restriction sur les produits agricoles que les agriculteurs choisissent de produire ou n'exigent aucune sorte de production de produits agricoles* représentaient ensemble 26 % de l'ESP en 2004-06, en hausse par rapport aux 13 % de 1986-88. Ces variations doivent être considérées à l'aune d'un repli global de l'ESP, qui est passée de 10 % en 1986-88 à 1 % en 2004-06.

Graphique 11.4. Nouvelle-Zélande : Niveau de l'ESP et octroi du soutien en fonction des produits, 1986-2006



Source : Base de données des ESP et des ESC de l'OCDE, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/077718320745>

* La définition des catégories TSP, TGP, TTP et ATP se trouve au chapitre I.3 du présent rapport, la liste des groupes de produits utilisés dans les différents pays pendant la période 1986-2006 étant également fournie en annexe.

Description de l'évolution des politiques

Principaux instruments d'action

En Nouvelle-Zélande, le soutien à l'agriculture s'exerce principalement par le biais des mesures inscrites au budget général, notamment en faveur de la recherche fondamentale et de la lutte contre les ravageurs et les maladies au titre de la biosécurité. En effet, une part importante des coûts afférents aux activités réglementaires et opérationnelles, y compris les contrôles aux frontières, sont supportés par les bénéficiaires de ces activités. En cas de situations d'urgence à grande échelle, revêtant une dimension nationale, auxquelles les assurances privées, les organisations locales d'exploitants et les autorités territoriales locales ne sont pas à même de faire face, des paiements directs sont versés aux exploitants pour compenser les pertes engendrées en cas d'accident climatique et de catastrophe naturelle. Les seuls produits agricoles bénéficiant du soutien des prix du marché en Nouvelle-Zélande sont les œufs et la volaille, en raison des mesures aux frontières imposées pour prévenir l'irruption des ravageurs et des maladies.

Dans le passé, la commercialisation de la plupart des produits agricoles de la Nouvelle-Zélande était largement contrôlée par les offices publics de producteurs et de commercialisation. Suite aux réformes adoptées au cours des années 90, la quasi-totalité des secteurs sont désormais déréglementés. Néanmoins, dans deux cas, les droits légaux sur les exportations ont été transférés à des exportateurs désignés. Les exportations de produits laitiers sont réglementées lorsque les pays importateurs disposent de contingents spécifiques pour les produits de Nouvelle-Zélande. L'Office néo-zélandais des produits laitiers (*New Zealand Dairy Board*), filiale à 100 % de Fonterra, bénéficie ainsi d'un accès exclusif à ces marchés sur des périodes déterminées. Cette loi est actuellement en cours d'examen. De même, la législation octroie à Zespri le statut d'exportateur principal de kiwis. Les exportations sont soumises à l'approbation de l'Office néo-zélandais du kiwi (*New Zealand Kiwifruit Board*), qui autorise des activités commerciales en collaboration avec Zespri, à l'exception toutefois des exportations de kiwis vers l'Australie, régies par la loi de 1987 sur la Commission des exportations horticoles (*Horticulture Export Authority Act*). Cette législation, qui vise à mettre en place une commercialisation efficace des exportations horticoles, crée les conditions d'une collaboration entre les agriculteurs et les exportateurs qui souhaitent travailler dans ce cadre.

Pour financer les activités de recherche et de développement de marché, d'assurance qualité et de protection de la santé des animaux et des végétaux, deux organisations de producteurs sont habilitées à prélever des taxes auprès des producteurs. Ce sont les offices pour les cervidés (*Deer Industry New Zealand*) et la viande porcine (*Pork Industry Board*). De plus en plus en Nouvelle-Zélande, la législation sectorielle est remplacée par une approche harmonisée dans le cadre de la loi de 1990 relative aux prélèvements applicables aux produits de base (*Commodity Levies Act 1990*), laquelle stipule que des prélèvements ne peuvent être imposés qu'avec l'accord des producteurs, qui décident eux-mêmes de l'affectation du produit de ces prélèvements. Les organismes concernés sont tenus de renouveler tous les six ans leur autorisation de prélever des taxes, par le biais d'un référendum auprès de ceux qui les payent.

Les deux principales mesures agro-environnementales sont la loi de 1991 sur la gestion des ressources (*Resource Management Act 1991 – RMA*) et le Fonds pour l'agriculture durable (*Sustainable Farming Fund – SFF*). La première a pour but de promouvoir la gestion

durable des ressources physiques et naturelles, notamment les sols, l'eau, l'air, la biodiversité et le milieu littoral, les responsabilités en la matière incombant principalement aux conseils régionaux et municipaux. Sont notamment concernés les programmes de partage des coûts de conservation des sols, les ouvrages de drainage et de maîtrise des inondations et les programmes de contrôle des animaux et de lutte contre les ravageurs des végétaux. Le SFF aide au financement de projets locaux qui visent à améliorer les performances productives et environnementales des secteurs nécessitant des ressources foncières.

Politique intérieure

Des avancées ont été réalisées au cours de la période 2005-06 vers la création d'un cadre du développement durable et la meilleure prise en compte des besoins et des obstacles liés à la mise en œuvre d'un développement durable et économiquement rentable. La prochaine étape consistera à élaborer des cadres nationaux pour la distribution et la qualité des sols et de l'eau.

Le **Consortium de recherche sur les gaz à effet de serre pastoraux** poursuit l'élaboration de technologies et de systèmes destinés à améliorer les performances économiques et environnementales de l'agriculture. Si 14 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre proviennent de l'agriculture, cette part s'élève à 49 % en Nouvelle-Zélande. Le Consortium, mis en place conjointement par les industriels et les pouvoirs publics en 2002, s'efforce de mettre au point des solutions innovantes pour réduire les émissions de méthane et d'oxyde nitrique produites par les ovins, les bovins et les cervidés. Un examen complet de la gouvernance et des compétences de cet organisme a été mené en 2006, notamment par des experts indépendants. Dans le cadre de l'évolution en cours des politiques de changement climatique dans les secteurs de l'agriculture et de la sylviculture, un document de réflexion sur la gestion durable des sols et le changement climatique a été publié fin 2006 par les autorités néo-zélandaises, proposant un large éventail de possibilités de réduire les émissions de gaz à effet de serre en agriculture, d'encourager le boisement et de gérer le déboisement. Une consultation publique a été lancée début 2007.

Le **Programme d'action en faveur d'une exploitation durable de l'eau** instauré en 2003 répond aux préoccupations suscitées par le maintien de la qualité de l'eau et la demande croissante en eau, notamment à des fins d'irrigation. Cette initiative interministérielle est menée conjointement par le ministère de l'Agriculture et des Forêts et le ministère de l'Environnement. Suite à une consultation publique effectuée en 2005, un ensemble de mesures comprenant des approches réglementaires et volontaires pour la gestion et la qualité de l'eau sont désormais en vigueur. L'ensemble du Programme d'action permet aux autorités de sensibiliser la population aux difficultés liées à la gestion de l'eau et d'adopter des réponses innovantes en termes de distribution de l'eau. En outre, l'administration néo-zélandaise a mis au point et diffusé des pratiques optimales pour la gestion des rives et l'utilisation mieux ciblée des engrais et des produits agrochimiques dans le cadre du SFF.

En mai 2003, un **accord sur le secteur laitier et la propreté des cours d'eau** (*Dairying and Clean Streams Accord*) a été conclu entre le groupe coopératif *Fonterra*, les ministères de l'Environnement et de l'Agriculture et les conseils régionaux. Aux termes de cet accord, les parties s'engagent à unir leurs efforts pour préserver la propreté des eaux – notamment des ruisseaux, des rivières, des lacs, des eaux souterraines et des zones humides – dans les

zones d'exploitation laitière. L'accord assigne cinq objectifs aux exploitants; deux d'entre eux, dont l'échéance était fixée en 2007, ont été atteints en 2006 et concernent l'exclusion du bétail et le franchissement des ruisseaux. Depuis 2004, un rapport annuel fait le point sur les avancées enregistrées dans le cadre de la mise en œuvre de cet accord (www.maf.govt.nz ou www.mfe.govt.nz).

Le débat sur les **limitations des quantités d'azote dans le bassin versant du lac Taupo** se poursuit. Le lac présente des concentrations croissantes de nitrates, qui proviennent des voies navigables de son bassin versant. *Environment Waikato* (conseil régional) propose de plafonner les concentrations d'azote dans le lac et de réduire de 20 % le taux de rejets acceptables dans le bassin versant du lac d'ici à 2020. S'agissant de la répartition initiale des déchets azotés, le ministère de l'Agriculture et des Forêts a proposé en septembre 2005 l'adoption d'une modification du système d'attribution fondé sur les niveaux historiques ou actuels dans le cadre de son examen par *Environment Waikato*. Aucune décision définitive n'a encore été prise sur la méthode d'attribution initiale.

Au cours des sept années de mise en œuvre, le **Fonds pour l'agriculture durable** a attribué des aides financières à 460 projets émanant de producteurs. Il fournit des ressources financières pour les projets qui donnent accès à l'information, à la technologie ou aux équipements associant plus étroitement les communautés à la recherche de solutions aux problèmes et à l'amélioration de leurs ressources économiques. Le Fonds est axé sur les projets à court terme (1 à 3 ans), concernant par exemple l'utilisation efficace de l'eau ou l'identification de possibilités pour une meilleure utilisation des sols. Tous les résultats de ces projets doivent être mis en commun avec les populations et notamment avec les exploitants.

Le **Fonds pour les récompenses accordées aux exploitations au titre de l'environnement** (*Farm Environment Awards Trust*) est une œuvre reconnue d'utilité publique qui a pour objectif de promouvoir une gestion environnementale durable des sols et des autres ressources disponibles dans les exploitations. Créées en 1993 à l'initiative conjointe de la commission de conservation de Waikato et d'*Environment Waikato*, ces récompenses ont été étendues à huit régions et visent essentiellement à promouvoir une gestion des sols durable et à montrer aux agriculteurs qu'un équilibre peut être trouvé entre rentabilité et préoccupations environnementales. Les commentaires des bénéficiaires de ces récompenses et leurs descriptions constituent autant d'incitations pour les exploitants à se montrer plus anticipatifs dans leur gestion des ressources en fournissant des modèles de comportement pour une gestion écologiquement viable des terres.

La Nouvelle-Zélande a subi des dégâts considérables à la suite des inondations et des tempêtes survenues en 2004. Pour mettre en place une nouvelle procédure visant à surmonter des accidents climatiques ou des catastrophes naturelles auxquels les seules populations ne peuvent faire face, un examen des mesures existantes est en cours, des consultations avec les différentes parties prenantes ayant été lancées fin 2006. L'objectif de cette étude du **cadre pour surmonter les catastrophes naturelles au niveau des exploitations** est de susciter l'appréhension commune des rôles et des responsabilités du gouvernement, des autorités locales et du secteur de la production primaire s'agissant d'anticiper et de surmonter les catastrophes naturelles.

L'expansion récente des vergers et des vignobles néo-zélandais nécessite des effectifs croissants de travailleurs saisonniers. Une **stratégie d'approvisionnement en main-d'œuvre saisonnière pour l'horticulture et la viticulture** a été lancée en 2005 par le ministère de

l'Agriculture et des Forêts, le Département du travail, le ministère du Développement social et les industriels. Elle a pour objectif d'assurer l'accès à une main-d'œuvre qualifiée dans un domaine marqué par des pénuries de travailleurs au cours des dernières années, afin d'accroître la rentabilité du secteur dans la durée.

Les pouvoirs publics néo-zélandais mettent actuellement en place une série d'**indicateurs des performances agricoles** englobant les domaines social, environnemental et économique. Dans leur version définitive, ils comprendront les indicateurs clé reliant les niveaux de décision national, régionaux et territoriaux à des informations quantitatives. Réunis au sein d'un **groupe de travail sur l'identification des animaux**, les représentants du secteur de l'élevage et le ministère de l'Agriculture et des Forêts se sont penchés sur la définition d'un cadre national pour l'identification et la traçabilité des animaux. Un nouveau code de bien-être concernant les cervidés a été créé en 2005 dans le cadre de la loi sur le bien-être des animaux de 1999.

En ce qui concerne la **biosécurité**, une stratégie scientifique est en cours d'élaboration, traduisant l'importance accordée par la Nouvelle-Zélande à ce que les mesures sanitaires et phytosanitaires soient fondées sur des preuves scientifiques. L'initiative *Operation Waiheke*, déclenchée en réponse à un canular annonçant une irruption de fièvre aphteuse sur Waiheke Island en mai 2005, a coûté 2 millions NZD. La Banque de réserve estime l'impact économique de la découverte d'un cas avéré de fièvre aphteuse en Nouvelle-Zélande à 10 milliards NZD sur deux ans. Les autorités ont mis en œuvre un programme de travail destiné à apporter davantage de précisions sur des questions intéressantes exclusivement les Maori en termes de mesures et de gestion de la biosécurité depuis 2004. Il porte notamment sur l'identification des ravageurs potentiels de nombreux végétaux indigènes et l'évaluation de leur impact sur les valeurs culturelles maories, ou encore l'identification des espèces marines importantes pour les Maories et des valeurs qu'ils attribuent aux voies navigables.

Politique commerciale

La première priorité en matière de politique commerciale agricole consiste à établir des règles plus souples dans le cadre des négociations du cycle de Doha de l'OMC. La Nouvelle-Zélande a déjà conclu quatre **accords de libre-échange (ALE)** : l'Accord commercial dans le cadre de relations économiques plus étroites entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, en 1983; le Partenariat Nouvelle-Zélande-Singapour en vue d'un rapprochement économique, en 2001; le Partenariat Nouvelle-Zélande-Thaïlande en vue d'un rapprochement économique, en 2005; et l'Accord de partenariat économique stratégique transpacifique (conclu avec le Brunei, le Chili et Singapour), en 2005. La Nouvelle-Zélande œuvre actuellement à la mise en œuvre de trois autres ALE, respectivement avec la Chine, la Malaisie, et avec l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et l'Australie. Le pays devrait prochainement ouvrir des discussions avec le conseil de coopération du Golfe (Arabie Saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar).

Au tout début 2006, l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) a formellement établi l'absence de cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) en Nouvelle-Zélande. Aucun cas n'a jamais été décelé dans le pays.