

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'efficacité 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
deura 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'efficacité, 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'indemnités 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'efficacité 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 efficaces 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 efficace 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'efficacité 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'efficacité 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'efficacité 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'efficacité 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'efficacité 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 efficace 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'efficacité 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 (« consentis ») 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 efficace. 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 efficace 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'efficacité 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.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: New Zealand 2011

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-nzl-2011-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Évaluation et recommandations », dans *OECD Economic Surveys: New Zealand 2011*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-nzl-2011-3-fr

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

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

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.