



Direction de l'environnement

Comité des politiques d'environnement
Groupe de travail sur les performances environnementales

EXAMEN ENVIRONNEMENTAL DE L'IRLANDE

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS*

Le présent rapport examine les progrès de l'Irlande depuis le précédent Examen des performances environnementales que lui a consacré l'OCDE en 2000, et évalue dans quelle mesure le pays a *atteint ses objectifs nationaux et respecté ses engagements internationaux*. Il examine également les progrès réalisés par l'Irlande dans le contexte de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXI^{ème} siècle**. Quelque 38 recommandations qui devraient contribuer au renforcement des performances environnementales de l'Irlande sont formulées.

Au cours de la période 2000-07, *la forte croissance économique* amorcée au milieu des années 90 en Irlande *s'est poursuivie* ; la hausse du PIB a atteint en moyenne 6.7 % par an, soit un rythme nettement supérieur à ceux de la zone OCDE et de la zone euro. L'Irlande, qui jadis figurait parmi les économies occidentales les moins développées et a connu une importante émigration économique, s'est ainsi hissée en 2007 au troisième rang des pays européens pour ce qui est du PIB par habitant. Cependant, *l'économie irlandaise a enregistré en 2008 un fort ralentissement* sous l'effet de l'effondrement du secteur du bâtiment, du recul de la consommation privée et de la faiblesse des exportations liée au renversement de la conjoncture économique internationale. L'Irlande dispose de possibilités de relance budgétaire très limitées, et elle fait d'ailleurs partie (avec la Hongrie et l'Islande) du cercle restreint des pays de l'OCDE qui ont *resserré leur politique budgétaire* au début de 2009.

La crise met à l'épreuve les engagements pris dans le domaine de l'environnement. Elle est aussi l'occasion de réévaluer et de réformer les politiques qui ont à la fois un coût économique élevé et des effets dommageables sur l'environnement. Les priorités de la politique de l'environnement consistent notamment à réduire globalement et de façon efficace par rapport au coût les émissions de gaz à effet de serre, à continuer d'améliorer les infrastructures de l'eau et la gestion des déchets, ainsi qu'à renforcer la protection de la nature.

Pour faire face à ces *défis*, l'Irlande devra : i) amplifier ses efforts de gestion de l'environnement ; ii) accentuer l'intégration des préoccupations d'environnement dans les décisions économiques ; et iii) renforcer la coopération internationale dans le domaine de l'environnement.

* Ces conclusions et recommandations ont été examinées et approuvées par le Groupe de travail sur les performances environnementales à sa réunion du 6 octobre 2009.

** Les objectifs de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE évoqués dans les présentes conclusions et recommandations sont : le maintien de l'intégrité des écosystèmes (section 1), le découplage des pressions sur l'environnement de la croissance économique (sections 2.1 et 2.2) et l'interdépendance environnementale à l'échelle planétaire (section 3).

1. Gestion de l'environnement

Renforcement de la mise en œuvre des politiques environnementales

L'Irlande a notablement étoffé son cadre de planification environnementale au cours de la période examinée. Elle a adopté des objectifs bien définis et ambitieux, et s'est efforcée de consacrer les moyens voulus à leur réalisation. Le *cadre réglementaire* a été modernisé et sa conformité aux prescriptions de l'UE a été accentuée. La *loi sur la protection de l'environnement* de 2003 a durci la réglementation pour les activités les plus préjudiciables à l'environnement et élargi le champ d'application des autorisations, conformément à la directive de l'UE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (PRIP). *Des réformes législatives ont également été menées dans d'autres domaines*, dont la protection de la biodiversité et des espèces sauvages, l'évaluation environnementale stratégique (EES), ainsi que la gestion de l'air, de l'eau et des déchets. Les principaux *organismes d'Etat chargés de l'environnement* – le ministère de l'Environnement, du Patrimoine et des Administrations locales (DoEHLG) et l'Agence pour la protection de l'environnement (EPA) – ont vu leurs prérogatives et leurs effectifs renforcés. Créé en 2003, le Réseau de police de l'environnement (EEN) offre un mécanisme pour concentrer les ressources et promouvoir la coordination et la cohérence entre les divisions administratives. *Des instruments économiques* ont été mis en place, en particulier dans le secteur des déchets. Les recettes qu'ils produisent servent à soutenir la mise en place d'infrastructures et des campagnes de promotion du respect de la réglementation au travers du Fonds pour l'environnement. *Des mesures volontaires* prises par les entreprises et l'industrie, notamment en matière de qualité de l'air et de déchets, ont permis d'accroître le recyclage, de faire baisser la pollution atmosphérique et de promouvoir l'éco-innovation et l'efficacité énergétique.

Cependant, l'Irlande connaît toujours certains problèmes de mise en œuvre, en particulier s'agissant de la qualité des eaux superficielles et souterraines, de la gestion des déchets et de la protection de la nature et de la biodiversité. *Les petites communes ont manqué de moyens pour faire appliquer les dispositions*, ce qui a constitué un sérieux handicap. Même si l'Irlande a récemment accéléré ses efforts, elle doit faire plus pour *harmoniser sa réglementation environnementale avec la législation de l'UE*. Son droit de l'environnement manque de cohérence. La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a estimé dans plusieurs arrêts que l'Irlande avait manqué à son obligation de transposition des règlements communautaires en droit national et à d'autres obligations qui lui incombent en tant qu'Etat membre de l'UE. En 2006, l'Irlande était parmi les pays de l'UE les plus visés par les procédures engagées par la Commission européenne pour non-respect des directives environnementales. La réalisation d'études d'impact pour l'environnement (EIE) dans le contexte des projets menés dans des zones sensibles a posé des problèmes particuliers. L'utilisation d'*instruments économiques* n'a pas progressé dans un secteur de l'eau dont le fonctionnement et les investissements continuent d'être financés par des transferts du budget de l'Etat. Des approches fondées sur les mécanismes du marché pourraient également être appliquées dans le cadre de la gestion de l'air, de la biodiversité et des déchets. Par ailleurs, la *gestion environnementale dans les entreprises*, notamment dans les petites et moyennes entreprises, pourrait être davantage encouragée. *Les dépenses publiques de protection de l'environnement* ont notablement progressé, mais elles ne représentent toujours qu'une part relativement faible du PIB. Alors que les dépenses publiques d'environnement de l'Irlande sont réalisées pour une large part au niveau local, l'autonomie budgétaire des collectivités locales reste limitée. La *crise économique* et l'important déficit budgétaire limitent sérieusement la marge de manœuvre des pouvoirs publics et mettent en péril la capacité de l'Irlande de tenir ses engagements environnementaux.

Recommandations :

- maintenir l'engagement en faveur de la réalisation des objectifs des principales politiques et des principaux programmes environnementaux, malgré le contexte économique difficile, en améliorant le rapport coût-efficacité des mesures environnementales et en assurant un financement adéquat des infrastructures environnementales ;
- maintenir les efforts récents en vue de l'harmonisation de la législation environnementale irlandaise avec les directives de l'UE et agir en faveur de sa mise en œuvre, notamment en ce qui concerne les études d'impact sur l'environnement ;
- réfléchir à la meilleure façon de consolider les règlements environnementaux dans un cadre cohérent, dans le but de simplifier et de clarifier les prescriptions et de faire en sorte qu'elles soient mieux respectées ;
- dans le cadre de la réforme en cours de la gouvernance locale, examiner les compétences environnementales des différents niveaux d'administration afin de repérer les possibilités d'assurer une meilleure coordination, de réaliser des économies d'échelle et d'améliorer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, par exemple en ce qui concerne la fourniture de services de l'eau et la mise en place d'infrastructures de gestion des déchets ;
- réexaminer la Feuille de route nationale irlandaise pour la mise en œuvre du Plan d'action en faveur des écotecnologies de l'UE, en faisant fond sur les initiatives actuelles, en vue de renforcer l'incitation à l'éco-innovation.

Air

Après avoir largement réduit ses émissions de SO_x (-61 %) et de *COV non méthaniques* (-17 %) par rapport à 2000, l'Irlande est bien partie pour atteindre les objectifs correspondants fixés pour 2010 au niveau de l'UE. Elle a atteint en 2001 l'objectif relatif aux émissions d'ammoniac de la directive fixant des plafonds d'émission nationaux. Les émissions de particules ont été considérablement abaissées dans les zones urbaines, et celles de *CO* et de *polluants toxiques* ont diminué. Dans tous les principaux secteurs qui contribuent à la pollution atmosphérique, des réductions d'émissions sont intervenues sous l'effet de plusieurs facteurs : i) le recul marqué du fioul lourd au profit du gaz naturel dans la production d'électricité et l'industrie, ii) la baisse de la teneur en soufre du fioul et du gazole, iii) la diminution de la consommation de charbon et de tourbe dans le secteur résidentiel, et iv) l'usage de pots catalytiques et d'autres technologies dans les voitures. En outre, des accords volontaires entre l'Etat et le secteur privé ont abouti à une baisse significative de la teneur en soufre du charbon et du coke de pétrole servant au chauffage. En ce qui concerne la qualité de l'air urbain, l'ensemble des normes relatives au SO_2 , aux NO_x , au plomb, aux PM_{10} , au CO , à l'ozone et au benzène sont respectées. Il en va de même pour les prescriptions de l'UE concernant les concentrations de cadmium, de plomb, d'arsenic, de nickel et d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) dans l'air ambiant. La surveillance de la qualité de l'air a été améliorée, avec notamment l'obligation de surveillance des particules fines, des métaux lourds (arsenic, cadmium, mercure, nickel) et des HAP instaurée récemment. Les pressions exercées par les transports sur la qualité de l'air ont été atténuées, en particulier à Dublin, grâce à des investissements dans le ferroviaire léger (trams et trains), les tunnels et les voies de contournement. Des normes relatives aux véhicules sont entrées en vigueur : la part des véhicules inspectés qui ne respectent pas les normes d'émission demeure faible et les carburants plus propres sont plus largement disponibles. En outre, l'Irlande a adopté une stratégie à long terme baptisée *Transport 21* et un ambitieux Plan d'action sur les transports et les déplacements durables afin d'œuvrer en faveur de la mobilité et de l'accessibilité durables.

Toutefois, les émissions de NO_x diminuent très lentement et l'Irlande, à l'instar de beaucoup d'autres Etats membres de l'UE, aura beaucoup de mal à respecter l'objectif concernant ces émissions qui figure dans la directive fixant des plafonds d'émission nationaux. L'installation de dispositifs de désulfuration des fumées dans la centrale au charbon de Moneypoint devrait ramener les émissions

nationales de SO₂ sous le plafond de 42 000 tonnes fixé pour 2010, mais elle n'est pas encore achevée. L'Irlande n'a pas encore ratifié la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP) ni les protocoles à la Convention d'Aarhus relatifs aux POP et aux métaux lourds. Pour faciliter la ratification, des inventaires révisés des émissions de POP et de métaux lourds ont été parachevés et communiqués en 2009. Certaines recommandations d'action de la *stratégie de 2000 pour les transports publics de Dublin* n'ont pas été mises en œuvre, à commencer par celles concernant l'amélioration du service d'autobus, la billettique intégrée et les aménagements cyclables et piétonniers. Du fait de la fiscalité foncière et immobilière et d'un manque d'intégration entre les procédures d'aménagement de l'espace et les investissements dans les transports publics, l'Irlande connaît un fort *étalement urbain* et voit le recours à la voiture progresser dans les zones urbaines, et aussi de plus en plus dans les zones rurales. La majeure partie des *marchandises* est à présent transportée par la route, d'où une hausse des pressions en termes de pollution atmosphérique.

Recommandations :

- mettre en œuvre des mesures complémentaires pour *réduire les émissions de NO_x*, afin de se conformer aux prescriptions actuelles et futures de la directive fixant des plafonds d'émission nationaux ; rechercher la façon la plus efficace par rapport au coût de respecter ces prescriptions parmi les secteurs concernés ;
- achever la *modernisation de la centrale électrique au charbon de Moneypoint* afin de réduire les émissions de SO₂ ; consacrer de *nouveaux investissements à des installations de cogénération* dans l'industrie et les secteurs commercial et de services ; et veiller au respect des prescriptions du Plan national de réduction des émissions par les grandes installations de combustion ;
- ratifier la *Convention de Stockholm sur les POP et les protocoles à la Convention d'Aarhus sur les POP et les métaux lourds* ;
- mettre en œuvre le *Plan d'action sur les transports et les déplacements durables* de 2009, en particulier les mesures destinées à améliorer les transports publics dans les zones urbaines ; évaluer la contribution que pourraient apporter des péages/redevances de congestion à la réalisation des objectifs du plan ; et renforcer les programmes visant à favoriser des possibilités de transports publics dans les zones rurales ;
- *élaborer des mesures pour mieux articuler l'aménagement de l'espace avec la planification des transports*, en vue de maîtriser l'étalement des villes.

Eau

En Irlande, la *qualité biologique des cours d'eau*, des lacs et des eaux côtières et marines est généralement *bonne*. Celle des cours d'eau et des lacs s'est légèrement améliorée ces dernières années. Depuis le précédent examen publié par l'OCDE en 2000, l'Irlande a réalisé d'importants *investissements dans les infrastructures de l'eau et de l'assainissement*, si bien que le taux de conformité aux dispositions de la directive de l'UE sur les eaux urbaines résiduaires est passé de 25 % à 92 %. Ainsi que le prévoit cette directive, la plupart des zones sensibles à l'eutrophisation sont aujourd'hui desservies par des stations d'épuration assurant l'élimination des éléments nutritifs. L'eau distribuée par les compagnies publiques des eaux est à plus de 99 % conforme aux normes sanitaires. L'Irlande a également amélioré le dispositif institutionnel en matière de gestion de l'eau : elle a adopté une *nouvelle loi sur les services de l'eau*, ainsi que plus d'une douzaine de nouveaux règlements (qui transposent pour la plupart des directives de l'UE). L'Agence pour la protection de l'environnement s'emploie davantage à s'assurer que les collectivités locales remplissent leurs missions dans le domaine de l'eau, notamment au travers de systèmes de surveillance de qualité et d'un système national d'audit qui produit des synthèses complètes accessibles au public. Jusqu'à présent, l'Irlande a respecté toutes les échéances fixées pour la *mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau de l'UE*. Elle met actuellement en place une nouvelle approche pour réduire au minimum les risques d'inondation.

Néanmoins, au rythme actuel des progrès, il est peu probable que le pays arrive à atteindre les objectifs fixés pour 2015 dans la directive-cadre sur l'eau. La *concentration d'azote dans les cours d'eau et les eaux souterraines* continue d'augmenter dans de nombreux endroits. Par ailleurs, une hausse du niveau d'eutrophisation des cours d'eau a été observée. La lutte contre les sources ponctuelles d'éléments nutritifs a pâti de la mise en œuvre tardive de la directive Nitrates, et il a fallu attendre 2004 et un arrêt de la CJCE pour que la situation s'améliore. Le pays connaît aussi des problèmes de contamination bactérienne de l'eau de consommation puisée dans les nappes souterraines. Même si le taux de conformité aux normes sanitaires concernant l'eau potable est élevé, des problèmes persistants de *contamination bactérienne affectent de nombreux réseaux collectifs* desservant de petites localités. La ville de Galway a connu deux épidémies à *Cryptosporidium* en 2002 et 2007, et dans un nombre non négligeable de localités, les canalisations anciennes en plomb sont à l'origine de concentrations de plomb inacceptables. En dépit des améliorations intervenues récemment, les réseaux de distribution d'eau des villes présentent toujours un taux de fuite exceptionnellement élevé. En outre, le pays respectera pleinement la directive sur les eaux urbaines résiduaires au plus tôt en 2011, soit six ans après l'échéance prévue. Beaucoup de stations d'épuration affichent de mauvais résultats en matière de respect des limites de rejets d'effluents, et aucun régime d'inspection n'est prévu pour les fosses septiques. La question de la *tarification de la consommation d'eau des ménages* est politiquement sensible mais fondamentale pour la politique de l'eau de l'Irlande ; l'absence de redevances sur l'eau à usage domestique empêche le développement d'un secteur des services de l'eau efficient sur le plan économique, écologique et social.

Recommandations :

- continuer de *consolider la législation sur l'eau* dans un cadre cohérent ;
- envisager la création d'*agences de bassin spécialisées* pour mettre en œuvre la directive-cadre sur l'eau ;
- instaurer une *tarification de l'eau à usage domestique*, en prenant en considération les aspects environnementaux, économiques et sociaux ;
- renforcer les mesures visant à assurer à l'horizon 2015 *un état qualitatif des eaux irlandaises qui soit au minimum « bon »*, en accordant une attention particulière à l'eutrophisation ; améliorer la protection des sources d'eau potable ;
- approfondir la prise en considération de la gestion de la qualité de l'eau et du risque d'inondations dans les *processus d'aménagement de l'espace et de gestion du développement*.

Déchets

Au travers des *déclarations d'orientation nationales sur les déchets* de 1998 et 2002 et des modifications apportées en 2001 à la loi sur la gestion des déchets, l'Irlande a défini des objectifs ambitieux et adopté des mesures destinées à assurer une meilleure gestion des déchets. *Plusieurs objectifs ont été atteints de façon anticipée*, notamment ceux concernant la valorisation du papier, du carton, du bois et des déchets d'emballage, dont la réalisation était prévue en 2010-11, et ceux relatifs à la valorisation des déchets de construction et de démolition et des déchets municipaux, dont l'échéance avait été fixée à 2013. L'Irlande a mis fin au *phénomène de grande ampleur de dépôt sauvage de déchets* en adoptant une série de mesures consistant entre autres à étendre les services de ramassage des ordures ménagères, à créer une section spécialisée dans la lutte contre ce phénomène au sein de l'EPA et à instaurer des procédures de recours et des sanctions. Les *accords passés entre l'industrie et les pouvoirs publics* sur les produits hors d'usage et les améliorations apportées aux infrastructures de collecte des déchets recyclables des ménages ont permis d'accroître les taux de recyclage du verre, du bois, des produits chimiques, des équipements électriques et électroniques, des pneus, des piles et du plastique. La mise en décharge de déchets a diminué, grâce notamment à la rationalisation du cadre de planification et de gestion, avec en particulier la division

du pays en *dix régions de gestion des déchets* (contre 34 auparavant), et à l'introduction d'*instruments économiques* (redevances de collecte calculées en fonction du volume et taxes sur la mise en décharge et les sacs plastiques). Les *recettes* provenant de ces instruments ont permis d'amplifier les mesures de prévention et de valorisation des déchets et les campagnes de sensibilisation dans le contexte du vaste Plan national de prévention de la production de déchets de 2004. La *fermeture des décharges* non conformes aux normes de l'UE a été menée à bien. Plusieurs *initiatives récentes* ont jeté les bases de nouvelles avancées en matière de collecte et de recyclage des déchets, en particulier la Stratégie nationale sur les déchets biodégradables de 2006, le Plan national de gestion des déchets dangereux 2008-12 et le Programme de développement des marchés des ressources des déchets 2007-11.

Cela étant, hormis dans l'industrie manufacturière, la production de déchets n'a pas été découplée de la croissance économique. Durant la période examinée, une hausse de la production de *déchets de construction et de démolition* a répondu à l'envolée de la construction de logements et d'infrastructures. Le volume des *déchets municipaux* a augmenté au rythme de la croissance démographique et de la consommation finale privée, et la production de déchets par habitant de l'Irlande demeure parmi les plus élevées de la zone OCDE. Après avoir obtenu des dérogations de quatre ans aux objectifs fixés pour 2006 et 2009 par la directive de l'UE concernant la mise en décharge des déchets, l'Irlande doit à présent mettre en œuvre sans plus tarder et de façon accélérée la *Stratégie nationale sur les déchets biodégradables*. La production de *déchets dangereux* est en hausse, et quelque 10 % de ces déchets ne sont pas déclarés et vraisemblablement mélangés aux ordures ménagères. L'Irlande continue de s'en remettre en grande partie à des *infrastructures étrangères de recyclage et d'élimination*, puisque plus de 80 % de l'ensemble des déchets et près de la moitié des déchets dangereux qu'elle produit sont expédiés en dehors du pays. Bien qu'elle ait été améliorée, la *collecte des déchets municipaux* manque de cohésion et n'est pas réglementée de façon adéquate. Certains particuliers continuent de *brûler des déchets ou d'en abandonner dans des décharges non contrôlées au mépris de la loi*, et une nouvelle législation a été adoptée en 2009 pour lutter contre le brûlage sauvage de déchets. Même si la valorisation a progressé, la *mise en décharge* reste le mode dominant de gestion des déchets, et l'Irlande n'est pas près d'atteindre l'objectif qui prévoit d'éviter l'enfouissement de 50 % des déchets ménagers à l'horizon 2013. Les *capacités de traitement biologique et mécanique* des déchets résiduels sont insuffisantes. Le vaste réexamen de la politique de gestion des déchets lancé en 2008 devrait aider à définir les priorités dans l'optique d'une approche redynamisée de la gestion des déchets.

Recommandations :

- donner un nouvel élan à la mise en œuvre du *Plan national de prévention de la production de déchets*, en particulier en ce qui concerne les priorités définies dans le cadre de son Plan de travail pour la prévention 2009-13 ; améliorer la coordination des *plans régionaux de gestion des déchets* afin d'atteindre de façon plus efficiente les objectifs nationaux relatifs aux déchets, notamment ceux intéressant les déchets biodégradables et dangereux ;
- étendre les *initiatives de responsabilité des producteurs* à un large éventail de produits mis au rebut ;
- continuer d'élargir la couverture des *programmes de collecte des déchets* afin de desservir le plus possible de foyers ; accélérer la mise en place de programmes de collecte séparée, en accordant la priorité aux déchets organiques et aux déchets dangereux des ménages et des commerces ;
- renforcer les dispositions régissant *les contrats et les autorisations des entreprises de gestion des déchets* afin que tous les prestataires, publics ou privés, soient tenus de respecter les mêmes normes élevées de fourniture et de qualité des services ; envisager le transfert des fonctions de régulation et de surveillance de la gestion des déchets à l'échelon régional ou national ;
- accélérer la mise en œuvre du Programme de développement des marchés des ressources des déchets, afin d'accroître le *recyclage des déchets* et l'utilisation de matières recyclées en Irlande ; élargir le champ des mécanismes de collecte, de tri et de valorisation des déchets fondés sur le jeu du marché, afin d'encourager l'investissement privé dans les installations de recyclage et de traitement des déchets.

Gestion de la nature

L'Irlande a adopté son *Plan national pour la biodiversité* et bien progressé dans la mise en œuvre de bon nombre des 91 actions qu'il prévoit. Elle a mené à bien le processus de désignation des zones spéciales de conservation (ZSC) terrestres en application de la directive « Habitats », et d'ici à la fin de 2009, elle devrait faire de même pour les zones de protection spéciale (ZPS) prévues par la directive « Oiseaux ». Le *réseau Natura 2000* couvrirait alors 14 % du territoire national. Des avancées ont été réalisées dans la formulation de projets de plans de gestion pour les sites Natura 2000 : à la fin de 2008, 45 environ avaient été approuvés. Près d'une douzaine de *plans de gestion d'espèces* (dont un pour la loutre) ont été adoptés et sont mis en œuvre avec le concours actif d'ONG irlandaises de défense de la nature, qui se chargent d'une partie du travail sur le terrain. Le Service des parcs nationaux et de la vie sauvage et les ONG ont également coopéré dans le cadre de la réintroduction de trois espèces de rapaces (aigle royal, milan royal et pygargue à queue blanche). L'Irlande a joué un rôle moteur dans le partenariat mondial pour la conservation des plantes et adopté sa propre stratégie en 2006. L'ouverture du Centre de données sur la biodiversité de Waterford, en mars 2009, devrait normalement tirer vers le haut les performances du pays en matière de préservation de la diversité biologique. Les mesures agro-environnementales ont été ajustées de façon à accorder plus de poids aux considérations intéressant la biodiversité, et elles ont produit certains résultats. Pour leur part, les *politiques forestières* encouragent désormais la plantation d'essences feuillues et comportent des lignes directrices pour la protection de la biodiversité.

Toutefois, la protection de la nature est demeurée le parent pauvre de la politique de l'environnement en Irlande, aussi bien sur le plan national qu'au niveau local. Une étude de 2008 dresse un état des lieux *alarmant de l'état de conservation de beaucoup de types d'écosystèmes et d'espèces*, laissant entendre que les objectifs de la directive « Habitats » à l'horizon 2015 seront difficiles à atteindre. Les soutiens à la conservation de la nature sont moins nombreux que dans la plupart des autres pays européens, et cette situation pourrait être en partie à l'origine du relatif manque de moyens. Doté de ressources insuffisantes, le Service des parcs nationaux et de la vie sauvage peine à faire face à la charge de travail qu'imposent le Plan national pour la biodiversité et les directives communautaires relatives à la nature. Beaucoup de zones du patrimoine naturel dont la création a été proposée n'ont toujours pas été désignées officiellement, et il en va de même pour les ZSC marines. Moins d'un pour cent du territoire irlandais bénéficie d'une protection répondant aux critères des deux premières catégories d'aires protégées de l'UICN ; les espaces protégés dans les six parcs nationaux et les 155 zones du patrimoine naturel sont dominés par un seul type d'écosystème (les tourbières). Par ailleurs, la protection des nombreux sites Natura 2000 nécessite une approche beaucoup plus active en matière *de suivi et de gestion* que celle qui est aujourd'hui appliquée. Alors que le Plan national pour la biodiversité leur confie la tâche d'élaborer et de mettre en œuvre des plans locaux pour la biodiversité, les collectivités locales n'ont souvent pas les capacités requises (en termes de moyens, de compétences et d'accès à l'information) ou la motivation voulue pour relever ce défi. La biodiversité retient trop peu l'attention dans les *plans locaux d'aménagement et d'occupation des sols*. Enfin, les dépenses considérables consacrées aux mesures agro-environnementales ne sont pas encore suffisamment mises en adéquation avec les besoins écologiques.

Recommandations :

- accélérer l'élaboration de *plans de gestion détaillés assortis d'échéances* pour les sites Natura 2000 et les zones du patrimoine naturel, et procéder à leur mise en œuvre ;
- rendre la *loi sur la planification et le développement* plus compatible avec la protection et l'amélioration de la biodiversité en dehors des aires protégées (par exemple, par la création de corridors écologiques reliant les zones de biodiversité d'importance nationale et locale) ;
- améliorer la prise en compte de la biodiversité dans *les politiques et les projets sectoriels*, y compris par une application rigoureuse des procédures d'EES et d'EIE ;
- mettre les dépenses consacrées aux *mesures agro-environnementales* davantage en adéquation avec les besoins écologiques, par exemple en accordant plus d'importance aux actions entreprises à l'intérieur ou à proximité de sites Natura 2000 ;
- poursuivre les efforts en vue d'adopter une *stratégie à l'échelle de l'île pour lutter contre les espèces exotiques envahissantes*, de lui affecter des ressources et de la mettre en œuvre.

2. Vers un développement durable

Intégration des préoccupations environnementales dans les décisions économiques

De 2000 au deuxième semestre 2008, l'Irlande a connu une croissance économique soutenue. Au cours de cette période, elle a progressé sur la voie du *découplage* entre les tendances économiques et les pressions environnementales, notamment s'agissant des polluants atmosphériques transfrontières ; les émissions de CO₂ ont augmenté, mais à un rythme moindre que le PIB (découplage relatif). L'*intensité énergétique* a été considérablement réduite et est aujourd'hui la plus faible de la zone OCDE. L'intensité matérielle a elle aussi diminué de façon continue et se situe à présent dans la moyenne de l'OCDE. Ces évolutions ont été étroitement liées à la restructuration de l'économie, qui a profité aux secteurs à faible intensité énergétique et à forte valeur ajoutée. La gouvernance au service du *développement durable* a été consolidée. Depuis 1999, le gouvernement bénéficie des avis indépendants d'une instance multipartite, le Comhar, Conseil irlandais pour le développement durable. Les Plans nationaux de développement pour 2000-06 et 2007-13 ont aidé l'Irlande à progresser dans des domaines comme les transports publics et les infrastructures environnementales. Plusieurs mécanismes ont été employés de façon régulière pour *faire entrer en ligne de compte les questions d'environnement dans la prise de décision* aux niveaux macro et micro-économiques, dont les EES et les études d'impact de la réglementation. S'agissant de l'*énergie*, des mesures ont été prises pour promouvoir le recours aux sources renouvelables et aider les entreprises et les particuliers à améliorer leur efficacité énergétique. L'Irlande est bien partie pour atteindre en 2010 les objectifs concernant l'électricité d'origine renouvelable qui ont été définis au niveau de l'UE et sur le plan national. Un certain nombre de taxes liées à l'environnement ont été instaurées ou retouchées dans le cadre du train de mesures budgétaires adopté en 2009 pour faire face à la crise économique. La taxe d'immatriculation des véhicules et la taxe annuelle sur les véhicules à moteur ont été restructurées et sont désormais calculées sur la base des émissions de CO₂.

Cependant, de nouvelles mesures sont nécessaires pour susciter davantage de synergies entre le développement économique et la protection de l'environnement. La hausse de la consommation d'énergie dans les transports et les secteurs résidentiel et tertiaire a fait grimper les *émissions de CO₂ par habitant* à un niveau bien supérieur à la moyenne de l'OCDE Europe. La *production de déchets* par habitant de l'Irlande est parmi les plus élevées de l'OCDE et a continué d'augmenter durant la période examinée. Bien que la consommation totale d'*engrais azotés* ait diminué, l'intensité d'utilisation (c'est-à-dire la consommation par unité de terres agricoles) est bien supérieure à la moyenne des pays européens de l'OCDE ; parallèlement, l'utilisation de *pesticides* a progressé. La Stratégie nationale de développement durable a marqué le pas ; l'avancement de sa *mise en œuvre* n'a pas fait l'objet d'un suivi systématique. Il est nécessaire d'*amplifier la prise en compte des préoccupations d'environnement* dans les politiques et les

pratiques sectorielles, notamment dans les domaines de l'aménagement de l'espace, de l'agriculture et des transports, et de renforcer les capacités de mise en œuvre à l'échelon local. Les *tendances en matière de transports* sont un motif de préoccupation, avec une hausse spectaculaire du transport routier de marchandises et de voyageurs. Dans le domaine de l'énergie, il serait possible d'agir sur la demande par des mesures ciblées pour réaliser des économies supplémentaires. La *fiscalité sur les produits énergétiques* est relativement faible pour l'OCDE et n'a pas été convenablement ajustée en fonction de l'inflation. L'Irlande pourrait éliminer différentes *exonérations fiscales* et *subventions préjudiciables à l'environnement* liées à l'énergie, notamment celles dont bénéficient la production d'électricité à partir de tourbe et les transports aériens intérieurs, et mieux cibler les *taxes et redevances sur les transports* afférentes à l'utilisation de véhicules (taxes sur les carburants et péages). L'adoption de mesures en ce sens pourrait contribuer à alléger les pressions budgétaires et s'inscrire dans le cadre de la réponse à la crise économique.

Recommandations :

- parachever la révision de la *Stratégie nationale de développement durable*, la rendre pleinement opérationnelle moyennant la mise en place d'objectifs chiffrés, d'indicateurs et de mécanismes de suivi, et veiller à la cohérence entre cette stratégie et les cadres d'action sectorielle existants ;
- éliminer progressivement les *subventions préjudiciables à l'environnement* (celles bénéficiant à la production d'électricité à partir de tourbe et aux transports aériens intérieurs, par exemple) et les avantages fiscaux (comme ceux profitant au charbon et au fioul à usage domestique et agricole) qui sont des facteurs de distorsions économiques et d'inégalités sociales ;
- remplacer certaines taxes en vigueur par des mesures fiscales liées à l'environnement appropriées dans le cadre d'une *vaste réforme fiscale écologique* ;
- mettre à profit les possibilités qui ont été mises en évidence d'améliorer plus avant *la productivité des matières et l'efficacité énergétique de façon efficace par rapport au coût*, par exemple dans les secteurs résidentiel et tertiaire et dans celui des transports.

Intégration des décisions environnementales et sociales

L'Irlande a réalisé des avancées en établissant des cartes de la pollution et en réduisant ses effets néfastes sur la santé, en particulier s'agissant de la pollution atmosphérique urbaine. La *disponibilité d'informations sur l'environnement* a été améliorée grâce aux rapports de grande qualité qui sont produits régulièrement sur l'état de l'environnement et aux centres d'information qui ont été mis en service. La nomination d'un Commissaire indépendant à l'information environnementale en application des règlements de 2007 sur l'accès aux informations environnementales, de même que l'élargissement des procédures de recours, ont renforcé *l'accès à l'information et à la justice*. Le *réseau environnemental* créé conjointement par des ONG et les pouvoirs publics a permis une meilleure coordination entre les organisations environnementales issues de la société civile et favorisé un dialogue plus efficace entre ONG et autorités. Par ailleurs, l'Irlande a donné plus d'ampleur aux *activités d'éducation environnementale* en complétant le vaste réseau d'écoles vertes par des mesures de formation des enseignants à l'environnement et la mise en place d'un centre régional d'éducation au développement durable. De nombreuses *campagnes écologiques et récompenses vertes* – dont Tidy Towns, Green Flags et Race Against Waste – ont accentué la sensibilisation à l'environnement et stimulé des initiatives environnementales aux niveaux national et local.

Toutefois, certains *effets sanitaires liés à l'environnement* constituent toujours un motif de préoccupation : contamination de l'eau de consommation par des bactéries ou des métaux lourds, pollution de l'air liée à la circulation et au chauffage dans les zones urbaines, et exposition au radon naturel. Il est depuis longtemps nécessaire d'établir un *plan national d'action santé-environnement* pour s'attaquer à ces

problèmes de façon systématique et efficace par rapport au coût. Il se peut que la *faible participation des ONG environnementales* à la prise de décision dans le passé fasse aujourd'hui obstacle à une prise en compte appropriée de la viabilité écologique dans le développement des infrastructures et la planification du développement au niveau national. *Plusieurs dispositions de la réglementation actuelle peuvent entraver l'accès à l'information* : l'absence de barème cohérent et adapté des redevances d'accès, l'absence de liste des autorités publiques et l'obligation d'acquitter un droit pour faire appel du rejet d'une demande d'information auprès du Commissaire à l'information environnementale. En outre, il existe encore des obstacles à *l'accès du public à la justice*, dont le manque de procédures de recours administratif contre les décisions concernant les projets soumis à la loi sur les infrastructures stratégiques, ainsi que le coût prohibitif des actions en justice lorsqu'il s'agit de faire appel ou de contester des décisions d'aménagement. Ils empêchent l'Irlande de ratifier la *Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*.

Recommandations :

- achever le *plan national d'action santé-environnement*, en mettant l'accent sur les principaux risques sanitaires liés à l'environnement, notamment ceux concernant les enfants et d'autres groupes vulnérables ; fixer des objectifs chiffrés dont la réalisation permettrait de produire les bénéfices sanitaires les plus importants, et définir des mesures efficaces par rapport au coût pour les atteindre ;
- continuer d'améliorer *l'accès aux informations sur l'environnement* en renforçant les compétences des organismes publics concernant les droits et les obligations en matière d'accès à l'information et de fourniture d'informations ; appliquer des redevances cohérentes et équitables ; supprimer le droit qui doit être acquitté pour faire appel du rejet d'une demande d'information auprès du Commissaire à l'information environnementale ;
- veiller à ce que les dispositions du droit irlandais qui régissent *la participation du public et l'accès à la justice* soient compatibles avec les principales exigences de la Convention d'Aarhus, en vue d'une ratification de cette convention ;
- promouvoir une plus large *participation des ONG* et des organisations publiques concernées à la formulation et à la mise en œuvre des politiques, programmes et projets de développement national et local.

3. Coopération et engagements internationaux

L'Irlande s'est fixé un *objectif de réduction annuelle des émissions nationales de gaz à effet de serre* de 3 % et a institué un « budget carbone » annuel pour suivre les progrès accomplis. Le gouvernement s'est engagé à instaurer une taxe carbone qui s'appliquerait aux secteurs non couverts par le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE). En améliorant les services de transports publics, la nouvelle politique des transports publiée en février 2009 devrait contribuer à la maîtrise des émissions de CO₂. L'Irlande s'est dotée d'un Comité interministériel sur le changement climatique et la sécurité énergétique qui est présidé par le Taoiseach (Premier ministre). Depuis 1990, ses émissions de CO₂ par unité de PIB ont diminué plus vite que la moyenne des pays européens de l'OCDE, si bien qu'elles sont aujourd'hui inférieures à cette moyenne. L'Irlande a accompli des progrès satisfaisants dans la ratification des *accords internationaux sur la pollution marine* qui la concernent. Sa « zone de compétence en matière de pollution » est sa zone économique exclusive, et l'Irlande se prépare à adhérer en tant que membre à part entière à l'Accord de Bonn concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses. Des mesures ont été prises pour protéger les récifs coralliens d'eau froide situés au large des côtes occidentales contre les effets de la pêche profonde. La *coopération avec l'Irlande du Nord* a été resserrée et élargie à des questions intéressant l'île dans son ensemble (marché insulaire unique de l'électricité, aménagement du territoire, par exemple). Le Conseil ministériel Nord-Sud a été créé et s'est réuni plusieurs fois pour renforcer la

coopération bilatérale dans le domaine de l'environnement, en particulier sur les dossiers de la qualité de l'eau et de la gestion des déchets. La coopération avec le Royaume-Uni sur les questions de sûreté nucléaire a bien progressé. L'Irlande a mis en place un programme *d'aide publique au développement* solide et reconnu au niveau international, qui fait de l'environnement l'un des quatre aspects prioritaires devant être systématiquement pris en compte dans le cadre de la coopération.

Cela étant, en 2007, les *émissions de gaz à effet de serre* de l'Irlande avaient augmenté de 25 % par rapport au niveau de référence de 1990, soit une hausse nettement supérieure aux 12.6 % prévus pour 2008-2012 par l'accord de partage de la charge à l'intérieur de l'UE. Même si l'on tient compte de l'impact de la crise économique, l'écart par rapport à l'objectif du Protocole de Kyoto représente entre 1.3 et 1.8 Mt d'équivalent CO₂ (MteCO₂) par an. Les projections à l'horizon 2020 montrent que dans le meilleur des cas (prise en compte des puits de carbone, application de mesures additionnelles et baisse de l'activité du fait de la récession), les émissions des secteurs non visés par le SCEQE demeureront supérieures à l'objectif de 2.7 MteCO₂ par an. Elles indiquent en outre que 70 % environ des émissions des secteurs non visés par le SCEQE seront alors le fait de l'agriculture et des transports. La différence de fiscalité entre le gazole et l'essence sans plomb a encouragé l'achat de véhicules à moteur diesel, bien que le gazole émette davantage de CO₂ (et d'autres polluants atmosphériques) par litre consommé. L'Irlande n'a pas encore établi son *plan national d'intervention en cas de pollution par des hydrocarbures ou par des substances dangereuses et nocives* ; les garde-côtes irlandais disposent de moyens très limités pour faire face à l'une et l'autre de ces éventualités. En outre, les efforts de protection des eaux côtières contre la pollution d'origine agricole ont été insuffisants : le bilan azoté de l'agriculture irlandaise est plus élevé qu'en 1990 (alors qu'il a diminué dans la zone OCDE dans son ensemble) et il est à présent supérieur à la moyenne de l'OCDE.

Recommandations :

- tenir l'engagement, énoncé dans le Programme de gouvernement 2007-12, d'*instaurer une taxe carbone dans les secteurs non visés par le SCEQE*, en concentrant les efforts là où il est possible d'obtenir de nouvelles réductions des émissions avec le meilleur rapport coût-efficacité ;
- étudier comment les paiements effectués dans le cadre des *programmes agro-environnementaux* pourraient être mieux liés au respect de l'engagement de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020 ;
- mener à bien la formulation d'une *stratégie nationale d'adaptation au changement climatique*, à la lumière des coûts et des avantages attendus de l'adaptation, et élaborer un plan pour sa mise en œuvre ;
- accélérer la préparation d'un *plan national d'intervention en cas de pollution par des hydrocarbures et par des substances dangereuses et nocives* ; donner aux garde-côtes irlandais les moyens de l'appliquer efficacement ;
- maintenir l'engagement fort en faveur de la prise en compte des questions d'environnement dans l'*aide publique au développement*, y compris en aidant les pays partenaires à soumettre leurs plans et stratégies de développement à des EES.