

1

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS*

Le présent rapport examine les progrès du Danemark depuis le précédent Examen des performances environnementales que lui a consacré l'OCDE en 1999, et évalue dans quelle mesure le pays a atteint ses objectifs nationaux et respecté ses engagements internationaux. Il examine également les progrès réalisés par le Danemark dans le contexte de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXIème siècle**. Quelque 37 recommandations de nature à contribuer au renforcement des performances environnementales du Danemark sont formulées.

L'essor économique du Danemark permet au pays de bénéficier d'un revenu moyen par habitant élevé et d'une large gamme de prestations sociales. Son économie ouverte prospère grâce au commerce avec l'UE et à l'échelle mondiale. Elle est largement fondée sur une agriculture et une pêche intensives, qui soutiennent une importante industrie agro-alimentaire et ont un fort impact sur l'environnement. Le secteur des transports et la structure des approvisionnements en énergie, qui continuent de reposer principalement sur les combustibles fossiles, exercent aussi des pressions intenses sur l'environnement. Les questions d'environnement au Danemark revêtent également une forte dimension internationale en raison des interdépendances économiques et environnementales régionales (par exemple, coopération européenne, pollution de la mer du Nord et de la mer Baltique, pollution atmosphérique transfrontière). Le Danemark joue un rôle très actif dans la lutte contre les problèmes d'environnement à l'échelle européenne et mondiale, ainsi que dans l'aide à la protection de l'environnement.

Au cours de la période examinée, les décisions économiques et environnementales du Danemark se sont inscrites dans un contexte de croissance économique, marqué par la mise en œuvre de la législation de l'Union européenne, ainsi que par un gel fiscal et une profonde réforme de l'administration territoriale. La mise en œuvre des politiques de l'environnement est de plus en plus décentralisée au niveau local. Les politiques de l'environnement sont actuellement axées sur les thèmes suivants : pollution atmosphérique, milieu aquatique (rejets d'éléments nutritifs et contamination des eaux souterraines), biodiversité, substances chimiques, salubrité de l'environnement et problèmes d'ampleur mondiale comme le changement climatique. Les mesures prises pour faire face à ces problèmes font appel à une grande variété d'instruments bien rodés et parfois novateurs.

* Ces conclusions et recommandations ont été examinées et approuvées par le Groupe de travail sur les performances environnementales à sa réunion du 26 juin 2007.

** Les objectifs de la Stratégie 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

Sur la base d'une solide législation environnementale, en grande partie harmonisée avec les directives environnementales de l'UE ou dérivée de celles-ci, et avec le concours d'administrations environnementales expérimentées aux niveaux national et territorial, la gestion de l'environnement au Danemark traverse une période de réforme, marquée par une décentralisation accrue des responsabilités environnementales au niveau local, ainsi que par la création de centres régionaux de l'environnement au sein du ministère de l'Environnement. Cette évolution se déroule dans le contexte d'une réforme globale de l'administration territoriale, qui a notamment consisté à supprimer les comtés et à ramener le nombre de communes de 271 à 98 le 1^{er} janvier 2007.

Renforcer la mise en œuvre des politiques environnementales

La réglementation environnementale continue de jouer un rôle déterminant dans la politique de l'environnement du Danemark. Les règlements fonciers sont rigoureux, notamment pour les zones rurales et côtières, et l'aménagement de l'espace contribue de manière efficace à la protection de l'environnement, de la nature, des paysages et du littoral. La réglementation stricte appliquée à l'incinération des déchets a été un ressort essentiel du développement de la cogénération et du chauffage urbain. Le concept de responsabilité du producteur a été inscrit dans la législation danoise sur les déchets (conformément aux directives de l'UE sur les véhicules hors d'usage et les déchets d'équipements électriques et électroniques). Plus généralement, les performances du Danemark sont très satisfaisantes en ce qui concerne la transposition et l'application de la législation de l'UE sur l'environnement. L'élaboration des politiques demeure un processus ouvert et consultatif. Le Danemark a largement recours aux instruments économiques (redevances environnementales, écotaxes et autres instruments économiques). Le principe du recouvrement intégral des coûts est tacitement appliqué depuis quelque temps dans la gestion de l'eau et a été inscrit dans la loi de 2001 sur la protection de l'environnement. Des écotaxes sont prélevées dans le cadre de la politique de gestion de l'air, de l'eau et des déchets. La taxe sur les émissions de soufre (1996) a contribué à la baisse considérable des émissions de SO₂. La taxe sur les eaux usées (1997) a entraîné une diminution sensible des concentrations d'azote, de phosphore et de matières organiques dans les eaux usées. Depuis l'examen de 1999, le Danemark a mis en place plusieurs nouvelles taxes environnementales (par exemple, taxe sur le CO₂ applicable à l'essence, taxe sur les gaz à effet de serre appauvrissant la couche d'ozone, taxes sur le PVC et les phtalates, taxe sur le phosphore minéral contenu dans l'alimentation animale). Une place de plus en plus grande est faite à l'analyse coût-efficacité dans les évaluations ex ante des actions environnementales, de manière à optimiser la panoplie des instruments appliqués. Dans l'ensemble, les dépenses publiques pour l'environnement sont couvertes par des taxes ou redevances environnementales, et le principe pollueur payeur est appliqué aux ménages et, dans une moindre mesure, à l'industrie.

Malgré ces excellentes politiques environnementales et de nombreuses tendances favorables, les performances environnementales du Danemark ne sont pas toujours d'un haut niveau comparées aux autres pays de l'OCDE, sauf pour quelques indicateurs (intensité des émissions de SO_x, assainissement public des eaux usées et intensité énergétique). Les résultats effectifs sont dans une fourchette moyenne pour certains indicateurs (par exemple, utilisation de pesticides, intensité des émissions de NO_x) et inférieurs à la moyenne pour d'autres (déchets municipaux par habitant, utilisation d'engrais azotés). Certains indicateurs sanitaires sont aussi préoccupants. Ceci suggère que les politiques environnementales du Danemark n'ont pas toujours été assez vigoureuses pour contrer les pressions exercées sur l'environnement par les transports, l'agriculture, la pêche et d'autres activités économiques, ainsi que par les habitudes de consommation. L'efficacité des instruments économiques a été entravée par une série de facteurs. Il conviendrait, tout d'abord, de supprimer les allègements fiscaux (notamment le très faible taux de taxation de l'énergie appliqué à la consommation d'électricité de l'industrie, ou l'exonération de la taxe sur l'eau accordée à l'industrie). Ensuite, l'effet incitatif de ces instruments devrait être accru : depuis 2001, par

exemple, la plupart des taux de prélèvement n'ont pas été corrigés pour tenir compte de l'inflation. Enfin, il faudrait étendre encore leur champ d'application, encore qu'une telle mesure soit devenue difficile depuis le gel fiscal introduit en 2001. En outre, on ne sait pas exactement dans quelle mesure le principe du recouvrement intégral des coûts (inscrit dans la loi de 2001 sur la protection de l'environnement) est appliqué à la collecte des déchets municipaux. Il n'est pas certain que la réforme des administrations territoriales permette d'améliorer la mise en application de la législation environnementale. Le nombre d'inspections environnementales a fortement diminué pour se concentrer sur les installations PRIP. Enfin, la stratégie de développement durable du Danemark n'a pas toujours été utilisée comme tremplin pour élaborer des stratégies environnementales, bien qu'il existe effectivement des plans d'action environnementale individuels (comme le Plan national d'action pour le milieu aquatique ou le Plan national d'action sur les produits chimiques).

Recommandations :

- poursuivre la mise en place du cadre stratégique et de planification environnementale assorti d'objectifs spécifiques de qualité de l'environnement, ainsi que de cibles et de dates butoirs dans le contexte de la stratégie de développement durable ; poursuivre les efforts engagés pour recourir aux analyses coûts-avantages et coût-efficacité dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques ;
- mettre en place des mécanismes de renforcement des capacités afin d'aider les communes à assumer les nouvelles tâches de gestion environnementale qui leur incombent suite à la réforme des collectivités territoriales ; favoriser l'échange de compétences entre les communes ;
- ajuster le taux des écotaxes afin d'internaliser les externalités ; réduire les allègements fiscaux et le coût administratif associé à leur mise en œuvre ;
- adopter et mettre en œuvre un plan national de promotion de la technologie environnementale fondé sur une analyse économique appropriée ;
- privilégier le suiti des plans d'action nationaux en faveur de l'environnement.

Air

Le Danemark continue d'enregistrer des progrès dans la gestion de la pollution de l'air et la réalisation de ses objectifs nationaux et internationaux. Les émissions de SO_x, de NO_x et de COV ont été fortement découplées de la croissance économique au cours de la période examinée. L'intensité des émissions de SO₂ (émissions par unité de PIB) est la plus faible de la zone OCDE, en partie grâce à la taxe sur les émissions de SO₂ instaurée en 1996. Les émissions de CO₂ ont aussi été fortement découplées de la croissance économique, et l'intensité des émissions de CO₂ est inférieure à la moyenne OCDE-Europe. Les émissions d'ammoniac du secteur agricole ont également diminué. C'est ainsi que le Danemark est parvenu, ces dernières années, à réduire ses émissions de substances acides. Dans l'ensemble, les concentrations ambiantes de polluants atmosphériques de référence ont baissé au cours de la période examinée. De nouvelles normes de concentrations ambiantes de NO₂ ont été adoptées en 1999. D'autres normes de qualité de l'air ambiant ont été révisées et de nouvelles valeurs limites ont été fixées (applicables en 2005 ou 2010 selon les substances). En 2003, le Danemark a adopté une stratégie et un plan d'action visant à protéger la santé publique, notamment contre la pollution de l'air. La surveillance des PM₁₀ (dans les villes et les zones urbanisées) a commencé en 2001. Les pouvoirs publics ont pour but de réduire de 50%, d'ici 2010, les émissions de particules imputables à la circulation dans les villes, notamment en créant des zones à faibles émissions dans les centres-villes. L'intensité énergétique de l'économie danoise s'est améliorée au cours de cette période et compte parmi les plus faibles des pays de l'OCDE. Les sources d'énergie renouvelables représentent 25% de la production totale d'électricité. Une stratégie énergétique à long terme, la « Stratégie énergétique 2025 », a été lancée en 2005. Des baisses de

la taxe d'immatriculation ont été instaurées pour les voitures très économes en énergie (1999) et pour les voitures diesel équipées de filtres à particules (2006).

Plusieurs défis demeurent toutefois, principalement en ce qui concerne les émissions et les concentrations de NO_x et de particules. Un cinquième de la population danoise est exposé à une qualité de l'air inacceptable. A Copenhague, les concentrations de PM₁₀ dépassent la valeur limite. Pendant la période examinée, les émissions de HAP (hydrocarbures aromatiques polycycliques) ont augmenté en raison de la combustion accrue de bois pour le chauffage résidentiel. Une priorité plus élevée devrait être accordée à la surveillance des polluants atmosphériques dangereux. Il faudrait également mieux connaître les effets sanitaires des particules fines (PM_{2,5}). Si le taux de motorisation est faible comparé aux autres pays de l'OCDE (35 véhicules pour 100 personnes), le nombre de voitures à moteur diesel a augmenté pendant cette période. Malgré les investissements consacrés à des projets d'infrastructures de transports publics (comme le métro de Copenhague, ou le projet de ligne circulaire de Copenhague), les transports collectifs perdent du terrain au profit des voitures particulières. Les concentrations d'ozone de fond sont en hausse, et il faudrait redoubler d'efforts pour réduire les émissions nationales de NO_x et de COV et leur transport transfrontière. Bien que Copenhague enregistre le taux de déplacement à vélo le plus élevé de toutes les grandes villes européennes, le Danemark n'avait pas, jusqu'à une date récente, de politique nationale visant à développer l'usage de la bicyclette comme mode de transport.

Recommandations :

- continuer de réduire les émissions de NO_x et de COV des sources mobiles, notamment en recourant aux instruments économiques de manière à optimiser le rapport coût-efficacité ;
- renforcer la gestion des particules, notamment la surveillance des concentrations et des émissions de PM₁₀ et de PM_{2,5} ; élaborer des normes d'émission pour les cuisinières à bois ; mettre en œuvre et faire respecter les zones à faibles émissions dans les villes ;
- continuer d'encourager une offre de transports collectifs attractifs du point de vue économique et environnemental dans les zones urbaines ; renforcer la gestion de la demande de transport afin de limiter l'utilisation des voitures particulières dans les zones encombrées (tarification routière, stationnement payant, aménagement de l'espace, systèmes de transport intelligents, par exemple) ; mettre en œuvre la Stratégie de promotion de la bicyclette de 2007 ; lutter contre les émissions de polluants atmosphériques provenant des navires ;
- intégrer les politiques des transports et de l'environnement ; fixer des objectifs chiffrés, recourir davantage à la gestion de la demande et faciliter la coopération entre les autorités nationales et territoriales et les parties concernées ;
- continuer d'améliorer l'efficacité énergétique (par exemple dans les secteurs des transports et du bâtiment, le secteur public, les entreprises de distribution) ; revoir la fiscalité énergétique afin d'établir des signaux de prix appropriés.

Eau

L'utilisation d'intrants agricoles (azote et phosphore) a été découplée de la production agricole au cours de la période examinée, suite à la mise en œuvre d'une panoplie de mesures (incitations économiques, mesures réglementaires et volontaires) dans le cadre du deuxième Plan d'action pour le milieu aquatique 1998-2004 (VMP II). L'objectif consistant à réduire de moitié le lessivage de l'azote par rapport aux niveaux de 1985 a été atteint (en 2003 au lieu de 1993, date initialement fixée). Le Danemark respecte désormais les prescriptions de la directive Nitrates de l'UE. L'utilisation de pesticides a aussi été découplée de la production agricole, grâce à l'adoption de produits actifs à faibles doses ainsi qu'à l'instauration au milieu des années 1990 d'une taxe sur les pesticides (dont le taux a depuis été relevé). La tarification de l'eau couvre le coût de fourniture des services (redevances d'utilisation) auquel s'ajoutent

certaines coûts environnementaux (taxes) correspondant à la distribution d'eau publique et au traitement des eaux usées. L'augmentation du prix de l'eau a entraîné une baisse sensible de la consommation d'eau des ménages pendant la période examinée, mais ce n'a été le cas ni dans l'industrie ni dans le secteur agricole, qui bénéficient toujours d'exonérations de taxes. Le traitement des eaux usées urbaines est très répandu (89% de la population danoise est raccordée à une station d'épuration municipale) et la plupart du temps il s'agit d'un traitement poussé (tertiaire). D'après les données disponibles, la qualité de l'eau de boisson a été maintenue à un niveau élevé, même s'il y aurait lieu d'améliorer plus avant la surveillance, en particulier pour les petites installations de distribution. Les pressions exercées par l'industrie sur les ressources en eau ont diminué, essentiellement grâce à la délocalisation de la production industrielle.

Le Danemark demeure cependant confronté à des problèmes de qualité de l'eau, en particulier dans les lacs et les zones côtières (fjords), mais aussi dans les cours d'eau et les eaux souterraines. Le nouveau Plan d'action pour le milieu aquatique 2005-15 (VMP III) vise à réduire encore le lessivage de l'azote de 13% et à lutter contre la pollution par le phosphore (au moyen d'une taxe sur le phosphore ajouté à l'alimentation animale). Des objectifs de réduction ont été fixés au niveau national, mais sans que le rapport coût-efficacité des mesures à prendre pour atteindre les objectifs de qualité de l'eau propres à chaque site ait été pris en compte ; de fait, la totalité du territoire danois est classé comme vulnérable au titre de la directive Nitrates de l'UE, et toutes les eaux danoises sont sensibles aux termes de la directive de l'UE sur le traitement des eaux urbaines résiduaires. Une approche plus globale (par bassin versant) s'impose pour faire face aux problèmes qualitatifs et quantitatifs dans le domaine de l'eau, et des efforts doivent être entrepris pour comparer le rapport coût-efficacité des mesures prises dans les secteurs des ménages, de l'industrie et de l'agriculture. C'est là une source d'inefficacité majeure dans la lutte contre la pollution azotée. La définition d'objectifs de qualité de l'eau a été reportée jusqu'à la mise en œuvre de la directive-cadre de l'UE sur l'eau en 2009. Peu de mesures ont été prises pour rénover les réseaux d'assainissement et assurer la collecte séparée des eaux pluviales, en raison de la faible efficacité des services de l'eau qui résulte de la tarification actuelle de l'eau. Des gains d'efficacité sont attendus de la réforme du secteur de l'eau en préparation, grâce à l'évaluation comparative des compagnies des eaux et au contrôle des prix. Il serait fort indiqué d'accentuer les efforts de restauration des cours d'eau du Danemark, dont 2% seulement suivent une trajectoire naturellement sinueuse. Les polluants autres que l'azote, le phosphore et les pesticides (métaux lourds, produits chimiques toxiques, perturbateurs endocriniens, par exemple) n'ont pas bénéficié d'une attention suffisante.

Recommandations :

- procéder à une évaluation approfondie de l'efficacité économique et de l'efficacité environnementale des mesures de lutte contre la pollution de l'eau dans différents secteurs (municipal, industriel, agricole), dans le contexte de la mise en œuvre de la directive-cadre de l'Union européenne sur l'eau ;
- envisager de recourir davantage aux instruments économiques pour lutter contre la pollution diffuse ; cibler les incitations fiscales sur les résultats environnementaux et améliorer le rapport coût-efficacité ;
- accélérer le recensement des zones à haut risque de contamination par les éléments nutritifs et les pesticides et prendre des mesures pour les protéger, notamment en créant des zones de protection des eaux souterraines, des zones tampons de 10 mètres de large le long des cours d'eau, et des zones tampons autour des lacs ;
- renforcer l'interface entre la gestion de l'eau et la protection de la nature, suite à la réforme des collectivités locales et conformément aux objectifs du VMP III ; en particulier, accélérer la création de nouvelles zones humides et définir des objectifs de qualité écologique pour les cours d'eau ;
- s'acheminer vers une gestion par bassin versant, en fonction des nouveaux districts hydrographiques ; en particulier, préparer des plans pour l'eau conformément aux exigences de la directive-cadre de l'UE sur l'eau ;

- améliorer l'efficacité de la distribution d'eau et de la gestion des eaux usées, en particulier en jouant sur les économies d'échelle dans le sillage de la réforme des administrations locales et conformément aux objectifs du projet de réforme du secteur de l'eau.

Nature et biodiversité

Après la publication de l'examen environnemental de l'OCDE en 1999, le Danemark a pris diverses mesures afin de donner une plus grande place à la conservation de la biodiversité. Il a adopté une Stratégie nationale sur la diversité biologique (2004) et un Plan d'action pour la biodiversité et la conservation de la nature (2004-09). Il a interdit la construction de logements dans la zone de protection des dunes et du littoral (dont la largeur est passée de 100 à 300 mètres). Dans le contexte de Natura 2000, le Danemark a désigné 254 zones spéciales de conservation et 113 zones de protection spéciale, dont 27 sites Ramsar, représentant 8.4% de son domaine terrestre (soit 3 600 km²) et 12.3% de son domaine maritime (soit 13 050 km²). La surveillance de l'environnement a été étendue à la conservation de la nature par la création du Programme national de surveillance et d'évaluation pour les milieux aquatique et terrestre (NOVANA). Un certain nombre d'espèces, comme le pygargue à queue blanche, le faucon pèlerin, la grue cendrée, la spatule blanche et le râle des genêts, commencent à revenir au Danemark. Les effectifs de chevreuils et de cerfs élaphe sont en augmentation, comme les populations de phoques gris dans les mers. Le Danemark a lancé sept projets pilotes visant la création de parcs nationaux, mais aucun n'a encore abouti.

Toutefois, l'agriculture (y compris l'aquaculture et l'élevage intensif), l'urbanisation et le développement des infrastructures continuent d'exercer des effets préjudiciables sur la nature et la biodiversité. Les activités halieutiques danoises représentent une très forte proportion des prises totales dans la mer du Nord. L'épuisement des stocks de poissons (surpêche), les hécatombes périodiques de poissons dans la mer Baltique (pollution de l'eau), la découverte de poissons difformes, les changements de sexe observés chez certains gastéropodes, les poissons impropres à la consommation et les espèces envahissantes (résultant pour certaines du changement climatique) sont autant d'indices d'un milieu aquatique appauvri et dégradé. Le Danemark doit redoubler d'efforts pour donner suite à plusieurs des recommandations de l'OCDE de 1999. Son Plan national de conservation de la nature et de la biodiversité est dépourvu d'objectifs clairs assortis d'échéances. Il doit encore inscrire des objectifs détaillés de conservation de la biodiversité dans ses politiques de la pêche et de l'agriculture. Les plans de gestion des zones protégées sont incomplets et l'objectif d'accroissement de la couverture forestière a pris du retard. Malgré le programme NOVANA, le Danemark n'a pas pleinement développé les indicateurs et le système de surveillance nécessaires pour évaluer les progrès vers l'objectif, défini en 2001 lors du sommet de l'UE à Göteborg, d'enrayer le déclin de la biodiversité d'ici à 2010. Le prochain défi du Danemark sera de poursuivre des objectifs de qualité écosystémique. La réalisation de ces objectifs exigera une coordination transsectorielle, en particulier entre l'aménagement du territoire au niveau des paysages terrestres et marins, l'agriculture et la pêche, ainsi que l'urbanisation et le développement des infrastructures. Il faudra également améliorer l'intégration institutionnelle, développer le recours aux instruments économiques et l'application d'une stratégie de gestion des risques, en particulier concernant l'impact du changement climatique. En 2006, la Commission européenne a lancé à l'encontre du Danemark des procédures d'infraction pour violation des directives Oiseaux et Habitats.

Recommandations :

- créer des parcs nationaux dans les zones de conservation prioritaires et préciser leur rôle par rapport aux autres zones protégées ; achever les plans de gestion de toutes les zones protégées, y compris les zones Natura 2000, en y intégrant des objectifs de conservation de la biodiversité et des indicateurs d'intégrité écologique, et mettre en place un réseau de corridors les reliant ; définir et adopter des objectifs de qualité écosystémique pour les habitats terrestres et aquatiques, notamment

dans le cadre de la mise en œuvre de la directive Habitats et de la directive-cadre sur l'eau de l'UE ;

- définir des objectifs assortis d'échéances pour le plan national de conservation de la nature et de la biodiversité, prévoyant notamment l'intégration des considérations de biodiversité dans les politiques de l'agriculture et de la pêche et dans celles d'autres secteurs ; élaborer et mettre en œuvre un système de planification d'ensemble, comportant une composante d'aménagement du territoire maritime et prévoyant une évaluation des impacts cumulés et des scénarios d'impact du changement climatique ;
- ajuster le niveau des incitations économiques et réviser le cadre juridique de l'utilisation des terres, afin d'améliorer la conservation de la biodiversité, la production de services écologiques (par exemple, réduction du lessivage d'azote et de phosphore) et la protection des eaux souterraines (par exemple dans les zones contaminées prioritaires) sur les terrains privés ;
- développer les projets de remise en état des grands écosystèmes, notamment des grands fleuves et des futurs parcs nationaux, afin de restaurer leur capacité de produire des services écologiques et de préserver la biodiversité ;
- accélérer le rythme de certification environnementale des fermes aquacoles.

2. Vers un développement durable

Intégration des préoccupations environnementales dans les décisions économiques

Le Danemark accorde de l'importance au développement durable à l'échelle nationale et internationale. En 2002, il a adopté une stratégie nationale de développement durable qui doit être présentée au Parlement tous les quatre ans et qu'il met en œuvre au moyen de plans sectoriels et d'une série d'indicateurs, publiés en principe tous les ans. La mise en œuvre se déroule également à l'échelon local par le biais de l'Agenda 21 local. Au cours de la période examinée, le Danemark est parvenu à découpler les pressions environnementales de la croissance économique dans plusieurs domaines, notamment les émissions de SO_x et de NO_x, les prélèvements d'eau, l'utilisation d'engrais azotés et l'utilisation de pesticides. L'intensité énergétique a aussi diminué au cours de cette période. L'intégration institutionnelle des préoccupations d'environnement dans les politiques sectorielles a progressé en agriculture (par exemple, mesures agro-environnementales, développement de l'agriculture biologique) et dans le domaine de l'énergie (l'accent étant mis, par exemple, sur la lutte contre le changement climatique, l'efficacité énergétique ou les sources d'énergie renouvelables). Trois quarts des projets de loi du gouvernement ont fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique. Au niveau des projets, les règlements concernant les études d'impact sur l'environnement ont été actualisés afin d'inclure les permis-EIE et une meilleure information du public. L'intégration par le marché s'appuie sur un large éventail d'instruments économiques (redevances, taxes et autres instruments), encore que d'importantes subventions demeurent (aides à l'agriculture et à la pêche, allègements d'impôts accordés à l'industrie).

Le Danemark est toutefois confronté à de nombreux défis environnementaux résultant de modes de consommation non durables (par exemple, production de déchets, transports ou occupation des sols). La production de déchets ménagers augmente près de deux fois plus vite que l'économie, et a atteint l'un des taux les plus élevés des pays de l'OCDE. Les émissions de gaz à effet de serre n'ont pas été découplées de l'utilisation des voitures particulières. Une forte mobilité, associée à un allongement des distances domicile-travail, accentue les pressions sur des zones périurbaines par ailleurs nécessaires aux activités agricoles ou de loisirs. Depuis l'adoption de la stratégie nationale de développement durable, le Danemark n'a plus de Livre blanc sur l'environnement et ses efforts dans ce domaine sont dispersés dans un grand nombre de programmes, de politiques et de ministères. Le cadre stratégique et de planification environnementale et les objectifs qui lui sont associés devraient être reliés à la stratégie de développement durable. L'intégration des préoccupations d'environnement dans la politique des transports au niveau

stratégique n'a guère progressé. Bien que le secteur des transports représente un tiers de la consommation d'énergie finale au Danemark et affiche la croissance de la consommation d'énergie la plus rapide, il est explicitement exclu de l'accord politique (de juin 2005) sur l'amélioration de l'efficacité énergétique. La politique des transports vise principalement à augmenter ou améliorer l'offre d'infrastructures routières ; les efforts déployés pour moderniser les chemins de fer danois et en améliorer l'efficacité sont insuffisants. La gestion de la demande de transports ne retient guère l'attention.

Recommandations :

- continuer de s'appuyer sur les taxes environnementales et, s'il y a lieu, en développer l'utilisation afin d'internaliser les externalités ; ajuster le taux des prélèvements pour tenir compte de l'inflation ;
- continuer d'examiner les dispositifs de soutien en vigueur du point de vue de leur efficacité environnementale et de leur efficacité économique ;
- élaborer un plan de transport durable dans le cadre de la prochaine stratégie nationale de développement durable ;
- revoir la fiscalité des transports en vue de la restructurer dans un sens plus écologique (par exemple en taxant aussi bien l'utilisation des véhicules que leur possession ; en supprimant les allègements fiscaux au titre des déplacements domicile-travail) ; envisager d'introduire une tarification routière pour mettre fin aux encombrements ;
- accélérer les efforts visant à promouvoir des modes de consommation plus durables (par exemple pour les déchets, les transports, l'occupation des sols) en adoptant des instruments économiques et réglementaires appropriés, et en privilégiant la gestion de la demande.

Intégration des décisions environnementales et sociales

La salubrité de l'environnement a reçu une attention accrue, aussi bien dans le cadre de la stratégie et du plan d'action de 2003 sur l'environnement et la santé, que dans celui de travaux de recherche ciblés (sur les substances allergènes, les perturbateurs endocriniens, l'impact du trafic sur la santé humaine, etc.). Pour accélérer leur remplacement par des substances moins dangereuses, tous les usages professionnels de substances dangereuses doivent être répertoriés dans le registre national des produits. Des méthodes d'analyse coûts-avantages et d'évaluation économique ont été utilisées dans plusieurs études et stratégies sanitaires (par exemple sur le bruit, la bicyclette, ou les effets de la pollution atmosphérique sur la santé). Concernant la démocratie environnementale, le Danemark a ratifié la Convention d'Århus en 2000. Conformément aux directives connexes de l'UE sur l'information environnementale, il a harmonisé ses pratiques concernant la diffusion de l'information, l'accès du public à l'information, la participation du public et l'accès aux tribunaux. Un large éventail d'informations environnementales (données, indicateurs, rapports sur l'état de l'environnement, brochures d'information ciblées) sont accessibles au public et fréquemment mises à jour. La plupart des communes danoises ont adopté un Agenda 21 local et les amendements apportés en 2000 à la loi sur l'aménagement leur imposent de rendre compte de leur mise en œuvre tous les quatre ans. Un réseau national « Agenda 21 local » a été mis en place, impliquant quelque 200 agents de liaison. La sensibilisation à l'environnement est assurée par des campagnes d'information locales et nationales, ainsi que par l'éducation environnementale à tous les niveaux du système scolaire. En 2006, l'emploi dans le secteur de l'environnement représentait quelque 2.2% de l'emploi civil total au Danemark.

Malgré la prospérité et le niveau de vie élevé du Danemark, plusieurs indicateurs de santé sont préoccupants : par exemple, l'espérance de vie est relativement faible, le pays affiche des taux de mortalité par certaines formes de cancer du sein parmi les plus élevés de l'OCDE, et les allergies et maladies respiratoires touchent environ 20% de la population. Certains de ces problèmes pourraient être liés à des

facteurs environnementaux. Le Danemark n'a pas explicitement défini d'objectifs concernant les particules fines (PM_{2,5}), reconnues dangereuses pour la santé humaine. Il n'a guère été porté attention aux disparités dans l'exposition à la pollution, et il conviendrait de s'attacher davantage à promouvoir l'accès à la nature et les loisirs de plein air ainsi que leurs effets bénéfiques pour la santé. En 2003, les ambitieux objectifs définis (en 1993) afin de réduire le nombre de personnes exposées au bruit ont été repoussés de 2010 à 2020 (dans le cadre de la Stratégie de lutte contre le bruit routier de 2003) pour des raisons liées à la répartition des coûts et avantages. Malgré l'objectif de publier chaque année un ensemble actualisé d'indicateurs de développement durable, ceux-ci n'ont pas été mis à jour depuis trois ans. La recommandation de l'OCDE de 1999 de collecter des données sur les dépenses privées de lutte contre la pollution n'a pas été suivie.

Recommandations :

- définir des objectifs supplémentaires, assortis d'indicateurs, concernant les facteurs d'environnement liés à la santé ; continuer de chercher à mieux comprendre, grâce à des travaux de recherche et des études, les liens potentiels entre la pollution de l'environnement et les maladies chroniques ou les problèmes de santé des enfants ; prendre des mesures lorsque ces liens sont confirmés (par exemple, pollution particulaire) ;
- continuer de recourir à l'analyse coûts-avantages et à l'évaluation économique pour élaborer des politiques de santé environnementale ; et définir en conséquence des priorités d'action pertinentes ;
- inscrire les avantages de l'accès à la nature et des loisirs de plein air pour la santé publique dans les plans d'action nationaux sur l'environnement et la santé ;
- continuer de promouvoir la démocratie environnementale par l'accès à l'information environnementale, la participation du public, et l'accès aux tribunaux pour les citoyens et les associations (ONG environnementales, par exemple) ;
- évaluer et réduire les disparités en matière d'exposition à la pollution.

3. **Coopération internationale**

Par son attitude volontariste à l'égard de la coopération internationale pour la protection de l'environnement, le Danemark joue un rôle important dans de nombreuses négociations internationales, en particulier dans le contexte de l'UE. Il a rempli ou est en bonne voie de remplir nombre de ses engagements internationaux (par exemple, réduction de ses rejets de phosphore et de métaux lourds dans la mer Baltique et la mer du Nord, diminution des émissions atmosphériques de SO₂ et de COV). Il a progressivement supprimé ou réduit ses émissions de substances appauvrissant la couche d'ozone, devant les échéances convenues au niveau international. Le Danemark continue de consentir un effort relativement important d'aide publique au développement (0.81% du RNB en 2005). La gestion de l'environnement est pleinement intégrée à une proportion considérable des programmes d'aide régionale bilatéraux et multilatéraux. Les crédits à l'exportation danois sont bien gérés et l'évaluation des risques environnementaux suit les règles convenues dans le cadre de l'OCDE. Concernant les questions liées au milieu marin, le Danemark a (récemment) ratifié la Convention des Nations Unies de 1978 sur le droit de la mer et a progressé dans la mise en oeuvre de diverses conventions (MARPOL, OSPAR et Convention de Londres, par exemple). Les déversements illicites d'hydrocarbures dans la mer Baltique et la mer du Nord ont diminué de moitié au cours de la période examinée. Enfin, le « Dialogue du Groenland » sur le climat est un motif de satisfaction.

Il reste néanmoins des progrès à faire. Concernant le changement climatique, les émissions de gaz à effet de serre du Danemark n'avaient diminué en 2004 que de 2% par rapport à 1990 (année de référence). On est loin de l'objectif ambitieux de réduction des émissions de CO₂ (-21% pour 2008-12) défini dans le cadre de l'accord de partage de la charge au sein de l'UE. L'objectif de réduction des

émissions de CO₂ inscrit dans le Plan énergétique de 1990 n'a pas été atteint. Si les progrès accomplis en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre imputables à l'agriculture, aux ménages et au secteur des déchets sont encourageants, ceux qui sont en cours dans les secteurs de l'énergie, des transports et de l'industrie sont loin d'avoir abouti ; et ce, en dépit de la faible intensité énergétique de l'économie danoise. Il faudrait envisager de réexaminer et de réviser la tarification et la fiscalité de l'énergie et des transports. Le Danemark est l'un des rares pays de l'OCDE qui appliquent une taxe carbone sur les produits énergétiques, mais le taux de la taxe sur le CO₂ a été réduit en 2005 afin d'assurer la neutralité de la fiscalité énergétique globale. D'autres efforts efficaces par rapport aux coûts seront nécessaires au niveau national, compte tenu des quotas qui devraient être alloués au Danemark dans le cadre du système d'échange de quotas d'émissions de l'UE pour la période 2008-12, ainsi que des possibilités limitées d'étendre le recours aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto. Les projets de reboisement sont en retard par rapport à l'objectif de doublement du couvert forestier d'ici 2040. S'agissant des questions liées au milieu marin, bien que le Danemark ait participé très activement à de nombreuses initiatives internationales et régionales de protection du milieu marin, des hécatombes de poissons (principalement dues à l'appauvrissement en oxygène associé aux rejets d'éléments nutritifs) sont signalées chaque année depuis longtemps dans les zones côtières danoises. Étant donné l'intensité de la navigation et des activités de pêche, le risque de marées noires et d'accidents maritimes est élevé le long de la côte danoise, dans les Belts et dans l'Øresund. Le démantèlement inapproprié des navires danois en fin de vie en Inde est devenu un problème en 2005. S'agissant de la pollution atmosphérique transfrontière, si le Danemark a atteint l'objectif de réduction des émissions de NO_x défini dans la déclaration de Sofia de 1998, il lui faudra redoubler d'efforts pour respecter celui de Göteborg (une réduction de 55% d'ici 2010 par rapport aux niveaux de 1990).

Recommandations :

- veiller à ce que des mesures nationales efficaces par rapport aux coûts contribuent à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre défini dans le Protocole de Kyoto, en particulier dans les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émissions de l'UE ; accélérer le boisement ;
- accorder un degré de priorité plus élevé à la protection du milieu marin, et notamment à la protection des écosystèmes marins ; prendre des mesures supplémentaires pour réduire les déversements de substances toxiques et d'éléments nutritifs ; veiller à ce que les engagements internationaux du Danemark soient honorés ; poursuivre les efforts en vue d'assurer un démantèlement approprié des navires danois en fin de vie ;
- poursuivre les efforts vers une gestion durable de l'aquaculture et de la pêche commerciale ;
- continuer de jouer un rôle exemplaire dans la protection de l'environnement au niveau international, notamment par le biais de l'aide au développement ; continuer de contribuer au développement durable et au renforcement des capacités dans les pays en développement grâce à l'exportation de technologies environnementales et à d'autres mesures (comme l'aide en faveur des programmes de sensibilisation et d'éducation à l'environnement) ;
- poursuivre les efforts pour assurer une mise en œuvre appropriée des accords multilatéraux sur l'environnement impliquant des échanges (substances appauvrissant la couche d'ozone, substances dangereuses, produits chimiques, espèces menacées d'extinction) ;
- accélérer la ratification des accords internationaux sur l'environnement déjà signés.