

EXAMEN DES PERFORMANCES ENVIRONNEMENTALES DE L'ISLANDE

SYNTHESE

Après une période de faible croissance économique au début des années 90, l'Islande a atteint un taux moyen de 4.5% en termes réels et porté son PIB par habitant supérieur à la moyenne de l'OCDE. Ce rapport examine les progrès accomplis par l'Islande depuis le précédent examen des performances environnementales réalisé par l'OCDE en 1993, et détermine dans quelles mesures ses objectifs nationaux ont été atteints et ses engagements internationaux respectés, en se fondant sur des critères d'efficacité environnementale et d'efficience économique. 43 recommandations* de nature à contribuer au renforcement des performances environnementales du pays sont formulées.

Mise en oeuvre des politiques environnementales.

Depuis le début des années 90 et le premier Examen des performances environnementales de l'Islande, le ministère de l'Environnement a élargi le champ de ses compétences, parmi lesquelles figurent désormais la prévention et le contrôle de la pollution, la protection de la nature, l'aménagement du territoire et la météorologie. Le personnel du ministère et des organismes qui en dépendent s'est étoffé. Des inspections régionales de la santé publique ont été créées afin de faciliter la mise en œuvre des politiques environnementales. La législation a été considérablement enrichie, qu'il s'agisse de la législation environnementale, essentiellement du fait de la participation de l'Islande à l'Espace économique européen (EEE), ou de la législation foncière, qui fournit un cadre pour la gestion des ressources en sol et des zones montagneuses centrales. Des progrès non négligeables ont aussi été réalisés dans le domaine des études d'impact sur l'environnement (EIE) et de l'aménagement du territoire.

La mise en œuvre des politiques de l'environnement s'est néanmoins révélée difficile à plusieurs égards. La délivrance d'autorisations et le contrôle du respect des réglementations, qui sont assurés, pour les grandes entreprises, par l'Agence de l'environnement et des produits alimentaires, et pour les petites, par les inspections sanitaires municipales, accusent un certain retard. La transposition de la législation environnementale européenne a absorbé de nombreuses ressources au niveau national, tandis que la petite taille de nombreuses collectivités locales en a compliqué la mise en œuvre au niveau municipal, en raison du faible personnel et des éventuels conflits d'intérêts. L'industrie commence tout juste à recourir aux accords volontaires, à la gestion environnementale et aux audits d'environnement. Des instruments économiques ont été introduits (par exemple dans les domaines des pêcheries et de la gestion des déchets dangereux), mais il faudrait en développer l'utilisation (redevances de pollution, redevances payées par les utilisateurs pour des services liés à l'environnement, par exemple). Il est nécessaire de définir des objectifs chiffrés pour la politique environnementale.

* Voir annexe.

PROGRAMME DE L'OCDE SUR L'ENVIRONNEMENT

Vers un développement durable.

L'économie de l'Islande repose en grande partie sur ses ressources naturelles ; le secteur de la pêche dépend des ressources marines, l'industrie de l'énergie hydroélectrique, et le tourisme de la nature et des ressources qui s'y rattachent. L'Islande enregistre depuis quelques années un fort taux de croissance économique. Il apparaît un léger découplage de la croissance économique et des pressions exercées sur l'environnement ; on constate en effet que l'intensité énergétique a baissé depuis 1990, et que les émissions de SO_x et de NO_x augmentent plus lentement que le PIB. Certains progrès ont aussi été réalisés en gestion de la pollution. Des changements favorables à l'environnement ont été induits dans les modes de consommation, notamment le remplacement du pétrole par l'énergie géothermique pour le chauffage domestique. L'Islande a aussi progressé sur la voie de la gestion durable des ressources naturelles. Des conditions-cadres ont été mises en place (concernant par exemple les droits de propriété foncière, les limites municipales, les procédures de planification et de construction des infrastructures, et la planification régionale à long terme) afin que les ressources naturelles des zones montagneuses centrales soient mieux utilisées et protégées. Le système de gestion des pêcheries (quotas individuels transférables associés à de meilleures réglementations) a permis de reconstituer les stocks de poissons et d'obtenir un bon rendement économique. Une Stratégie nationale pour l'environnement "Vers le développement durable" a été publiée en 1993, suivie d'un Plan national d'action pour le développement durable en 1997. Le ministère de l'Environnement a commencé à organiser régulièrement des réunions de coordination avec plusieurs autres ministères, les administrations locales et d'autres parties prenantes.

Cependant, la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action en faveur du développement durable a été fragmentaire. La plupart des ministères et des administrations locales continuent d'accorder beaucoup plus d'attention aux considérations économiques, et l'intégration des facteurs environnementaux dans les politiques sectorielles et économiques est limitée. Dans certains secteurs, comme les transports et le tourisme, les pressions sur l'environnement s'accroissent et des stratégies plus cohérentes sont nécessaires pour faire face à ce problème. L'Islande aurait intérêt à obtenir des améliorations dans le domaine de la gestion durable des ressources naturelles, à renforcer encore le système de gestion des pêcheries et à continuer de réduire les aides agricoles. La gestion environnementale de l'industrie manque encore de dynamisme. Les pouvoirs publics n'ont pas encouragé la réduction de l'intensité en énergie et en matières premières dans l'industrie, et la mise en œuvre de leur "politique verte dans les administrations publiques" est fragmentaire. La politique fiscale a été développée sans tenir pleinement compte des questions d'environnement, et le recours aux instruments économiques à des fins de protection de l'environnement est limité. Si l'appartenance à l'EEE et les directives d'environnement de l'UE constituent un facteur essentiel d'amélioration de la politique environnementale en Islande, leur traduction et leur adoption dans la législation islandaise ont dominé les préoccupations administratives, et leur mise en œuvre vient juste de commencer. Les dépenses consacrées à l'environnement restent faibles.

PROGRAMME DE L'OCDE SUR L'ENVIRONNEMENT

Coopération internationale : réalisations...

En tant que membre du Conseil nordique et de l'Espace économique européen, l'Islande est étroitement associée aux pays européens, et entretient des relations étroites avec ses partenaires commerciaux d'Amérique du Nord. Son économie est fortement tributaire des exportations de poissons et du développement du tourisme, deux secteurs qui exigent un environnement de grande qualité et une image "verte" positive. L'Islande a mis en place sa politique de l'environnement à un stade relativement tardif, mais a réalisé des progrès considérables dans les années 90, notamment en transposant de nombreuses directives européennes dans son système juridique et en donnant un statut juridique à ses engagements internationaux. Elle a ratifié et mis en œuvre de nombreux accords internationaux, et accueille le secrétariat de deux groupes de travail dans le cadre de la Stratégie de protection de l'environnement arctique.

L'Islande s'est employée sans relâche à assurer une plus grande protection des mers. Elle a en particulier favorisé l'adoption d'une convention régionale sur les polluants organiques persistants et cherche à faire adopter une convention mondiale sur ce sujet. Son principal objectif est de veiller à ce que les consommateurs continuent de considérer les produits de la pêche comme des aliments sains et attrayants, et que la durabilité des océans, et en particulier de la zone côtière, ne soit pas compromise. Au niveau national, l'Islande a entrepris une vaste étude des invertébrés dans sa ZEE et mesuré le (très faible) niveau de pollution de ses eaux. Elle a renforcé son dispositif d'intervention en cas de marée noire, et adhéré à des accords internationaux sur la prévention des marées noires et les mesures d'intervention.

Les exceptionnels parcs naturels et zones protégées de l'Islande constituent de formidables attractions touristiques. L'Islande a intensifié la protection de ses zones humides dans le cadre de la Convention de Ramsar et annoncé son intention de protéger une plus grande partie de son territoire. Son programme de séquestration du carbone par une restauration du couvert végétal a notablement progressé, et les émissions industrielles de gaz à effet de serre (GES) ont été sensiblement réduites.

... et progrès à réaliser.

Si les obligations et responsabilités internationales de l'Islande sont considérables, sa population est peu nombreuse. En outre, la prise de conscience des problèmes d'environnement par le public est assez récente. Son programme de coopération internationale comprend donc d'importantes lacunes dues à une insuffisance d'effectifs et de moyens financiers. Ses efforts louables de transposition des directives de l'UE doivent être suivis par un effort plus important au niveau local pour mettre en œuvre la législation résultante et mener à bien la collecte de données dans les domaines correspondants. Les importantes mesures prises pour informer le public islandais doivent être complétées par des efforts analogues en direction de la communauté internationale, afin de faire connaître le bilan de la politique de l'environnement de l'Islande, ses objectifs pour l'avenir, l'état de son environnement et les mesures engagées pour mettre en œuvre de nouvelles politiques.

Pour susciter au niveau international l'adhésion à ses politiques novatrices visant l'utilisation durable de ses propres ressources naturelles, l'Islande devra faire plus largement connaître ses efforts pour protéger son milieu naturel et sa contribution particulière aux politiques de lutte contre le changement climatique, notamment par la séquestration du carbone. Jusqu'à présent, l'Islande n'a pas pris de mesures d'envergure pour réduire les émissions de GES imputables aux secteurs des transports et de la pêche. Sans tenir compte des secteurs énergivores créés ou développés (au moyen de sources d'énergie renouvelables), on peut supposer que les émissions nettes de CO₂ se sont stabilisées en 2000 au niveau de 1990, conformément à l'engagement pris à l'échelle nationale. Pour le moment, l'Islande n'a pas décidé

PROGRAMME DE L'OCDE SUR L'ENVIRONNEMENT

d'adhérer au Protocole de Kyoto. Ses émissions brutes de GES en 2010 seront sans doute bien supérieures au niveau de 1990. Les mesures prises jusqu'à présent pour réduire les émissions de CO₂ provenant des secteurs des transports et de la pêche ont été assez limitées et pourraient être renforcées, surtout si l'Islande veut poursuivre une politique ambitieuse à l'égard du changement climatique. Il serait indispensable que tous les membres de la société et toutes les parties prenantes participent à la mise en œuvre d'une telle politique.

Les émissions de NO_x par habitant en Islande sont largement supérieures à la moyenne des pays de l'OCDE, principalement en raison de l'importance de sa flotte de pêche. Alors qu'elles auraient dû se stabiliser au niveau de 1990, elles l'ont aujourd'hui dépassé. En revanche, elles ont progressivement diminué ces dernières années, malgré la croissance du parc automobile, essentiellement du fait de l'utilisation de convertisseurs catalytiques.

Bien que l'Islande soit parfaitement consciente de la dimension planétaire des problèmes d'environnement, et de la nécessité d'aider les pays en développement à jouer un rôle dans leur résolution, sa contribution à l'aide au développement est, en termes relatifs, parmi les plus faibles de tous les pays industrialisés et environ quatre fois plus faible que le niveau annoncé en 1993 par le gouvernement islandais pour 2000. L'aide bilatérale de l'Islande est donc assez limitée. Quant à l'aide multilatérale, l'Islande ne contribue pas au Fonds pour l'environnement mondial, mais elle soutient des projets environnementaux en accord avec sa politique étrangère.

Pour vous procurer l'*Examen des performances environnementales de l'Islande* ou d'autres publications de l'OCDE, vous pouvez vous connecter à la librairie en ligne de l'Organisation (OCDE Online Bookshop, <http://www.oecd.org/bookshop>) ou envoyer un courrier électronique à sales@oecd.org

Pour plus d'informations sur la **collection des examens par pays des performances environnementales**, publiée par l'OCDE, veuillez contacter Christian Avérous, Chef de Division, Division des Performances et de l'Information Environnementales, Direction de l'environnement. christian.averous@oecd.org Télécopie : +33 (0) 1 44 30 61 81.

Pour des informations générales sur le **Programme de l'OCDE sur l'environnement**, vous pouvez vous rendre sur notre site Internet : <http://www.oecd.org/env/> ou envoyer un courrier électronique à env.contact@oecd.org

PROGRAMME DE L'OCDE SUR L'ENVIRONNEMENT

Annexe: 43 Recommandations*

Mise en œuvre des politiques environnementales	<ul style="list-style-type: none">▪ poursuivre les efforts engagés en vue de réviser et de <i>mettre en œuvre la législation environnementale</i>, en tenant compte de l'appartenance de l'Islande à l'EEE ;▪ améliorer la <i>délivrance d'autorisations et le contrôle du respect des réglementations</i>, par exemple en renforçant les inspections gouvernementales et la gestion environnementale dans les entreprises, et en veillant à ce que les droits d'inspection couvrent les dépenses engagées ;▪ définir des <i>objectifs chiffrés pour la politique environnementale</i> ;▪ recourir davantage aux <i>instruments économiques</i> dans le domaine de la prévention et du contrôle de la pollution et dans celui de la protection de la nature ;▪ encourager les initiatives de gestion environnementale prises par <i>l'industrie</i> ;▪ assurer en temps voulu la mise en œuvre des fonctions des municipalités dans le domaine de <i>l'aménagement de l'espace</i>.
Eau et déchets	<ul style="list-style-type: none">▪ continuer à investir dans <i>l'infrastructure d'assainissement et d'épuration</i> ;▪ appliquer le principe utilisateur-payeur dans la <i>tarification des services liés aux eaux usées</i> fournis aux ménages et à l'industrie (par exemple : tarification volumétrique) ;▪ instaurer des plans de gestion des éléments nutritifs au niveau de l'exploitation pour les <i>élevages porcins et avicoles intensifs</i> ;▪ adopter, dès que possible, une <i>législation intégrée de gestion des déchets</i> ;▪ étendre la <i>responsabilité du producteur</i> aux déchets d'emballage, aux véhicules hors d'usage et aux vieux pneus ;▪ achever dès que possible la procédure d'autorisation de toutes les décharges et incinérateurs, faire payer la <i>mise en décharge des déchets</i> et continuer à développer un système moderne de traitement des déchets municipaux.
Gestion des sols et des zones montagneuses centrales	<ul style="list-style-type: none">▪ rationaliser l'action en matière de conservation des sols en définissant des <i>objectifs chiffrés pour l'utilisation durable des terres, la remise en état des sols et la couverture végétale</i> ;▪ réguler la <i>densité du cheptel</i> selon de la capacité de charge des sols, telle que définie par le Service de conservation des sols, pour les ovins comme pour les chevaux ;▪ donner suite à l'étude de 1997 sur <i>l'érosion des sols</i>, en déterminant les diverses pressions exercées et les mesures potentielles pour y faire face ;▪ continuer à mettre en œuvre le nouveau cadre juridique et le plan régional d'aménagement des <i>zones montagneuses centrales</i>, et renforcer le rôle des acteurs locaux dans la remise en état des terres en clarifiant les <i>droits de propriété foncière et les droits d'usage</i> individuels et collectifs dans les zones montagneuses ;▪ élargir sensiblement les <i>zones protégées</i> en ce qui concerne la protection des espaces vierges et des paysages (par exemple dans les zones montagneuses centrales et les zones côtières) ; préparer et mettre en œuvre des <i>plans de gestion</i> dans tous les parcs nationaux, et établir des listes rouges pour toutes les espèces importantes en Islande ;▪ accroître les effectifs de gardes et les crédits consacrés à la <i>protection de la nature</i>, par exemple en appliquant le principe utilisateur-payeur au secteur du tourisme et notamment en faisant payer des redevances et des taxes aux visiteurs des zones protégées ;▪ diversifier le revenu des agriculteurs en encourageant <i>l'agro-tourisme</i> et la foresterie paysanne.
Vers un développement durable	<ul style="list-style-type: none">▪ traduire les engagements nationaux à l'égard du développement durable dans des <i>politiques et programmes intégrés</i> visant les principaux secteurs économiques (par exemple, pêcheries, agriculture, énergie, transports et tourisme), avec des objectifs et des calendriers précis ;▪ continuer à mettre en œuvre des mécanismes pour encourager <i>l'amélioration de la coordination et de la coopération interministérielles</i> dans le domaine du développement durable ;▪ examiner les effets de la <i>fiscalité</i> sur l'environnement, intégrer les préoccupations environnementales dans les politiques budgétaires et élargir l'utilisation des instruments économiques au service de la gestion de l'environnement ;▪ continuer à augmenter les <i>dépenses environnementales</i> des secteurs public et privé, afin de développer l'infrastructure environnementale, mettre en application les dispositions réglementaires nationales et concrétiser les engagements internationaux ;▪ encourager les sociétés privées à améliorer les <i>normes de gestion environnementale</i>, et de mettre en œuvre la "politique verte" des pouvoirs publics.

* Ces recommandations ont été formellement approuvées par le Groupe de Travail de l'OCDE sur les Performances Environnementales.

PROGRAMME DE L'OCDE SUR L'ENVIRONNEMENT

Interface social/ environnement	<ul style="list-style-type: none">▪ améliorer l'accès du public à l'information environnementale en publiant périodiquement des <i>rapports sur l'état de l'environnement</i>, des données sur l'environnement et des indicateurs montrant les progrès accomplis par rapport aux objectifs visés ;▪ effectuer régulièrement des enquêtes nationales sur la <i>sensibilisation du public aux questions d'environnement</i>, et rechercher un consensus sur les politiques d'environnement et leur mise en œuvre ;▪ développer le recours à l'information environnementale et aux instruments économiques afin de délivrer aux <i>consommateurs les signaux</i> appropriés ;▪ poursuivre les travaux de recherche sur les <i>conséquences sociales du système de gestion des pêcheries</i> et développer le processus de décision de manière à réaliser les objectifs sociaux de la gestion durable des pêcheries ;▪ adopter un nouveau <i>plan national pour le développement durable</i> avec des aspects économiques, environnementaux, sociaux et régionaux, une perspective à long terme et des objectifs appropriés, sur la base d'une consultation à grande échelle ;▪ adopter un plan national d'<i>aménagement de l'espace</i> coordonné avec le plan de développement durable.
Intégration sectorielle : pêcheries	<ul style="list-style-type: none">▪ poursuivre la stratégie plus rigoureuse de fixation des TAC adoptée avec l'introduction de la <i>règle de capture du cabillaud</i> en 1995, ainsi que des réglementations techniques associées (par exemple, fermeture de terrains de pêche, réglementation de la taille des filets) ;▪ adopter et mettre en œuvre pour d'<i>autres espèces</i> marines que le cabillaud, le cas échéant, une règle de capture analogue à celle appliquée à celui-ci, en tenant compte de leur état biologique et de leur intérêt pour l'avenir de la pêche islandaise ;▪ approfondir l'analyse des répercussions économiques, sociales et environnementales du <i>système de QIT</i>, à la lumière des données les plus récentes et de l'expérience acquise ;▪ intégrer pleinement les <i>petites embarcations</i> au régime des QIT ;▪ intégrer les <i>préoccupations environnementales</i> dans les politiques et pratiques de pêche, et notamment améliorer la gestion des écosystèmes marins, la lutte contre les émissions de CO₂ imputables à la flotte de pêche et la réduction des effluents provenant des usines de transformation du poisson ;▪ affiner et mettre en œuvre la <i>stratégie de gestion durable des pêches</i>, en veillant à la cohérence des objectifs environnementaux, sociaux et économiques.
Coopération internationale	<ul style="list-style-type: none">▪ élaborer et mettre en œuvre un programme effectif de mesures, en consultation avec toutes les parties prenantes, visant à <i>réduire les émissions de GES imputables aux secteurs des transports et de la pêche</i>, tout en cherchant à obtenir un soutien au plan international pour l'utilisation accrue de procédés industriels fondés sur des sources d'énergie propres et renouvelables ;▪ approfondir les connaissances et promouvoir la compréhension des enjeux, pour une politique d'<i>utilisation durable de toutes les ressources marines</i> sans compromettre l'avenir d'aucune espèce marine ;▪ mettre en œuvre les directives européennes récemment transposées et <i>recueillir les données environnementales nécessaires</i> pour respecter les engagements internationaux ;▪ mettre en place une politique visant à protéger les <i>sites Ramsar</i> et les parcs naturels d'intérêt exceptionnel, en vue de préserver l'intégrité des espaces naturels islandais ;▪ combattre l'érosion des sols et la dégradation des terres, et <i>créer des puits de carbone</i> par la restauration du couvert végétal ;▪ accroître l'aide publique au développement afin d'atteindre la moyenne de l'OCDE-CAD ;▪ compléter le rapport national sur la biodiversité.