

## PARTIE I

### Chapitre 2

# Contexte de l'élaboration des politiques

*L'Islande a renforcé son cadre institutionnel et législatif de gestion de l'environnement en accord avec son programme d'action plus général en faveur de l'environnement. Ce chapitre analyse le système islandais de gouvernance de l'environnement, notamment les mécanismes de coordination horizontale et verticale et ceux servant à évaluer l'impact des politiques sectorielles sur l'environnement. Les principales initiatives en faveur de l'environnement et du développement durable sont passées en revue, à commencer par la Stratégie nationale de développement durable 2002-20. Ce chapitre examine également le cadre réglementaire de gestion de l'environnement et les activités de répression des infractions et d'assurance de la conformité. Enfin, la question de la démocratie environnementale est abordée.*

## Évaluation et recommandations

En tant que membre de l'Espace économique européen (EEE), l'Islande a continué de renforcer ses politiques et sa législation environnementales en fonction de celles de l'UE. On relève toutefois deux exceptions notables : la conservation de la nature, qui n'est pas concernée par l'Accord sur l'EEE (même s'il y a aussi eu une certaine harmonisation de la législation dans ce domaine), et la législation relative à l'eau, puisque l'Islande a bénéficié d'un délai supplémentaire pour transposer la directive-cadre sur l'eau. En 2002, le gouvernement a adopté une stratégie de développement durable intitulée *Le bien-être de demain : Stratégie nationale de développement durable de l'Islande 2002-20*. Cet instrument et les deux bilans qui en ont été faits en 2005 et 2009 ont stimulé une série d'initiatives environnementales, notamment dans les domaines du changement climatique, de la conservation de la nature et de la gestion des déchets. Cependant, le développement et la mise en œuvre de la législation et des politiques environnementales ont marqué le pas en raison de la crise économique et financière.

L'Islande a renforcé son cadre institutionnel de gestion de l'environnement en accord avec son programme d'action plus général en faveur de l'environnement. En 2012, le domaine de compétence du ministère chargé de l'environnement a été élargi à la gestion des ressources naturelles, au milieu marin et à l'aménagement des zones côtières. Le ministère est épaulé par 14 agences placées sous son autorité, parmi lesquelles l'Agence de l'environnement de l'Islande (EAI) joue un rôle particulièrement important. Une étude récente consacrée aux agences a toutefois pointé un besoin de consolidation institutionnelle et de clarification du partage des tâches, afin d'améliorer l'efficacité et de mieux coordonner la mise en œuvre des politiques. En tant que pays faiblement peuplé et doté d'une administration restreinte, l'Islande a intérêt à évaluer attentivement les politiques pour s'assurer que les projets de mesure et de loi sont efficaces par rapport à leur coût et adaptés au contexte national. La constitution d'alliances avec la communauté des chercheurs pourrait l'aider à donner plus de poids à ses ressources administratives limitées.

Comme il n'existe pas d'échelon administratif régional, les communes jouent un rôle important dans la gestion de l'environnement au niveau local, ainsi que dans les décisions d'aménagement de l'espace et dans l'autorisation de projets soumis à une étude d'impact sur l'environnement (EIE). Entre 1995 et 2013, le nombre de communes a été ramené de 170 à 74. Cette réforme a été synonyme d'économies d'échelle et a permis de consolider la fourniture d'une série de services liés à l'environnement, dont la collecte des déchets, les transports publics, la distribution d'eau et l'assainissement. Reykjavik, où vit un tiers de la population islandaise, a pris des initiatives environnementales novatrices dans les domaines des déchets, de l'air, des transports et du changement climatique. Des mécanismes ont été mis en place pour aider à coordonner l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, de même que l'échange d'informations entre le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles, l'EAI et les autorités locales. Les inspecteurs

locaux de la santé publique et de l'environnement, les commissions de la santé et de l'environnement et les sous-districts hydrographiques interviennent entre les autorités nationales et communales à l'appui de la mise en œuvre des politiques. Il serait cependant possible de rationaliser encore le dispositif institutionnel au niveau infranational, d'améliorer la coordination verticale et de renforcer les capacités en fonction des responsabilités.

L'Islande a pris des mesures pour renforcer les EIE visant les projets, par exemple en les rendant obligatoires pour un plus large éventail de projets, en donnant plus de force aux procédures de participation du public et en élaborant des lignes directrices pour promouvoir la cohérence et la transparence. Les missions de l'Agence nationale de planification en matière d'évaluation des incidences environnementales et les prérogatives des autorités locales dans la prise de décision ont été précisées ; auparavant, des ambiguïtés dans la définition de ces fonctions avaient alimenté des conflits. L'évaluation de l'impact environnemental à laquelle sont soumis les projets locaux et régionaux a été étendue aux politiques et programmes nationaux. Depuis lors, les projets en matière de transports, de prospection pétrolière et de gestion des déchets font l'objet d'évaluations environnementales stratégiques, et des lignes directrices pour la réalisation de ces évaluations ont été élaborées.

Malgré le renforcement des procédures d'évaluation environnementale, plusieurs projets concernant par exemple des installations hydroélectriques et des fonderies ont suscité de vifs débats. Dans certains cas, les promoteurs ont tenté d'éviter les conflits en limitant la participation du public, et dans d'autres, l'analyse d'autres solutions possibles ou l'étude des effets cumulés a été omise. De nouvelles mesures pourraient être prises pour améliorer le cadre de ces débats, à commencer par le parachèvement de la stratégie nationale d'aménagement de l'espace et de planification de l'utilisation des sols. L'Islande abrite des sites naturels exceptionnels et des écosystèmes très fragiles. La définition d'un cadre plus clair en matière d'utilisation des sols pourrait aider à éviter que des décisions portant sur des projets particuliers viennent interférer avec des questions plus générales concernant cette utilisation. En outre, une meilleure évaluation des coûts et des avantages des projets et programmes favoriserait un débat public plus éclairé. De même, le débat public bénéficierait d'un relèvement des critères que doivent respecter les organismes réalisant des évaluations environnementales afin d'améliorer la qualité de celles-ci.

Il conviendrait de simplifier et de fusionner les responsabilités en matière d'EIE et de délivrance d'autorisations environnementales. À l'heure actuelle, ces processus font intervenir de multiples organismes et comportent des prescriptions qui font double emploi. Malgré l'adoption de certaines mesures pour réduire la charge réglementaire, les procédures d'autorisation demeurent longues et complexes. Elles relèvent pour certaines des autorités nationales (grandes installations) et pour d'autres des inspecteurs locaux de la santé et de l'environnement (petites et moyennes entreprises), mais les unes et les autres sont déjà surchargées. Bien que les autorisations soient payantes, comme c'est le cas dans beaucoup de pays, il n'existe pas de délai maximum de traitement des demandes par les autorités, et les obligations que doivent respecter les promoteurs ne sont pas toujours clairement définies.

L'application des prescriptions environnementales et la répression des infractions ont été renforcées. L'utilisation des ressources existantes a été améliorée grâce notamment à

un plus large recours à des outils de gestion modernes : bases de données des entités réglementées et des inspections, optimisation de l'emploi du temps du personnel des services de répression, élaboration de manuels et procédures de qualité des inspections, suivi des résultats obtenus en matière de respect de la réglementation, etc. Ces mesures s'accompagnent d'un allègement des contraintes réglementaires pour les entreprises qui ont respecté par le passé leurs obligations en matière d'environnement ou se sont dotées d'un système de management environnemental certifié. Les cas de non-respect se règlent généralement sans l'intervention des tribunaux.

Le système de surveillance de l'environnement de l'Islande est rudimentaire, ce qui s'explique par la faible densité démographique et les niveaux de pollution traditionnellement bas. La participation du pays à l'Agence européenne pour l'environnement a favorisé la standardisation des données et l'amélioration de leur collecte et de leur notification. Cependant, le plan de mise en œuvre en matière de surveillance de l'environnement qui est depuis longtemps envisagé n'a toujours pas été adopté. Les résultats de la surveillance de l'environnement sont éparpillés entre plusieurs institutions à différents échelons. Les lacunes dans les données, l'absence de traitement de très nombreuses informations, les différences de méthodologie entre les communes et la supervision insuffisante des données produites par des laboratoires indépendants sont autant de facteurs qui entravent l'élaboration des politiques et la définition des priorités.

En Islande, il y a longtemps que les informations sur l'environnement sont librement et gratuitement accessibles et que le public participe à la prise de décision en matière d'environnement. L'Islande a signé 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 en 1998, mais elle ne l'a ratifiée qu'en 2011. Cette ratification a été rendue possible par la création de la Commission environnementale d'appel, qui permet un réexamen des décisions d'autorisation, et la mise en conformité avec les dispositions de la Convention d'Aarhus qui concernent l'accès à la justice. Les autorités comme les simples citoyens peuvent saisir les tribunaux ou faire appel des décisions administratives en matière d'environnement sans être confrontés à des obstacles juridiques ou financiers. Les personnes physiques qui sont parties dans le cadre d'affaires civiles peuvent bénéficier d'une assistance juridique gratuite.

### Recommandations

- Instituer des obligations et renforcer les capacités de réalisation d'évaluations *ex ante* et *ex post* des politiques et réglementations environnementales ; soumettre systématiquement les nouvelles lois et réglementations environnementales à une étude d'impact de la réglementation ; resserrer les liens entre l'administration et les chercheurs afin de mieux mettre à profit les capacités d'analyse des seconds pour étayer l'élaboration des politiques.
- Poursuivre la consolidation et la clarification des missions des agences environnementales qui dépendent du ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles, de façon à améliorer l'efficacité et à renforcer la coordination de la mise en œuvre des politiques.
- Adopter la stratégie nationale d'aménagement de l'espace et élargir le cadre de planification aux eaux côtières et à l'océan.

### Recommandations (suite)

- Intégrer et simplifier les procédures d'EIE et de délivrance d'autorisations environnementales en vue de réduire les coûts et les délais administratifs ; mettre en place les capacités administratives nécessaires ; veiller à ce que les prescriptions visant les grandes installations et les petites et moyennes entreprises soient proportionnelles aux risques que celles-ci posent.
- Renforcer les dispositions concernant l'analyse économique dans les procédures d'EES et d'EIE, instaurer un système de certification des organismes qui préparent des études d'impact sur l'environnement et des évaluations environnementales stratégiques ; assurer des formations régulières et établir des lignes directrices pour renforcer leurs capacités.
- Réexaminer le système de surveillance et d'information environnementales, y compris au niveau local, en vue de mettre en place un système complet et bien coordonné qui étaye mieux l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

## 1. Principales initiatives en faveur de l'environnement et du développement durable

### 1.1. Politiques et initiatives nationales

Le document *Le bien-être de demain : Stratégie nationale de développement durable de l'Islande 2002-20*, approuvé par le gouvernement juste avant le Sommet mondial pour le développement durable de 2002, définissait les priorités de l'Islande en matière de protection de l'environnement et d'utilisation durable des ressources naturelles pour les deux premières décennies du XXI<sup>e</sup> siècle. Il s'agissait d'une stratégie détaillée, qui présentait les principales tendances environnementales, identifiait les pressions importantes et fixait des objectifs d'action précis liés à 17 thèmes répartis en quatre sections : i) hygiène et sécurité de l'environnement, ii) protection de la nature islandaise, iii) utilisation durable des ressources et iv) enjeux mondiaux (ministère de l'Environnement, 2002)<sup>1</sup>. La stratégie précisait également les mesures à prendre en priorité pour atteindre les objectifs fixés, y compris les mesures nécessitant une intégration accrue des questions d'environnement dans les politiques sectorielles. Chaque mesure était assortie d'une série d'indicateurs permettant de suivre les progrès. Cette stratégie avait été élaborée à l'issue d'un vaste processus de consultation auquel avaient participé des organismes publics, des parties prenantes et des membres de la société civile. Elle a été mise en œuvre sous la supervision d'un comité de coordination interministériel dirigé par le ministère de l'Environnement.

L'adoption de la stratégie *Le bien-être de demain* a stimulé le lancement d'autres initiatives d'envergure nationale en faveur de l'environnement, notamment la Stratégie de 2003 pour la conservation des sols, la Politique nationale de 2004 relative à l'océan, le Plan national de 2004 pour la gestion des déchets et la Stratégie nationale de 2004 pour la protection de la nature. Elle a également joué un rôle décisif en donnant un nouvel élan à l'une des innovations majeures de l'Islande dans le domaine des politiques publiques : le Schéma directeur pour les ressources énergétiques hydrauliques et géothermiques, dont l'objectif était d'analyser et d'identifier les possibilités de mieux mettre en valeur les sources d'énergie du pays (chapitre 4).

La mise en œuvre de la stratégie *Le bien-être de demain* a fait l'objet de bilans systématiques (en 2005 et 2009) dans le cadre des Assises de l'environnement, une instance réunissant de multiples parties prenantes. Le bilan de 2009 a montré qu'il fallait renforcer certaines actions en raison de la crise économique qui frappait l'Islande depuis fin 2008 (ministère de l'Environnement, 2002). En particulier, il est apparu nécessaire de promouvoir une consommation et une production plus durables et d'accroître la sensibilisation au développement durable. Le bilan constatait également qu'il fallait consacrer plus d'efforts à l'identification d'indicateurs de progrès plus performants.

Les bilans ont été suivis par le lancement de plusieurs documents d'orientation comme, en 2007, la Stratégie relative au changement climatique et en 2010, le Plan d'action contre les changements climatiques. Elle a révisé des documents existants, comme en 2009 la Stratégie de 2004 pour la protection de la nature et en 2013 le Plan de gestion des déchets. Tous ces documents attestaient de progrès dans le traitement des problèmes prioritaires et fixaient des buts et des objectifs chiffrés plus stricts. En dépit de ces améliorations, la consolidation et la fixation des objectifs dans certains domaines d'action progressent lentement. C'est le cas, en particulier, de la politique nationale d'aménagement de l'espace, dont l'élaboration a débuté en 2003 et qui devrait être approuvée par le Parlement en 2015. L'absence d'une telle politique a nui à la cohérence de l'aménagement territorial et du développement économique, rendu le processus d'élaboration des politiques relativement incertain et suscité des conflits entre autorités locales et nationales (encadré 2.1). La préparation du Plan de gestion des bassins versants et des programmes de mesures envisagés devait être terminée en janvier 2018.

#### Encadré 2.1. **Aménagement du territoire**

La loi de 1997 sur l'aménagement et la construction (n° 73/1997) a transféré la responsabilité de l'aménagement du territoire des autorités centrales aux autorités locales. Elle a également élargi le champ des activités d'aménagement des zones urbaines à l'ensemble du territoire, avec trois niveaux de décision : municipal, local et régional.

- Chaque commune doit établir et approuver un plan municipal couvrant l'intégralité de son territoire et portant sur le développement de l'habitat, des réseaux de transport et autres services, ainsi que sur la protection du patrimoine naturel. Il doit définir la politique d'aménagement de la collectivité locale pour au moins 12 ans. Tous les quatre ans, après les élections locales, les responsables locaux déterminent s'il convient de réviser le plan.
- Les dispositions du plan municipal sont reprises dans un plan local qui décrit plus en détail les exigences de conception et de construction applicables aux aménagements matériels. Tous les aménagements réalisés sur le territoire communal doivent être conformes au plan municipal et au plan local.
- À l'initiative d'une collectivité locale ou de l'Agence nationale de planification (ANP), plusieurs communes peuvent définir un plan régional pour coordonner leurs politiques relatives au développement de l'habitat et à d'autres types d'occupation des sols. Défini pour au moins 12 ans, le plan régional est établi par un comité d'aménagement provisoire constitué de représentants des différentes communes concernées et de l'ANP. Une fois adopté par toutes les municipalités concernées et approuvé par le ministère de l'Environnement, il devient juridiquement contraignant.

### Encadré 2.1. Aménagement du territoire (suite)

- En plus des plans régionaux établis par plusieurs municipalités, la législation islandaise exige la préparation d'un Plan régional pour les zones montagneuses centrales, qui couvre une zone très peu habitée d'environ 40 000 kilomètres carrés à l'intérieur des terres. Un comité d'aménagement nommé par le ministère de l'Environnement en est chargé ; il se compose de représentants de toutes les parties intéressées et d'instances gouvernementales, dont le ministère des Affaires sociales.

Bien qu'il n'y ait pas d'aménagement du territoire à l'échelle nationale, l'État a pesé d'un poids considérable sur l'aménagement à l'échelon municipal et local et sur le développement régional. Les plans municipaux et régionaux doivent être approuvés par le ministère de l'Environnement, assisté de l'ANP. D'autres ministères jouent un rôle important dans l'aménagement du territoire aux différents niveaux, ainsi que dans le développement régional, par le biais des plans sectoriels qui sont établis en particulier dans les domaines des transports, des infrastructures de transport de l'énergie et de la protection de la nature. Quand des propositions d'aménagement aboutissent à des incohérences ou des conflits d'intérêts, le ministère de l'Environnement peut consulter le Premier ministre et l'Association des collectivités locales puis nommer un comité spécialement chargé de coordonner les différentes propositions.

Si la plupart des communes importantes disposent de plans d'aménagement, ce n'est pas le cas de toutes les zones moins peuplées. En l'espèce, la coopération intercommunale se fait essentiellement au cas par cas. Le rythme des progrès réalisés dans ce domaine a été ralenti par la réforme de la structure administrative qui est en cours et a fait progressivement passer le nombre de communes de 170 en 1995 à 124 en 2000, puis à 74 en 2013. Les communes comptent entre 54 et 119 000 habitants, et on en dénombre moins de 1 000 dans la moitié d'entre elles. L'aménagement a également pâti d'un déficit de coordination active des plans, même si le ministère de l'Environnement peut obliger les autorités locales à intégrer des considérations d'ordre national dans leurs plans d'aménagement locaux. Dans plusieurs cas, la politique définie dans le cadre du plan municipal ne correspond pas à ce que prévoit le plan sectoriel national établi pour le territoire en question. Les initiatives de médiation du ministère de l'Environnement se sont heurtées à une forte opposition de la part de villes historiquement influentes.

Une nouvelle loi sur l'aménagement adoptée en 2010 (n° 123/2010) a tenté de remédier à ces problèmes en exigeant la mise en place d'une politique nationale globale d'aménagement de l'espace, qui devait être présentée par le ministère de l'Environnement et soumise au Parlement sous la forme d'une résolution au plus tard deux ans après les élections parlementaires suivantes (les dernières élections ont eu lieu en avril 2013). Destinée à couvrir tout le pays ainsi que la zone économique exclusive maritime, cette politique devrait coordonner les plans et les stratégies officiels en matière de transports, de développement régional, de protection de la nature, d'énergie et dans d'autres domaines ayant des incidences sur l'aménagement de l'espace, sur la base des principes du développement durable. Les communes devront adapter leurs plans d'aménagement et leurs plans sectoriels dans les quatre ans suivant l'adoption de cette politique par le Parlement. Des lignes directrices spéciales concernant le contenu et la présentation d'une politique globale d'aménagement, ainsi que les consultations et les procédures s'y rapportant, ont été publiées en 2011 (n° 101/2011) ; elles devraient aider à élaborer et approuver la politique d'aménagement d'ici à 2015, comme le prévoit la loi de 2010.

Source : Bjarnadóttir (2012), « Strategic environmental assessment in the context of land-use planning: The application of the EU Directive 2001/42/EC to Sweden, Iceland and England » ; Nordregio (2004), « Regional planning in Finland, Iceland, Norway and Sweden ».

Si la stratégie *Le bien-être de demain : Stratégie nationale de développement de l'Islande 2002-20* a amplement contribué à faire évoluer les politiques environnementales en période de croissance économique, l'expérience très éprouvante de la crise financière a mis en lumière ses carences. Les responsables de l'élaboration des politiques se sont concentrés sur de nouveaux leviers de développement économique et ont stimulé l'intérêt pour l'économie verte. En réponse aux nouveaux défis, le rapport sur le renforcement de l'économie verte en Islande adopté par un comité parlementaire en septembre 2011 présentait 48 recommandations sur le verdissement de l'économie islandaise et répartissait les responsabilités concernant leur mise en œuvre (chapitre 3). Il est prévu d'évaluer en 2014 la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement pour 2002-20, ce qui permettra justement de mettre en évidence de nouvelles priorités et d'adapter les objectifs en fonction des propositions contenues dans le rapport sur l'économie verte. Cet exercice d'évaluation est aussi l'occasion de calculer plus explicitement le rapport coût-efficacité des objectifs et d'identifier les arbitrages entre les différentes mesures à prendre.

### 1.2. Cadre réglementaire

À son entrée dans l'Espace économique européen (EEE), l'Islande s'est engagée à adopter et appliquer le droit environnemental de l'UE, sauf en ce qui concerne la protection de la nature. L'Autorité de surveillance de l'Association européenne de libre-échange (AELE) suit les résultats de l'Islande au regard de l'Accord sur l'EEE et publie deux fois par an un tableau d'affichage du marché intérieur qui rend compte des progrès accomplis dans la transposition de l'Accord.

Le processus de transposition s'est traduit par une amélioration sensible du cadre législatif en Islande (Gouvernement islandais, 2012). Par exemple, la loi de 2003 sur la gestion des déchets et les textes modificatifs ultérieurs ont durci les dispositions en vue d'une gestion sûre et efficace des déchets en incorporant des règles de l'UE sur la mise en décharge, le traitement et l'évacuation des déchets dangereux et miniers et sur la collecte et le traitement des flux spécifiques (véhicules hors d'usage, équipements électriques et électroniques, piles, etc.) La législation européenne sur la qualité de l'air, telle que la directive 96/62/CE concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant et ses quatre directives « filles », a été transposée et a institué des objectifs plus ambitieux en matière d'émissions polluantes atmosphériques et de qualité de l'air ambiant. Dans certains cas, la législation islandaise est plus stricte que celle de l'UE ; par exemple, en ce qui concerne les valeurs limites relatives aux polluants atmosphériques comme le dioxyde d'azote et le plomb. Dernièrement, pour répondre aux inquiétudes des habitants, les autorités de la région de Reykjavik ont décidé de réglementer les concentrations de sulfure d'hydrogène mesurées dans l'air ambiant (ce que l'UE ne fait pas) et liées à l'activité des centrales géothermiques (chapitre 4). L'Islande a également bien progressé dans l'alignement de son droit sur le droit européen en ce qui concerne la pollution et la dépollution industrielles et la gestion des risques. La mise en œuvre de la directive sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et la restriction des produits chimiques (REACH) est en cours (Commission européenne, 2011 ; 2012 ; 2013).

En dépit des améliorations apportées au cadre réglementaire au début des années 2000, le rythme de travail s'est ralenti lorsque la crise économique a débuté, en 2008<sup>2</sup>. Dans certains domaines, l'harmonisation avec le droit européen a pris du retard, car les coûts de mise en œuvre se sont révélés trop importants et les organismes islandais n'avaient pas les capacités administratives nécessaires pour procéder aux analyses et aux ajustements



juridiques et opérationnels requis. Ainsi, la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (ou directive-cadre sur l'eau, DCE) a été transposée en 2011 dans la loi sur la gestion des ressources en eau, mais l'Islande a bénéficié d'un délai supplémentaire de neuf ans par rapport aux États membres de l'UE, c'est-à-dire jusqu'en 2018, pour la mettre en œuvre. La directive-cadre sur les déchets (2008/98/CE) devrait être transposée en 2014 (Commission européenne, 2013).

Une transposition tardive n'est pas sans effet sur la mise en œuvre (Halleraker et al., 2013). De nouvelles mesures doivent aussi être prises concernant le changement climatique, en particulier la qualité des carburants et la séquestration géologique du CO<sub>2</sub>. En 2012, la juridiction compétente a donné raison à l'Autorité de surveillance de l'AELE, qui avait intenté une action contre l'Islande pour ne pas avoir évalué l'incidence de bruits dus au trafic routier, comme l'exige la directive relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement<sup>3</sup>. Les autorités islandaises ont réagi promptement en établissant des cartes d'exposition au bruit pour les principaux axes routiers, comme le demandaient la directive et les juges.

Bien que la législation sur la protection de la nature ne soit pas couverte par l'accord sur l'EEE, les buts et objectifs du droit islandais existant convergent avec ceux des directives européennes Habitats et Oiseaux (chapitre 5). L'objectif principal de la loi de 1999 pour la protection de la nature et de la Stratégie de 2004 pour la protection de la nature est la création d'un réseau écologique national de zones protégées englobant des sites importants pour les espèces de faune et de flore, les types d'habitats naturels et les formations qui ont besoin d'être protégés<sup>4</sup>. La méthode employée s'inspire de celle du réseau Natura 2000 mais sans en reprendre les procédures et critères de désignation (Commission européenne, 2011).

### **1.3. Politiques et initiatives au niveau infranational**

Soixante-quatorze communes ont établi leurs propres plans et programmes pour s'attaquer aux problèmes de qualité de l'air et de l'eau, optimiser leur consommation d'eau et d'énergie et améliorer la gestion des déchets et la lutte antibruit. La ville de Reykjavik, où habite un tiers de la population islandaise, joue un rôle prépondérant. Elle a été la première à se fixer des objectifs de gestion environnementale ambitieux et à mettre au point des outils d'aménagement très précis. Adopté en 2006, son programme Agenda 21 local constitue sa principale déclaration de principes sur les enjeux environnementaux. Son action a permis de renforcer la sensibilisation aux questions d'environnement et, bien qu'aucun objectif n'ait été fixé en la matière, de faire progresser régulièrement le nombre des systèmes de gestion environnementale certifiés. Elle a aussi stimulé l'élaboration du plan annuel d'action environnementale *Green Steps*, mis en œuvre dans le cadre de la planification financière de la ville, et de plans spécifiques comme le Plan de gestion des déchets de 2005 (révisé en 2009), le Plan de transport municipal de 2006 (le premier de son genre en Islande) ou encore la Politique de 2006 en faveur du climat et de la qualité de l'air. En 2005, le Département de l'environnement de la ville de Reykjavik a été placé sous la tutelle directe du maire. En 2008, ses prérogatives ont été étendues à la gestion des transports, qui était considérée comme un enjeu environnemental majeur. De nombreuses initiatives municipales ont produit des résultats non négligeables : la proportion de véhicules utilisant des pneus cloutés est passée de 67 % en 2002 à 39 % en 2010, permettant une diminution de la pollution atmosphérique liée aux transports, tandis que les

investissements dans les infrastructures de distribution d'eau ont réduit les pertes dues aux fuites dans les canalisations, de 40 % en 1994 à environ 10 % en 2010 (Ville de Reykjavik, 2012).

Certains plans et certaines initiatives sont lancés conjointement ou en coopération avec l'Association des collectivités locales. En 2004, par exemple, 43 villes du sud et de l'ouest du pays ont constitué un groupe de gestion de projet pour établir un plan commun de gestion des déchets couvrant une population de 230 000 personnes. Adopté en 2005, ce plan contient des projections et fixe des objectifs concernant la production, le traitement et l'élimination sûre des déchets.

## 2. Cadre institutionnel et coordination en matière de gestion environnementale

### 2.1. Principales institutions

Depuis sa création en 1990, le ministère de l'Environnement – aujourd'hui le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles (MERN) – a vu ses prérogatives s'élargir : les politiques relatives à la protection des zones naturelles et de la biodiversité, à la restauration du couvert végétal et au reboisement, à la protection des sols, à la prévention et au contrôle de la pollution et à l'aménagement de l'espace sont désormais de son ressort. En plus d'être à l'origine de projets de loi et de plans d'action et d'en élaborer le contenu, le ministère coordonne les objectifs de politique environnementale du gouvernement, assure le suivi et surveille les résultats obtenus. Dans le cadre de la réorganisation gouvernementale de 2012 (voir ci-après), son domaine de compétence a été élargi et comprend depuis la gestion des ressources naturelles, le milieu marin et l'aménagement des zones côtières. À la suite des élections de 2013, le ministre de l'Environnement et des Ressources naturelles est également devenu ministre de la Pêche et de l'Agriculture et codirige le ministère des Industries et de l'Innovation (MII)<sup>5</sup>.

Comptant seulement 40 collaborateurs, le MERN est l'un des plus petits ministères du gouvernement islandais. En dépit des tensions budgétaires, les effectifs ont pourtant augmenté (30 au début de l'année 2000) et les capacités des institutions environnementales demeurent importantes. Le ministère est épaulé par 14 agences placées sous son autorité<sup>6</sup>, parmi lesquelles l'Agence de l'environnement de l'Islande (EAI) joue un rôle central. L'EAI a été créée en 2003 lors de la réorganisation de l'Agence de l'environnement et de l'alimentation et de la fusion de trois autres organismes et deux conseils. L'EAI et les 77 membres de son personnel sont chargés de la délivrance des autorisations environnementales, de l'inspection des sites industriels, de la coordination de la surveillance de la qualité environnementale et de l'établissement des rapports liés à l'environnement. L'Agence doit également superviser la gestion des zones protégées et gérer l'étiquetage et la manipulation des substances dangereuses. Son siège est à Reykjavik et elle s'appuie sur huit bureaux locaux pour coordonner l'application de la réglementation au niveau des communes.

En 2008, deux organismes et certaines activités d'un troisième sont passés sous la tutelle du ministère de l'Environnement, de même que leurs budgets. En 2012, deux autres organismes ont été intégrés. Même si ces modifications ont renforcé les capacités institutionnelles de l'administration chargée de l'environnement et accru ses moyens financiers, la gestion de ses organes subsidiaires n'a pas été simple. De nombreuses agences sont de petite taille et leurs activités, fragmentées. La réorganisation gouvernementale de 2012 s'est doublée d'un réexamen de la structure des agences visant

à les rendre plus efficaces ; aucune décision définitive n'a encore été prise à cet égard. La structure institutionnelle doit être rationalisée et la division du travail mériterait d'être clarifiée afin d'améliorer l'efficacité et la coordination lors de la mise en œuvre des politiques.

En l'absence d'échelon régional<sup>7</sup>, les municipalités participent largement à la gestion de l'environnement local en prenant des décisions concernant l'occupation des sols et en autorisant les projets dont les incidences sur l'environnement doivent être évaluées. Pour pallier le manque relatif de capacités de gestion au niveau local, un regroupement administratif a été décidé, ce qui s'est traduit par une diminution progressive du nombre de communes entre 1995 et 2013 (voir encadré 2.1). Cette réforme leur a permis d'être mieux armées pour assumer des responsabilités plus complexes et plus étendues. Même avant, les services environnementaux comme la collecte des déchets, les transports en commun, la distribution d'eau et l'assainissement étaient fournis par des entreprises intercommunales. Ainsi, l'entreprise de gestion de déchets Sorpa est exploitée conjointement par sept villes, dont Reykjavik. Reykjavík Energy, en revanche, qui est le premier fournisseur de services d'eau et d'énergie du pays, est détenu à 94 % par la ville de Reykjavik ; il approvisionne la capitale et plusieurs villes des environs en eau potable et en eau chaude (provenant de gisements géothermiques).

Bien que l'Islande n'ait pas de structure administrative uniforme au niveau régional, le pays est divisé en 10 districts gérés par des commissions de la santé et de l'environnement. Ces instances constituent des formes obligatoires de coopération intercommunale et sont financées par les cotisations des communes et les redevances payées pour les services fournis. Toutes les commissions gèrent des inspections locales de la santé publique et de l'environnement (ILSPE), qui délivrent les autorisations aux sites de petite dimension et présentant un faible niveau de risque, surveillent la pollution et supervisent la lutte contre la pollution et les problèmes sanitaires dans chaque district. Leurs inspecteurs contrôlent également la production et la distribution des produits alimentaires et veillent au respect de la réglementation par les installations qui ne sont pas placées sous le contrôle de l'EAI. Créées en 2011 pour transposer la directive-cadre de l'UE sur l'eau, les quatre commissions chargées des sous-districts des eaux sont un autre exemple de division ne correspondant pas aux frontières administratives (Halleraker et al., 2013)<sup>8</sup>. Elles ont pour mission d'analyser les masses d'eau et de promouvoir la coopération entre les collectivités locales, le public et les usagers de l'eau.

## **2.2. Coordination horizontale et verticale**

Conformément à la tradition islandaise, les politiques gouvernementales sont élaborées dans le cadre de consultations englobant la quasi-totalité des parties prenantes. La stratégie Le bien-être de demain a été conçue par un comité de coordination interministériel piloté par le ministère de l'Environnement. Tous les deux ans, le ministère organise une manifestation de deux jours appelée « congrès environnemental » ; à chaque édition, les participants examinent alternativement les progrès réalisés en matière de développement durable ou de protection de la nature. Le congrès est ouvert à toutes les parties intéressées, dont les parlementaires, les entreprises, les collectivités locales, les universitaires et les organisations non gouvernementales (ONG). La participation est libre et les débats sont diffusés en direct sur Internet.

Au niveau opérationnel, les ministères et les organismes concernés par les questions d'environnement organisent des réunions à intervalles réguliers. C'est le cas notamment

du MERN et du MII, qui se réunissent chaque année pour une conférence d'orientation de deux jours au cours de laquelle sont abordées les grandes questions d'intérêt commun. La coopération entre agences passe également par la constitution de groupes thématiques spécifiques. Par exemple, le Comité directeur sur les déchets d'équipements électriques et électroniques bénéficie du soutien de l'EAI, tandis que le Groupe de coordination pour la prévention des accidents industriels a été créé par l'Administration islandaise de la santé et la sécurité au travail. Ces deux instances font intervenir des organismes publics, des municipalités et des entreprises. Le Comité directeur sur le changement climatique, dirigé par le MERN, a analysé la contribution potentielle de l'Islande à la lutte contre le changement climatique, ainsi que la faisabilité et le rapport coût-efficacité de différentes mesures, avant d'élaborer un plan d'action pour réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre après 2012 (chapitre 4). Bien que la coopération ne revête aucun caractère obligatoire, l'EAI et d'autres organismes coopèrent au quotidien pour la délivrance des autorisations et permis environnementaux<sup>9</sup>.

Des organismes consultatifs ont été créés pour traiter de questions transversales prioritaires. Le Conseil de l'eau, par exemple, qui est composé de représentants des ministères participant à la mise en œuvre de la DCE et de l'Association des collectivités locales, conseille le ministère de l'Environnement. Un comité de coordination pour la protection de la nature et de la biodiversité, placé sous la tutelle du MERN et composé de représentants de ministères clés, se réunit avant la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique et d'autres événements phares.

Le MERN veille également à coordonner les activités de ses organes subsidiaires. Le budget et le plan d'activité de chacun d'entre eux sont établis en coopération directe avec le ministère, ce qui permet une planification détaillée et l'affectation de ressources suffisantes. Des réunions de coordination et de consultation formelles entre le MERN et chaque organe ont lieu une à deux fois par an. Les contacts entre le ministère et l'EAI sont encore plus fréquents. En plus de deux réunions destinées aux cadres supérieurs (généralement en avril et en octobre), des réunions mensuelles sont organisées pour discuter de la transposition de la législation européenne.

La coordination des politiques environnementales conduites aux niveaux national et infranational passe par des contacts réguliers entre l'EAI et les commissions de la santé et de la sécurité. D'autres formes de coordination existent, comme la réunion annuelle, à Reykjavik, de tous les membres des ILSPE et de la quasi-totalité des effectifs du Département de la qualité environnementale de l'EAI ; les téléconférences mensuelles entre l'EAI et les directeurs des ILSPE, visant à améliorer la circulation de l'information ; et les échanges réguliers qui ont lieu dans le cadre des groupes de travail thématiques sur les autorisations et les inspections, les produits chimiques et les problèmes sanitaires locaux.

### 3. Politique environnementale et mécanismes d'évaluation des résultats

#### 3.1. Surveillance environnementale et établissement de rapports

Compte tenu de la faible densité démographique et des pressions historiquement négligeables exercées sur l'environnement, le système de surveillance de l'environnement est resté rudimentaire. Les efforts ont porté pour l'essentiel sur la surveillance des contaminants présents dans le milieu marin et les aliments issus des eaux islandaises, conformément aux obligations nées de la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR) et du Programme de surveillance et d'évaluation de

l'Arctique. La qualité de l'eau de mer est mesurée dans les zones de dilution des eaux usées provenant de deux émissaires près de Reykjavik, tandis que la surveillance des rivières et des ruisseaux se concentre sur les compositions chimiques et les débits. La surveillance du lac Mývatn a débuté en 1970. Elle a été étendue au lac Hafravatn en 2000 puis au lac Þingvallavatn en 2006. La qualité de l'eau potable fait l'objet d'une surveillance rigoureuse, car l'eau consommée par les habitants de Reykjavik n'est pas traitée en amont. La qualité de l'air ambiant est mesurée par 11 stations de surveillance qui ont été créées avant 2002 et sont situées pour la plupart aux environs de la capitale. Certaines d'entre elles, qui mesurent les principaux polluants<sup>10</sup>, sont exploitées par l'EAI, d'autres par des communes ou des ILSPE. Les autorités préparent actuellement l'élargissement des mesures, notamment aux métaux lourds et aux hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP).

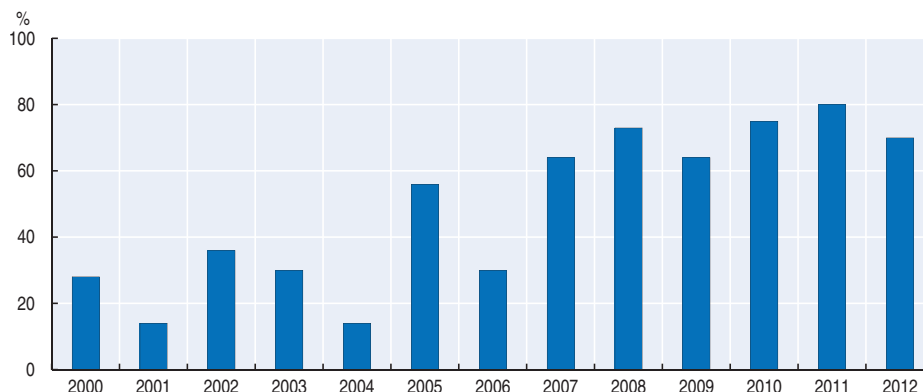
Les obligations d'autosurveillance auxquelles sont soumises les installations industrielles ont été renforcées dans le cadre des autorisations environnementales. Ainsi, la surveillance de la quasi-totalité des basses terres proches de la fonderie d'aluminium Alcoa Fjarðaál à Reyðarfjörður est de la responsabilité de l'exploitant qui doit, entre autres, prélever des échantillons d'air, d'eau et de sol pour évaluer les incidences potentielles de la fonderie sur son environnement. L'autorisation environnementale mentionne une liste de substances à surveiller, ainsi que la localisation et le calendrier des mesures à effectuer. Les substances faisant l'objet de cette surveillance sont notamment le dioxyde de soufre, le fluorure (gazeux et particules), les particules en suspension dans l'air et les HAP. Les résultats sont ensuite comparés aux niveaux de référence mesurés avant la construction de la fonderie.

Des travaux sont en cours afin de mieux surveiller l'activité des volcans du pays et d'assurer une information plus précoce sur les risques d'éruption et de pollution qui y sont associés. Le projet FutureVolc financé par l'UE prévoit d'augmenter le nombre de capteurs et d'améliorer l'analyse des données en temps réel<sup>11</sup>. Ce projet a vu le jour après l'éruption du volcan Eyjafjallajökull, en 2010, qui avait conduit à la fermeture d'une grande partie de l'espace aérien européen. L'objectif est de permettre une meilleure détection des éruptions imminentes et d'en cartographier l'évolution. Sous la houlette de l'Organisation météorologique mondiale et de l'Université d'Islande, FutureVolc fait intervenir 26 groupes, dont des instituts de recherche étrangers. De nouveaux systèmes de surveillance seront installés dans les régions où l'activité volcanique est la plus importante, notamment autour de l'Eyjafjallajökull et du Katla, qui est un des plus grands volcans islandais.

Depuis quelques années, les efforts des pouvoirs publics islandais se concentrent davantage sur la standardisation des données relatives à l'environnement et sur l'amélioration de leur collecte, de leur transfert et de leur notification. L'un des principaux axes de travail est la participation active aux travaux de l'Agence européenne pour l'environnement, en particulier à la création et l'amélioration du Réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement (Eionet). Les progrès de l'Islande en matière de collecte et de gestion des données sont attestés par la progression de son score relatif aux flux de données prioritaires Eionet, passé de 30 % en 2000 à 70 % en 2012 (graphique 2.1)<sup>12</sup>.

Même s'il a été amélioré, le système de surveillance ne fournit peut-être pas assez d'informations pour protéger la santé humaine et les écosystèmes. Il est arrivé que la population soit exposée à des niveaux de pollution élevés en raison de l'insuffisance des mesures. En 2011, par exemple, la Cour des comptes a signalé dans un rapport qu'une surveillance insuffisante de l'incinération des déchets par l'EAI et le MERN avait entraîné

**Graphique 2.1. Fourniture de données à l'Agence européenne pour l'environnement : performances de l'Islande en 2000-12**



Source : AEE (2014), EIONET Priority Data Flows.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183292>

des concentrations élevées de dioxines dans certaines zones urbaines (encadré 2.2). Dans d'autres cas, les carences de la surveillance ont empêché l'identification des causes d'un incident environnemental. En 2013, par exemple, un nombre extrêmement élevé de harengs morts ont été retrouvés à Kolgrafafjörður, ce qui a conduit à augmenter les financements destinés à surveiller cette zone en vue de prendre des mesures préventives<sup>13</sup>. L'évolution des écosystèmes terrestres ne fait pas l'objet d'un suivi au long cours adéquat, et il n'existe pas d'indicateur de la durabilité de l'utilisation des terres. Le système de surveillance et d'information environnementales de l'Islande, y compris à l'échelle locale, mériterait un examen approfondi afin de mettre en place un dispositif plus complet et bien coordonné, qui soutiendrait l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Un examen de ce type devrait faciliter l'adoption du plan de mise en œuvre qui est envisagé de longue date dans le domaine de la surveillance environnementale.

### 3.2. Études d'impact sur l'environnement (EIE)

Des procédures d'évaluation des incidences environnementales des projets existent depuis 1994 ; elles ont été révisées en 2000 et 2005 (loi n° 106/2000 relative aux EIE et règlement n° 1123/2005 relatif aux EIE) pour être en conformité avec les exigences de l'UE. Comme le texte européen, la loi islandaise sur les EIE comporte une annexe 1 où sont énumérés les projets nécessitant une EIE et une annexe 2 concernant les projets susceptibles de faire l'objet d'une EIE à l'issue de procédures de sélection qui en déterminent les effets en se référant à divers seuils et critères ou au terme d'un examen au cas par cas. Dans la législation islandaise, les seuils ont été ajustés par rapport à ce que prévoit le droit européen et la gamme des projets soumis à une EIE a été élargie pour tenir compte des spécificités locales (tableau 2.1). Les pouvoirs publics ont durci les prescriptions en fixant des procédures et des délais à respecter pour l'information et la consultation du public au sujet des projets qui remplissent les critères et justifient donc une EIE (Gouvernement de l'Islande, 2009).

Comme dans d'autres pays, le promoteur d'un projet lance la procédure d'EIE après avoir déterminé si le projet relève de l'annexe 1 ou 2 de la loi sur les EIE, et, le cas échéant, le notifie à l'Agence nationale de planification (ANP), qui est l'autorité compétente en la

### Encadré 2.2. **Enquête sur la pollution à la dioxine liée à l'incinération de déchets**

En 2010, une entreprise de distribution de produits laitiers dans la région des fjords de l'Ouest a signalé des niveaux élevés de dioxines dans le lait de vache. Une enquête a montré que les dioxines provenaient d'un incinérateur de déchets situé à Ísafjörður et que leurs concentrations étaient jusqu'à 20 fois supérieures aux valeurs admissibles. Des études conduites ultérieurement dans d'autres régions du pays ont montré que les niveaux de dioxines produits par des incinérateurs se trouvant dans les îles Vestmann et à Kirkjubæjarklaustur étaient encore plus élevés et que des dépassements des limites autorisées étaient enregistrés depuis plusieurs années.

Après cette découverte, en 2011, la Cour des comptes a examiné l'application des règles de protection de l'environnement relatives aux sites d'incinération des déchets en Islande. L'Islande avait demandé que les exploitants des incinérateurs en service soient exemptés des dispositions de la directive européenne de 2000 fixant des plafonds stricts aux émissions de polluants atmosphériques par les incinérateurs. Cette dérogation, que l'UE avait accordée en 2003 à sept usines d'incinération, se justifiait par les faibles niveaux de pollution et les frais excessifs à engager pour satisfaire aux exigences de la directive. La dérogation avait été subordonnée à trois conditions : premièrement, les incinérateurs concernés devaient mesurer leurs émissions annuelles de certains polluants et se conformer aux dispositions d'une directive européenne plus ancienne qui avait été transposée en Islande ; deuxièmement, les usines devaient procéder à des mesures ponctuelles des émissions de dioxines ; et, troisièmement, la dérogation devait être réexaminée au bout de cinq ans, quand des techniques moins coûteuses permettraient aux sites en question de se mettre en conformité avec la directive.

Le rapport publié en 2011 par la Cour des comptes a conclu que le ministère de l'Environnement ne respectait pas suffisamment les prescriptions accompagnant la dérogation et ne veillait pas à ce que tous les aspects des exigences européennes soient expliqués aux exploitants d'incinérateurs. Le document précisait également que le dossier de demande de dérogation ne comportait pas tous les documents requis et que le ministère de l'Environnement ne s'était pas occupé de réexaminer la dérogation. La Cour a demandé au ministère de donner la priorité à l'élaboration d'une politique globale d'élimination des déchets se fondant sur le résultat des évaluations réalisées par des scientifiques et professionnels du secteur et visant plus particulièrement à identifier quels incinérateurs devraient cesser d'être exploités. Le rapport demandait aussi à l'EAI de veiller à ce que les incinérateurs respectent la législation et la réglementation et que les résultats des mesures de la pollution soient portés à la connaissance des exploitants, du ministère de l'Environnement et du public.

Après la publication de ce rapport, l'EAI a entrepris d'améliorer son fonctionnement et de surveiller de façon plus stricte tous les types d'activités polluantes. Les dérogations à la directive de l'UE ont été annulées à la fin de 2012. L'incinérateur d'Ísafjörður a été définitivement fermé en 2011 et celui des îles Vestmann a suivi en 2012. À l'heure actuelle, un seul des sept incinérateurs est encore en service.

Source : Cour des comptes (2011), « A Comprehensive Policy Regarding Waste Disposal Needs to be Formulated ».

matière. C'est au promoteur qu'il incombe de préparer l'étude, ce qui consiste à rassembler des données, à superviser les recherches qui sont effectuées pendant toutes les phases de la procédure d'évaluation et à rédiger le document exploratoire, y compris les études

**Tableau 2.1. Exemples de critères appliqués par l'UE et par l'Islande pour déterminer si un projet requiert une EIE**

Droit de l'UE (Directive 85/337/CEE et ses modifications successives)	Droit islandais (Loi n° 106/2000 sur les EIE, modifiée par la loi n° 74/2005 et le règlement n° 1123/2005)
<b>Annexe 1</b>	
Centrales thermiques et autres installations de combustion d'une puissance calorifique d'au moins 300 MW	Centrales géothermiques et autres centrales thermiques d'une puissance calorifique d'au moins 50 MW et autres centrales électriques d'une puissance électrique d'au moins 10 MW.
Construction d'une nouvelle route à quatre voies ou plus, ou alignement et/ou élargissement d'une route existante à deux voies ou moins pour en faire une route à quatre voies ou plus, lorsque la nouvelle route ou la section de route alignée et/ou élargie doit avoir une longueur ininterrompue d'au moins 10 kilomètres.	Nouvelles routes situées à l'extérieur de zones urbaines et d'une longueur d'au moins 10 kilomètres. Reconstruction de routes à l'extérieur de zones urbaines (la partie dont la reconstruction est envisagée doit avoir une longueur d'au moins 10 kilomètres).
<b>Annexe 2</b>	
Premier boisement et déboisement en vue de la reconversion des sols.	Premier boisement dans des zones d'au moins 200 ha ou dans des zones protégées et déboisement d'espaces forestiers naturels.
Carrières, exploitations minières à ciel ouvert et tourbières.	Travaux d'extraction sur terre ou sur le fond marin, couvrant une zone d'au moins 25 000 mètres carrés ou représentant au moins 50 000 mètres cubes. Travaux d'extraction quand plusieurs sites relevant du même projet et se trouvant dans la même zone couvrent plus de 25 000 mètres carrés au total.

Source : Université des Nations Unies (2010), *Environmental Impact Assessment: Iceland*.

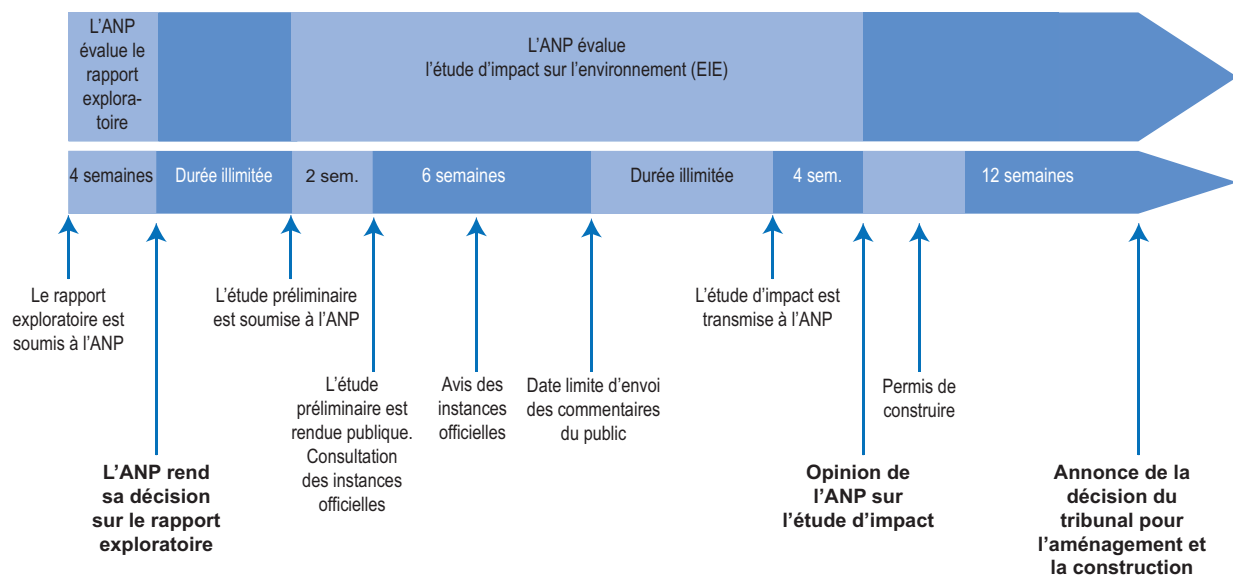
préliminaires et finales d'incidences sur l'environnement. Les coûts de l'EIE incombent également au promoteur du projet, tout comme les frais d'instruction de dossier facturés par l'ANP.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les EIE, l'ANP est la principale agence gouvernementale chargée de superviser les procédures d'EIE à leurs différents stades (graphique 2.2)<sup>14</sup>. S'agissant des projets relevant de l'annexe 1, l'ANP se prononce au vu du projet de rapport exploratoire du promoteur puis rend un avis définitif après examen de l'étude d'impact sur l'environnement. S'agissant des projets relevant de l'annexe 2, l'Agence trie les propositions de projets et désigne ceux qui doivent faire l'objet d'une EIE. Elle prend également l'avis d'autres instances consultatives officielles, et tient compte des critères fixés par la loi (annexe 3) qui ont trait à la nature et aux caractéristiques des projets, ainsi qu'à leur impact<sup>15</sup>. Les critères visent à garantir que les décisions d'exiger ou non la réalisation d'une EIE sont claires et transparentes.

Afin de faciliter la préparation des EIE, l'ANP publie des lignes directrices pour la classification des facteurs et critères environnementaux, des incidences caractéristiques sur l'environnement et des concepts servant à évaluer ces incidences. Le fonctionnement de l'ANP est transparent : toute personne peut lui notifier un projet ou lui demander si un projet justifie une EIE. Les parties prenantes peuvent saisir une commission nommée par le gouvernement pour faire appel des décisions de l'ANP concernant, par exemple, l'opportunité de procéder à une EIE en bonne et due forme ou de réexaminer la déclaration d'impact.

C'est à la suite de la révision de la législation européenne sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement et après une polémique suscitée en 2003 par un projet hydroélectrique que la façon de conduire les EIE a été modifiée. En l'occurrence, un permis de construire avait été délivré pour la centrale hydroélectrique de Kárahnjúkar alors que l'ANP avait initialement refusé d'approuver le projet à l'issue de la procédure d'EIE (encadré 4.4). En 2005, des modifications ont donc été apportées à la loi sur les EIE, qui l'ont



Graphique 2.2. **Processus d'évaluation des incidences sur l'environnement en Islande**

**EIE** : Etude d'impact sur l'environnement, qui comprend l'étude préliminaire, ainsi que les commentaires du public, l'opinion des instances officielles et la réponse du promoteur.

**EIE préliminaire** : rapport d'évaluation de l'impact environnemental du projet et des activités qui en découlent.

**Rapport exploratoire** : document préparé par une partie prenante, qui décrit les aspects du projet et de l'environnement qui seront présentés dans l'EIE. Ce rapport planifie la participation et la consultation sur l'EIE.

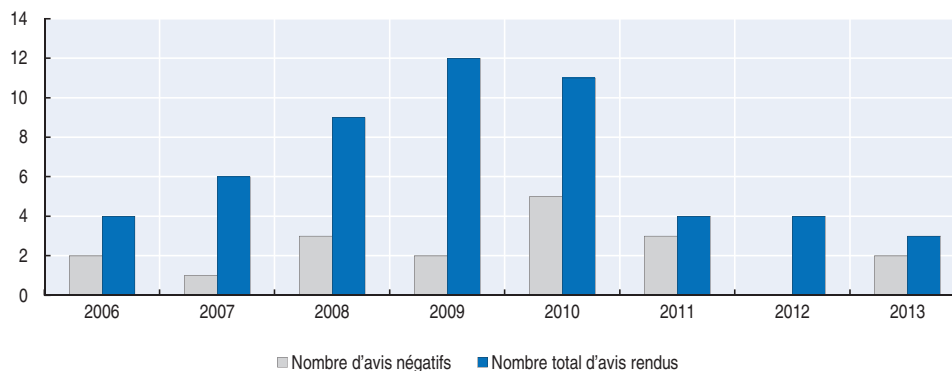
**ANP** : Agence nationale de planification

Source : adapté de l'Agence nationale de planification.

mise en phase avec les prescriptions de l'UE et ont redéfini la mission de l'ANP pour qu'elle ne puisse plus approuver ou rejeter des demandes et ne conserve qu'un rôle purement consultatif<sup>16</sup>. Cette évolution a fait craindre à certains que les procédures d'EIE ne soient plus assez strictes et permettent aux autorités locales de donner leur aval à des projets préjudiciables à l'environnement. Néanmoins, le nouveau dispositif comporte des mesures de précaution visant à éviter ce problème : l'avis de l'ANP doit être pris en compte lorsqu'une autorité locale délivre un permis et ce permis peut en outre être contesté devant un organe nommé par le gouvernement<sup>17</sup>.

Le principal objectif de ce changement était de transférer aux collectivités locales le pouvoir décisionnel pour les questions d'environnement et de permettre à l'ANP de se concentrer sur l'évaluation de l'impact environnemental plutôt que de décider du sort des projets. Entre 1994 et 2005, l'ANP s'est prononcé sur les EIE de 178 projets relevant de l'annexe 1 : deux décisions seulement ont été négatives et dans quatre autres cas le projet a été partiellement rejeté. Entre 2006 et 2013, l'ANP a formulé 53 avis motivés, dont 18 étaient défavorables (graphique 2.3). Le fait qu'aucun projet ayant reçu un avis défavorable après 2005 n'ait été réalisé est lié à d'autres aspects, principalement des problèmes financiers. Par conséquent, il semble bien que la législation relative aux EIE et les procédures de l'ANP aient permis de faire en sorte que l'évaluation des conséquences environnementales potentielles d'investissements importants influence la décision de les autoriser et à quelles conditions.

Graphique 2.3. **Nombre d'avis rendus par l'Agence nationale de planification au sujet d'EIE en 2006-13**



Source : Agence nationale de planification (2013), *Ákvörðun um matsáætlun* [Décision au sujet d'EIE], site Internet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933183300>

Pourtant, certains promoteurs de projets jugent que les procédures d'EIE, conjuguées aux autres instruments réglementaires comme les autorisations, sont trop complexes et chronophages. Elles nécessitent la tenue de multiples réunions, souvent avec les mêmes interlocuteurs (municipalités, MII, MERN, EAI, ANP, etc.). Les autres réserves tiennent au fait que les obligations d'estimer les coûts et avantages ou les incidences environnementales des projets proposés et des solutions de substitution sont limitées, qu'il n'y a pas d'évaluation des effets cumulés et que les experts mandatés par les partisans des projets pour procéder aux études d'EIE sont peu nombreux et ne possèdent pas les capacités voulues. Il semble possible de simplifier la procédure sans renoncer à aucune des exigences requises et de renforcer les capacités pour que la préparation des EIE soit à la fois indépendante et professionnelle.

### 3.3. Évaluations environnementales stratégiques

L'Islande a fait partie des premiers pays qui ont évalué leurs plans dans une perspective de protection de l'environnement. Depuis le début des années 90, cette évaluation fait partie intégrante de scénarios d'aménagement indépendants établis dans le cadre des plans d'aménagement municipaux. La procédure a été formalisée par la loi de 1997 sur l'aménagement et la construction (n° 73/1997, 135/1997 et 58/1999), qui a rendu obligatoire l'évaluation des incidences sur l'environnement de tous les plans locaux et de certains plans régionaux. Le Schéma directeur pour les ressources énergétiques hydrauliques et géothermiques (chapitre 4) et le plan de boisement défini en 2003 pour le nord de l'Islande sont deux exemples récents d'évaluation environnementale stratégique (EES) de plans nationaux concernant des projets d'infrastructure.

La directive n° 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement a été officiellement transposée en 2006, dans la loi n° 105/2006 relative à l'évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement. Dans les premières phases de la transposition, les exigences relatives aux EES devaient faire partie intégrante de la nouvelle loi sur l'aménagement mais c'est une loi distincte qui a finalement été adoptée. Le projet de loi a été préparé par un comité interministériel nommé par le ministre de l'Environnement en 2002.

La loi reprend tous les principes essentiels de la directive EES, y compris les prescriptions concernant les types de plans et de programmes devant faire l'objet d'une

EES, les effets environnementaux identifiés et les principales procédures. Les EES continuent d'être appliquées aux plans d'aménagement municipaux et régionaux ainsi qu'aux plans et programmes préparés ou adoptés par des autorités gouvernementales qui comprennent des projets relevant de la loi sur les EIE<sup>18</sup>. Les plans et programmes adoptés doivent tenir compte non seulement du rapport identifiant et évaluant leurs probables effets significatifs sur l'environnement, mais aussi du résultat des consultations publiques.

Les EES sont officiellement du ressort du MERN mais la responsabilité opérationnelle en incombe à l'ANP, qui, en cas de doute, désigne les plans et les programmes qui satisfont aux critères légaux, et qui examine les projets de plans et de programmes et rend compte des applications de l'EES au ministère de l'Environnement. Il peut être fait appel de ces décisions de l'ANP auprès du ministère de l'Environnement.

Depuis l'adoption de la loi sur l'EES en 2006, des plans comme le Programme national de transport pour 2007-18, le plan régional de gestion des déchets pour 2005-20 ainsi que le plan d'exploration pétrolière de la région de Dreki, sur la dorsale de Jan Mayen, ont été évalués (Université des Nations Unies, 2010). L'expérience acquise au fil des EES a contribué à renforcer les procédures et les capacités mises au service de leur réalisation. En 2007, l'ANP a publié des lignes directrices générales sur la marche à suivre pour respecter la prescription légale de soumettre à des EES les plans municipaux et régionaux mais aussi les plans et programmes sectoriels. Se fondant sur la méthode définie dans les orientations publiées en 2003 pour les plans d'aménagement municipaux, ces lignes directrices détaillent les procédures à suivre pour sélectionner les plans et programmes susceptibles d'être soumis à une EES, préparer les rapports d'impact sur l'environnement et organiser les consultations, prendre les décisions et assurer la surveillance.

L'évaluation des coûts et avantages d'un projet de loi, processus désigné par le terme « analyse d'impact de la réglementation » (AIR), peut singulièrement améliorer la qualité des nouveaux textes. Bien que le principe de l'AIR ait été appliqué, à titre expérimental, à un échantillon de règlements dans les années 90, il n'existe pas d'obligation formelle de réaliser des AIR et, jusqu'à présent, aucun des projets de réglementation n'y a été soumis.

## **4. Autorisations environnementales, respect des conditions d'autorisation et assurance de la conformité**

### **4.1. Autorisations environnementales**

Depuis l'introduction, en 1998, d'autorisations délivrées au titre de la prévention et de la réduction intégrées de la pollution, ces instruments sont appliqués à un nombre croissant d'installations industrielles. À ce jour, 129 installations se sont vu délivrer une autorisation intégrée, contre 20 à la fin des années 90. La plupart des autorisations concernant des installations de grande taille, relevant de la directive de l'UE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (directive IPPC) sont délivrées par l'EAI. Pour des raisons historiques, certaines grandes usines de produits alimentaires ont des autorisations émanant d'inspections locales de la santé publique et de l'environnement (ILSPE)<sup>19</sup>. Pour les petites et moyennes entreprises, les autorisations sont délivrées par ces inspections, dans le cadre des 10 commissions locales de la santé. Sur son site Internet accessible au public, l'EAI indique où se trouvent les installations IPPC. Une carte interactive montre leur localisation géographique et un lien renvoie vers une copie de l'autorisation, le dernier rapport d'inspection et les mesures récentes assurant le respect de la réglementation.

Sur la base de l'expérience acquise depuis l'introduction des autorisations intégrées, les procédures ont été réformées afin de réduire les contraintes réglementaires tout en protégeant l'environnement : en particulier, la durée de validité des autorisations a été portée de 8-10 ans à 16 ans (ou 12 ans pour les autorisations délivrées par une ILSPE)<sup>20</sup>, les bonnes pratiques relatives aux autorisations ont été regroupées dans le manuel de qualité de l'EAI et des mécanismes de coordination (réunions mensuelles entre rédacteurs, par exemple) ont été créés. Un règlement adopté en 2012 a institué des liens plus étroits entre délivrance des autorisations et EIE (IMPEL, 2012).

Cependant, comme pour les EIE, certains considèrent que les procédures de délivrance des autorisations sont complexes, aléatoires et chronophages. D'après certains promoteurs, les procédures d'EIE et de délivrance d'autorisations demeurent redondantes et exigent toujours la tenue de nombreuses réunions avec les mêmes agences. Le fait que l'EAI facture le traitement d'une demande d'autorisation entre 800 et 4 000 EUR selon la catégorie de l'installation (ce qui est conforme à la pratique internationale) et qu'elle ne soit tenue à aucun délai particulier pour traiter les dossiers contribue peut-être à susciter des plaintes. Les capacités limitées dont disposent l'EAI et les ILSPE pour la préparation des autorisations sont également un handicap. L'EAI est censée traiter plusieurs demandes d'autorisations par an et prêter main-forte aux ILSPE, mais elle ne compte que trois rédacteurs à plein temps (plus un emploi temporaire) et il n'existe pas de formations proprement dites pour améliorer les compétences ou les connaissances relatives aux dernières évolutions réglementaires et techniques. Les entités soumises à la réglementation s'inquiètent également du caractère excessivement strict des exigences à satisfaire, même pour des activités n'ayant que peu d'incidences sur l'environnement (IMPEL, 2012). Le partage des responsabilités entre différents organismes publics et entre l'EAI et les ILSPE ne favorise pas la cohérence du processus de délivrance des autorisations ni la mise en place d'une masse critique de compétences spécialisées. Les organismes qui délivrent les autorisations n'ont guère de possibilités d'échanger leurs expériences et leurs bonnes pratiques et de fournir aux entités réglementées des explications ou de l'aide concernant les conditions qui accompagnent les autorisations. Une évaluation indépendante du régime de délivrance des autorisations et du cadre institutionnel y afférent serait utile pour identifier les principaux goulets d'étranglement et trouver des solutions efficaces et efficientes. Il faudrait élaborer en parallèle un système de mesure des résultats, fondé sur des indicateurs uniformes d'entrée, de sortie et de performance et des procédures de notification de données.

#### **4.2. Surveillance de la conformité et répression des infractions**

L'augmentation du nombre d'installations bénéficiant d'une autorisation a conduit les autorités à mettre sur pied un cadre plus complet pour s'assurer qu'elles sont exploitées conformément aux conditions fixées. La fréquence des inspections dépend du type et de la taille des installations : les plus grandes et les plus complexes (classe 1) sont contrôlées deux fois par an, tandis que les installations présentant peu de risques (classe 5) ne sont inspectées qu'à la suite d'une plainte. L'EAI peut espacer les visites d'inspection si l'installation est certifiée EMAS ou ISO 14001. Cette pratique tend à se répandre, car le nombre de certifications ISO 14001 accordées chaque année est passé de 2 en 2000 à 29 en 2012 (ISO, 2012). La fréquence des inspections peut aussi être réduite à la demande de l'exploitant, si ce dernier a établi un plan de gestion du contrôle interne ou respecte depuis au moins quatre ans les conditions fixées par le document d'autorisation ou par la

législation. Un manuel de qualité des inspections s'inspirant des dispositions de la recommandation de l'UE sur les critères minimaux applicables aux inspections environnementales décrit les procédures que peuvent suivre les inspecteurs pour collecter des informations avant et pendant les contrôles de routine. Début 2012, l'EAI a créé une base de données où figurent le périmètre et la durée de chaque inspection, ainsi que la date de remise du rapport à l'exploitant. Elle s'en sert pour planifier la charge de travail (établissement d'un calendrier et ajustement des plans d'inspection). Les informations relatives à toutes les installations autorisées sont librement accessibles sur le site Internet de l'EAI, y compris les autorisations elles-mêmes et, depuis 2011, l'ensemble des rapports d'inspection. L'EAI conserve également les données sur la surveillance de l'environnement assurée par chaque installation.

La plupart du temps, la surveillance de la conformité et les inspections sont du ressort des ILSPE, qui s'occupent de toutes les petites exploitations (ne relevant pas de la directive IPPC), ainsi que des installations IPPC auxquelles elles délivrent leur autorisation. Les ILSPE surveillent en outre certaines installations IPPC (15 usines de gestion des déchets, fermes piscicoles et fabriques de farine de poisson situées dans l'est du pays) pour le compte de l'EAI, qui leur sous-traite cette tâche par manque de personnel mais aussi en raison des bons résultats qu'affichent certaines de ces installations en matière d'environnement. Toutefois, même quand les inspections sont effectuées par les ILSPE, c'est l'EAI qui transmet le rapport d'inspection à l'exploitant (sauf pour ce qui concerne les sites de gestion des déchets) et prend des sanctions en cas de non-conformité. L'EAI facture un forfait d'inspection à chaque installation, qui oscille entre 1 000 EUR pour les sites de classe 5 à 3 500 EUR pour les sites de classe 1. Ces sommes comprennent une part (moyenne) fixe correspondant au travail de préparation et aux déplacements, quels que soient la localisation et le type d'installation (IMPEL, 2012).

Outre les inspections programmées, l'EAI procède à des inspections thématiques dans le cadre de son plan d'inspections de routine. Il n'y a pas de procédure établie pour fixer les priorités mais les thèmes envisagés sont examinés puis arrêtés au sein de l'EAI. Les inspections thématiques sont généralement liées à des évolutions récentes ou prévues de la réglementation, et un spécialiste du domaine concerné y participe. Actuellement, les inspections thématiques concernent la directive REACH (collecte et communication d'informations) et la DCE (évaluation des déversements). Les inspecteurs peuvent également lancer des inspections ponctuelles en cas de dépôt de plainte ou d'irrégularités dans les informations fournies par l'exploitant, des inspections visant à vérifier l'application des sanctions ou encore des contrôles aléatoires. L'EAI procède aussi parfois à des contrôles à distance, qui consistent par exemple à évaluer quatre fois par an les informations sur la surveillance ; ils ne sont pas enregistrés comme des inspections en bonne et due forme et ne sont donc pas facturés comme telles à l'exploitant.

Sur 123 installations inspectées en 2011, 193 problèmes de non-conformité ont été recensés, dont 129 avaient trait à la gestion des déchets. Les exploitants réagissent généralement bien quand un problème est détecté dans leur installation : dans environ 50 % des 193 cas, des mesures correctrices ont été prises sans qu'aucune autre action des autorités soit nécessaire ; dans 25 % des cas, les exploitants ont soumis un calendrier des améliorations prévues à l'EAI, qui l'a accepté (IMPEL, 2012).

Tous les cas de non-conformité font l'objet d'un suivi par un spécialiste de l'EAI. Il est fréquent que l'exploitant remédie au problème peu après avoir reçu le rapport d'inspection.

À défaut, les sanctions peuvent consister en un avertissement et des peines d'amende s'échelonnant le plus souvent entre 325 et 650 EUR par jour, à concurrence de 3 250 EUR. Le produit des amendes revient à l'État et non à l'EAI, ce qui dissuade l'imposition d'amendes excessives. En cas de danger imminent pour l'environnement, l'EAI peut ordonner l'arrêt des activités, voire la fermeture du site. Jusqu'à présent, toutes les amendes réclamées ont été réglées et aucun exploitant n'a fait appel de son amende. Comme les décisions d'infliger un avertissement officiel ou une peine d'amende sont publiées sur le site Internet de l'EAI et font l'objet d'un communiqué de presse, il est probable que les exploitants s'exécutent rapidement pour éviter toute mauvaise publicité.

Les affaires portées devant une juridiction compétente sont extrêmement rares. L'EAI n'a encore jamais pu attaquer des contrevenants au pénal. Elle a tenté d'engager des poursuites pénales mais la plupart des litiges concernant un problème de non-conformité ont été réglés sans recourir à la justice. Ces dernières années, aucun incident de pollution n'a été signalé par l'EAI à la police ou au parquet. Un des cas les plus épineux a été la fermeture, en 2011-12, d'usines d'incinération de déchets dans trois villages (encadré 2.2). La Commission d'appel pour les questions relatives à l'environnement et aux ressources naturelles (section 5.2) est l'étape ultime avant les tribunaux.

## 5. Promotion de la démocratie environnementale

### 5.1. Accès à l'information environnementale et participation du public aux processus décisionnels liés à l'environnement

L'Islande cultive depuis longtemps une tradition d'accès libre et ouvert à l'information, y compris en matière d'environnement. La loi de 1993 sur l'accès du public à l'information environnementale, une des premières du genre, a établi le droit des personnes physiques, y compris des non-résidents, et des personnes morales d'avoir accès à cette information sans devoir déclarer un intérêt. Elle oblige aussi les organismes publics à fournir des explications par écrit quand elles transmettent des informations avec un retard supérieur à sept jours. Ces droits ont été réaffirmés dans d'autres textes législatifs<sup>21</sup> et renforcés en 2006 dans la loi sur le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (n° 23/2006), qui transpose la directive n° 2003/4/CE sur l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Cette loi a amélioré l'accès aux informations environnementales détenues par des autorités publiques afin de promouvoir une meilleure sensibilisation à la protection de l'environnement, le libre échange des idées et une participation accrue du public aux décisions liées à l'environnement. Elle a institué des obligations de diffusion active de l'information, fixé des exigences minimales concernant les délais de communication des informations par les autorités publiques et appliqué le principe du droit d'accès aux documents détenus par une autorité publique, mais aussi par des tiers pour le compte d'une autorité publique. Elle prévoit également la possibilité de s'adresser à un comité spécial pour faire appel en cas de refus de l'administration de communiquer des informations environnementales.

Le droit d'accès à l'information se double d'un devoir des autorités publiques de fournir des informations. Le MERN met à la disposition du public tous les textes réglementaires et législatifs en vigueur dans le domaine de l'environnement, ainsi qu'une liste exhaustive des accords internationaux sur l'environnement ratifiés par l'Islande. Bon nombre de plans et de politiques en rapport avec l'environnement sont également consultables par tout un chacun sur Internet, qui est devenu le principal moyen d'accès à l'information. Comme il a déjà été indiqué, l'EAI se sert de son site Internet pour informer le public sur la localisation

de chaque installation titulaire d'une autorisation IPPC. Une carte interactive permet de la situer et des liens renvoient vers son autorisation, les derniers rapports d'inspection et les mesures récentes visant à s'assurer qu'elle respecte la réglementation<sup>22</sup>.

Des efforts substantiels ont été faits pour présenter l'information sur l'état de l'environnement de façon à mieux sensibiliser les Islandais et à les encourager à prendre des décisions éclairées. La ville de Reykjavik a été en pointe dans ce domaine puisqu'elle publie depuis 2002 un rapport sur ses résultats en matière d'environnement, articulé autour de 15 indicateurs rattachés à 6 thèmes (effets du réchauffement climatique mondial, utilisation des ressources naturelles, qualité de l'eau, transports, biodiversité et qualité du milieu naturel). Cette expérience a débouché sur la mise en place d'un système national d'indicateurs environnementaux. En 2005, l'EAI a publié une série complète d'indicateurs reflétant les progrès de la mise en œuvre de la stratégie *Le bien-être de demain*. Ces indicateurs, qui sont désormais mis à jour chaque année, ont servi de base à l'élaboration d'un rapport global sur l'état de l'environnement paru en 2009 (et intitulé *Environnement et ressources naturelles. Sommes-nous sur la bonne voie ?*). L'EAI et l'Office statistique de l'Islande publient des rapports annuels détaillés comportant des statistiques et des indicateurs environnementaux. Des informations précises sur la qualité de l'environnement sont également fournies au niveau local, dans des rapports municipaux sur l'état de l'environnement, et de plus en plus souvent en temps réel.

En Islande, le large accès à l'information va de pair avec une participation traditionnellement importante du public à l'élaboration des politiques et aux processus décisionnels. Les Islandais sont les citoyens les plus actifs de l'UE en termes de participation à des activités citoyennes et politiques. Au total, sur une période de référence de 12 mois, 61 % ont pris part à des activités de ce type, contre 25 % dans l'Europe des 27. Cela concerne aussi bien la participation directe – prise de contact avec un responsable public ou politique, présence à une réunion ou une manifestation (37 %, plus du double du pourcentage mesuré pour l'UE27, à savoir 16 %) – que l'expression des opinions personnelles par l'intermédiaire de pétitions, y compris en ligne (46 %) (Eurofound, 2013).

Toutes les parties prenantes, ONG comprises, saisissent très largement les occasions qui leur sont offertes d'examiner et de commenter les propositions de mesures, soit par écrit soit devant des commissions parlementaires, et parfois à plusieurs stades de l'élaboration des politiques. Dans les années 2000, les autorités ont consulté l'opinion publique pendant la préparation de grands documents d'orientation de l'action gouvernementale (*Le bien-être de demain*, Plan national pour la gestion des déchets, Plan national relatif au changement climatique, etc.). Tous les deux ans, le MERN organise un congrès environnemental, manifestation de deux jours qui est ouverte aux ONG, aux universitaires, aux parlementaires, aux conseils municipaux et à toute autre partie intéressée (section 2.2). Bien qu'il n'existe aucune exigence particulière concernant la participation du public au processus législatif, des parties prenantes et des représentants d'ONG se voient régulièrement conviés à participer à des commissions ministérielles pendant la phase préparatoire d'un projet de loi ou pour le réexamen d'un texte existant.

Plusieurs lois sur l'environnement comportent des dispositions très claires concernant la consultation du public et sa participation aux processus décisionnels. Les lois sur les EIE, l'EES, les autorisations environnementales et l'aménagement de l'espace accordent au public le droit de donner son avis sur les propositions de projets et de programmes publics couverts par ces lois, avant que les décisions finales ne soient prises.

La législation fixe des règles précises, y compris sur la portée des consultations publiques et le temps à y consacrer.

La dernière décennie a été ponctuée par plusieurs exemples de mise en pratique de ces dispositions. Si les controverses ont été réglées le plus souvent par le biais de consultations, certains projets de plus grande ampleur ont suscité des débats très animés. La construction de barrages hydroélectriques et de fonderies a engendré des tensions particulières et fait descendre dans la rue des groupes de défense de l'environnement. Comme le territoire islandais est constitué en majeure partie de sites d'une beauté exceptionnelle, la crainte de les voir subir des dommages irréversibles est permanente et suscite une forte réticence de l'opinion vis-à-vis des projets d'aménagement locaux. Cette réticence conduit les promoteurs à limiter la participation du public, ce qui nuit à la qualité des décisions. L'absence d'analyse économique des coûts et avantages des décisions d'investissement contribue aussi à ce que les consultations prennent une tournure conflictuelle. Les dispositions prises récemment dans le cadre du débat sur le Schéma directeur pour les ressources énergétiques hydrauliques et géothermiques peuvent servir de référence pour les consultations concernant des projets controversés et ont permis d'arriver à un consensus sur divers éléments du Schéma (chapitre 4).

## 5.2. Accès à la justice

Le système juridique islandais garantit l'égalité de l'accès à une procédure judiciaire juste, équitable, rapide et d'un coût abordable. En matière d'environnement, la procédure d'accès à la justice est la même que pour les procédures civiles ou pénales. Par exemple, le Code de procédure civile (loi n° 91/1991) garantit à toute personne physique ou morale le droit de porter une affaire en justice sous réserve que toutes les conditions requises soient réunies. Certaines lois fixent des conditions qui restreignent la possibilité de participer à une procédure judiciaire ou administrative. La loi sur la Commission d'appel pour les questions relatives à l'environnement et aux ressources naturelles (n° 130/2011) prévoit ainsi que, pour pouvoir faire appel d'une décision prise sur la base de la loi sur les EIE, une ONG doit être enregistrée en Islande, compter au moins 30 membres recrutés sur la base d'une procédure publique et ouverte, publier chaque année un rapport d'activité et faire vérifier ses comptes. L'affaire motivant l'action de l'ONG doit être en rapport avec l'objet déclaré de celle-ci (Gouvernement de l'Islande, 2009).

L'Islande a signé la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) en 1998, mais ne l'a ratifiée qu'en 2011, en raison des lacunes de son droit national concernant l'accès à la justice et malgré une mise en œuvre satisfaisante de ce volet de la Convention. C'est l'adoption de la loi n° 130/2011 portant création de la Commission d'appel pour les questions relatives à l'environnement et aux ressources naturelles qui a permis la ratification de la Convention et rend possible le réexamen des décisions autorisant des activités visées par la loi sur les EIE. La Commission d'appel est composée de plusieurs membres qui changent tous les quatre ans (tous les cinq ans pour le président). Si l'EAI et la Commission ne parviennent pas à trouver une solution satisfaisante, l'étape suivante consiste à porter l'affaire devant les tribunaux.

La Commission contribue à accélérer les procédures d'appel et à éviter des actions en justice longues et chronophages. Le délai de traitement d'une plainte liée à un problème d'environnement n'est pas vraiment établi mais s'est élevé en moyenne à plus de trois mois, car les affaires sont souvent complexes et nécessitent un travail important de



collecte de données et de recherche. La durée des affaires judiciaires liées à l'environnement n'a pas fait l'objet d'une évaluation globale, mais rien n'indique qu'elle soit supérieure à celle des autres affaires. Le dépôt de plainte auprès de la Commission d'appel pour les questions relatives à l'environnement et aux ressources naturelles est gratuit. Le système juridique islandais offre aussi la possibilité d'une assistance juridique gratuite à toute personne partie à une action civile.

### 5.3. Éducation à l'environnement

En Islande, les gouvernements successifs ont fait de l'éducation à l'environnement une priorité. En 2002, la stratégie *Le bien-être de demain* l'a identifiée comme l'un des piliers du développement durable. À l'occasion des révisions de la stratégie, en 2005 et 2009, l'accent a été mis sur une intensification de l'éducation à l'environnement ; en outre, un certain nombre d'objectifs ont été fixés pour parvenir à une sensibilisation plus forte et plus large aux questions d'environnement dans l'ensemble des établissements d'enseignement.

Cette politique s'est appuyée sur des institutions *ad hoc*, comme le Comité d'éducation à l'environnement nommé par le ministre de l'Environnement, qui promeut la collaboration dans ce domaine et réalise des enquêtes sur l'éducation à l'environnement en milieu scolaire, en vue d'intensifier et d'améliorer les actions déjà proposées par les établissements. Ces dernières années, le Centre national des matériels pédagogiques a publié un grand nombre d'études concernant l'éducation à l'environnement.

Grâce à ces efforts continus, les questions d'environnement sont désormais abordées dans tous les cycles d'enseignement, de la maternelle à l'université. Pour les enfants d'âge préscolaire, des cours soulignent les valeurs liées à la nature et à l'environnement et expliquent comment les protéger. Depuis quelques années, de nombreux établissements préscolaires ont monté des projets centrés sur l'environnement. Dans l'enseignement obligatoire, l'éducation aux questions d'environnement et au développement durable est assurée en étroite coordination avec les cours de sciences naturelles et sociales, et notamment avec l'enseignement de la géographie, de l'économie et des compétences pratiques de la vie courante. L'accent est mis sur les liens entre chaque discipline et les interactions entre l'Homme et la nature, sur le concept de citoyenneté responsable et sur le rôle des individus en tant que consommateurs, notamment les habitudes de consommation saines. Des progrès sont également observés dans l'enseignement supérieur : l'université d'Islande propose désormais un master en études environnementales et un nombre croissant d'établissements proposent des spécialisations dans les sciences naturelles, l'écologie ou les études environnementales.

De nombreuses écoles participent au programme *Drapeau vert*, une initiative internationale visant à renforcer l'éducation à l'environnement dans le système éducatif. L'association islandaise de défense de l'environnement Landvernd a supervisé ce projet, qui bénéficie de financements du ministère de l'Éducation, des Sciences et de la Culture et du ministère de l'Environnement. En 2006, Landvernd a officiellement reconnu le premier lycée participant au programme *Drapeau vert*. Depuis, la participation a progressé puisque plus de 200 écoles (accueillant environ la moitié des effectifs de l'enseignement préscolaire et du primaire) se sont portées candidates.

Les efforts en faveur de l'éducation à l'environnement bénéficient du soutien des communes. La ville de Reykjavik, par exemple, propose l'École du travail en été et l'École de

la nature en hiver. Les enfants et les adolescents peuvent s'y informer de façon plus détaillée sur les questions d'environnement et apprendre à cultiver un jardin en ville (Ville de Reykjavik, 2012). L'École de la nature propose aussi des formations aux enseignants des établissements préscolaires, primaires et secondaires (premier cycle) afin de perfectionner leurs méthodes d'éducation à l'environnement. Plus de 20 écoles de Reykjavik disposent d'un terrain extérieur qui peut servir de classe en plein air pour sensibiliser les élèves au patrimoine naturel environnant et les encourager à mieux le connaître.

### Notes

1. Les thèmes étaient les suivants : 1. pureté de l'air, 2. qualité de l'eau douce, 3. sécurité des produits alimentaires, 4. suppression des matières dangereuses dans l'environnement, 5. activités d'extérieur en harmonie avec la nature, 6. protection contre les catastrophes naturelles (section « hygiène et sécurité de l'environnement »), 7. protection de la faune et de la flore islandaises, 8. protection des formations géologiques uniques, 9. protection des espaces naturels islandais (protection de la nature), 10. utilisation des ressources marines vivantes, 11. utilisation durable des espèces végétales et régénération des sols, 12. recours accru aux énergies renouvelables, 13. réduction et amélioration du traitement des déchets (utilisation durable des ressources), 14. propreté de l'océan, 15. atténuation des changements climatiques, 16. protection de la couche d'ozone et 17. protection de la biodiversité (enjeux mondiaux).
2. En mai 2013, le gouvernement islandais a suspendu les négociations d'adhésion à l'UE.
3. Cette autorité peut tenter une action contre un pays qui ne comble pas son déficit d'harmonisation et de mise en œuvre.
4. Dans la première phase de la stratégie (2004-08), l'accent a été mis essentiellement sur les sites importants pour certaines espèces d'oiseaux et les plantes vasculaires. La deuxième phase (2009-13) concernait plus particulièrement les sites importants pour la protection des plantes vasculaires, des mousses et des lichens, de trois types d'habitats naturels et de trois espèces invertébrées.
5. La réorganisation de 2012 a abouti à la création du ministère des Industries et de l'Innovation (MII), qui a fusionné certaines fonctions jusque-là dévolues au ministère de la Pêche et de l'Agriculture, au ministère de l'Industrie, de l'Énergie et du Tourisme et au ministère des Affaires économiques. Le MII est placé sous la direction de deux ministres, à savoir le ministre de la Pêche et de l'Agriculture (également ministre de l'Environnement et des Ressources naturelles) et celui de l'Industrie et du Commerce.
6. Il s'agit de l'Agence de l'environnement de l'Islande, de l'Agence nationale de planification, de l'Office national de topographie, de l'Autorité de la construction, du Service de conservation des sols, d'Iceland Geosurvey (qui met ses compétences scientifiques et techniques essentielles au service du secteur géothermique), le Service forestier, l'Institut d'histoire naturelle, le Fonds de recyclage, le parc national du Vatnajökull, l'Office météorologique, l'Institut arctique Stefanson, l'Institut de la pêche en eau douce et la station de recherche du lac Mývatn.
7. Le système administratif islandais comporte deux niveaux : l'administration centrale et 74 communes, toutes dirigées par un conseil municipal élu tous les quatre ans. La plupart des villes nomment un directeur professionnel (indépendant ou choisi parmi les élus municipaux), que l'on désigne généralement sous le terme de maire (*bæjarstjóri*) dans les communes urbaines ou d'administrateur communal (*sveitarstjóri*) dans les communes rurales ou mixtes.
8. Le pays tout entier forme un seul et unique district des eaux. Pour des questions d'organisation, il est subdivisé en quatre sous-districts confiés chacun à une commission.
9. Les autres organismes sont, par exemple, l'Autorité nationale de l'énergie, l'Institut de recherche marine et l'Office du tourisme d'Islande, sous la tutelle du MII, et la Direction du trafic routier, qui dépend du ministère de l'Intérieur.
10. NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, H<sub>2</sub>S, O<sub>3</sub>, CO, PM<sub>10</sub>, PM<sub>2.5</sub>, CH<sub>4</sub> et certains hydrocarbures non méthaniques.
11. Les capteurs de surveillance peuvent détecter des micromouvements ou des microsecousses ainsi que des phénomènes de courbure (« inflation ») à la surface de la Terre, en périphérie des sites volcaniques, qui peuvent être le signe d'une accumulation de magma.

12. Les flux de données prioritaires Eionet servent à mesurer les progrès réalisés à l'aune de critères convenus, stables et bien définis, pour que les pays puissent déterminer et confirmer les ressources institutionnelles nécessaires à l'établissement de rapports périodiques. Les progrès sont évalués en fonction de critères relatifs à 13 domaines prioritaires, parmi lesquels figure désormais le Registre européen des rejets et des transferts de polluants. Des informations sont également fournies pour trois autres flux de données notifiés à l'Agence européenne pour l'environnement : concentrations d'ozone quasiment en temps réel, quantités d'eau et rejets dans l'eau. Un score de 0 % signifie qu'aucune donnée n'a été fournie ; 100 % correspond à la communication en temps opportun de séries complètes de données pour tous les aspects étudiés.
13. Ce sont environ 10 000 tonnes de poisson mort qui ont été trouvées dans cette zone en janvier 2013, pour une valeur estimée à 1.25 milliard ISK (8.4 millions EUR). Des quantités encore plus importantes ont été découvertes en décembre 2012. Certains scientifiques islandais ont attribué ces pertes aux faibles niveaux d'oxygène qui sont mesurés l'hiver dans un fjord peu profond, mais d'autres ont mis en cause la construction, peu de temps avant, d'un pont enjambant le fjord.
14. L'ANP joue également un rôle de conseil pour les questions d'aménagement et de construction, aide les collectivités locales à préparer leurs plans d'urbanisme et les vise une fois terminés.
15. L'étude préliminaire d'impact sur l'environnement doit être facilement consultable, à proximité du site du projet et dans les locaux de l'ANP pendant six semaines, délai au-delà duquel il n'est plus possible de soumettre des commentaires écrits à l'Agence. Toute personne peut donner son avis sur l'étude d'impact. Les experts consultés doivent indiquer s'ils jugent que l'étude a pris suffisamment en compte les aspects relevant de leur domaine de compétence et si les mesures d'atténuation proposées sont satisfaisantes. S'il y a lieu, ils doivent également préciser ce qui mériterait un examen plus approfondi et indiquer les mesures d'atténuation possibles.
16. Avant la modification, en 2005, de la loi sur les EIE, c'était à l'ANP de déterminer si un projet justifiait une EIE, de faire connaître ses décisions concernant le document exploratoire du promoteur et de rendre des décisions définitives au sujet des projets proposés et des activités en résultant, sur la base de la déclaration d'impact préparée par le promoteur.
17. Le texte révisé de 2005 précise toutefois que seuls les groupes de plus de 30 membres peuvent interjeter appel.
18. Les plans et programmes exclusivement destinés à la défense nationale ou la sécurité civile, de même que les plans et programmes financiers et budgétaires, y compris le budget national et les budgets municipaux, ne sont pas soumis aux exigences d'une évaluation environnementale stratégique (EES).
19. Il s'agit, notamment, des abattoirs et des installations destinées à l'élimination et au recyclage de carcasses animales.
20. Les autorisations intégrées sont réexaminées tous les quatre ans mais cela n'implique pas de modification des conditions dont elles sont assorties. Un réexamen est également prévu en cas de non-respect de la réglementation et à la suite de l'adoption de nouvelles règles antipollution ou d'évolutions importantes des meilleures techniques disponibles.
21. La loi de 1996 sur l'information, par exemple, a étendu l'accès à l'information à d'autres domaines de l'action des pouvoirs publics.
22. L'Islande a transposé le règlement 166/2006/CE portant création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants mais le système n'a pas encore été lancé.

## Références

- AEE (2014), « EIONET Priority Data Flows 2012-13 », Agence européenne pour l'environnement, Copenhague, [www.eionet.europa.eu/dataflows](http://www.eionet.europa.eu/dataflows).
- Agence nationale de planification (2013), « Ákvörðun um matsáætlun » [Décisions relatives à l'EIE], site Internet, [www.skipulagsstofnun.is/umhverfismat/framkvaemdamat/akvordun-um-matsaetlun/](http://www.skipulagsstofnun.is/umhverfismat/framkvaemdamat/akvordun-um-matsaetlun/) (consulté le 23 janvier 2014).
- Bjarnadóttir, H. (2012), « Strategic Environmental Assessment in the Context of Land-Use Planning: The Application of the EU Directive 2001/42/EC to Sweden, Iceland and England », *Licentiate Dissertation Series*, vol. 2008, n° 11, School of Technoculture, Humanities and Planning, Blekinge Institute of Technology, Suède, [www.bth.se/fou/Forskinfor/nsf/774bac3cad4d3e9bc125681600506a87/432b3042e2fe636ac12574c6004e1c40/\\$file/Bjarnad %C3 %B3ttir\\_lic.pdf](http://www.bth.se/fou/Forskinfor/nsf/774bac3cad4d3e9bc125681600506a87/432b3042e2fe636ac12574c6004e1c40/$file/Bjarnad%C3%B3ttir_lic.pdf).

- Commission européenne (2013), « Iceland: 2013 report », document de travail des services de la Commission accompagnant le document « Stratégie d'élargissement et principaux défis 2013-2014 », Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil {COM(2013) 700 final}, Commission européenne, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/brochures/iceland\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/iceland_2013.pdf).
- Commission européenne (2012), « Iceland: 2012 report », document de travail des services de la Commission accompagnant le document « Stratégie d'élargissement et principaux défis 2012-2013 », Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil {COM(2012) 600 final}, Commission européenne, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/is\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/is_rapport_2012_en.pdf).
- Commission européenne (2011), « Screening report Iceland: Chapter 27 – Environment », Commission européenne, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/iceland/key-documents/screening\\_report\\_27\\_is\\_internet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/iceland/key-documents/screening_report_27_is_internet_en.pdf).
- Cour des comptes (2011), « A comprehensive policy regarding waste disposal needs to be formulated », News release, mai 2011, National Audit Office, Reykjavik, [www.rikisendurskodun.is/index.php?id=214&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=1482&cHash=2be559ef542e8c72fe62187a753ac9aa](http://www.rikisendurskodun.is/index.php?id=214&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1482&cHash=2be559ef542e8c72fe62187a753ac9aa).
- Eurofound (2013), « Quality of life in enlargement countries: Iceland », *Third European Quality of Life Survey*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin, [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2013/502/en/1/EF13502EN.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2013/502/en/1/EF13502EN.pdf).
- Gouvernement de l'Islande (2012), « Negotiating position of Iceland, Chapter 27 – Environment », présenté à la Conférence intergouvernementale sur l'adhésion de l'Islande à l'Union européenne, Government of Iceland, Reykjavik, [http://eu.mfa.is/media/ESB/samningskaflar/27/NegPosICEch27\\_FINAL.pdf](http://eu.mfa.is/media/ESB/samningskaflar/27/NegPosICEch27_FINAL.pdf).
- Gouvernement de l'Islande (2009), « Chapter 27 – Environment Icelandic Government's response to the EU Questionnaire », Government of Iceland, Reykjavik, [www.vidraedur2009-2013.is/media/esb\\_svor/27\\_-\\_Environment/Ch.\\_27\\_-\\_Environment-FINAL.pdf](http://www.vidraedur2009-2013.is/media/esb_svor/27_-_Environment/Ch._27_-_Environment-FINAL.pdf).
- Halleraker, J.H et al. (dir.pub.) (2013), « Nordic Collaboration on Implementation of the Water Framework Directive – Status and Further Challenges », a report for the Nordic Council of Ministers, Norwegian Directorate for Nature Management, Swedish Agency for Marine and Water Management, Finnish Environment Institute, Environment Agency of Iceland, [www.havochvatten.se/download/18.2a9b232013c3e8ee03e88e1/1366294290783/nordic-collaboration.pdf](http://www.havochvatten.se/download/18.2a9b232013c3e8ee03e88e1/1366294290783/nordic-collaboration.pdf).
- IMPEL (2012), « IMPEL Review Initiative (IRI) – Iceland », Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement, Bruxelles, [www.ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/Mengandi-starfsemi/IRI\\_Iceland%20final%20version.pdf](http://www.ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/Mengandi-starfsemi/IRI_Iceland%20final%20version.pdf).
- ISO (2012), *L'Étude ISO 2012*, Organisation internationale de normalisation, Genève, [www.iso.org/iso/fr/iso14000](http://www.iso.org/iso/fr/iso14000).
- Ministère de l'Environnement (2010), « Welfare for the Future: Iceland's National Strategy for Sustainable Development – Priorities 2010-2013 », Ministry for the Environment, Reykjavik.
- Ministère de l'Environnement (2002), « Welfare for the Future: Iceland's National Strategy for Sustainable Development 2002-2020 », Ministry for the Environment, Reykjavik.
- Nordregio (2004), « Regional planning in Finland, Iceland, Norway and Sweden », working paper for the Ministry of Environment, the Forest and Nature Agency and the Spatial Planning Department of Denmark, Copenhagen, [http://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/regional\\_planning\\_in20Nordic\\_UK.pdf](http://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/regional_planning_in20Nordic_UK.pdf).
- Université des Nations Unies (2010), « Environmental Impact Assessment – Iceland », site Internet, <http://eia.unu.edu/wiki/index.php/Iceland.html> (consulté le 20 décembre 2013).
- Ville de Reykjavik (2012), « European Green Capital Application, 2012-2013 », Reykjavik, [http://eldri.reykjavik.is/portaldata/1/Resources/umhverfissvid/myndir/skyrlsur/Reykjavik\\_application\\_round\\_2ny2.pdf](http://eldri.reykjavik.is/portaldata/1/Resources/umhverfissvid/myndir/skyrlsur/Reykjavik_application_round_2ny2.pdf).



Extrait de :  
**OECD Environmental Performance Reviews:  
Iceland 2014**

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264214200-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2015), « Contexte de l'élaboration des politiques », dans *OECD Environmental Performance Reviews: Iceland 2014*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264226371-6-fr>

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

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

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).