

PARTIE I
Chapitre 2

Mise en œuvre des politiques environnementales*

Au cours des dix dernières années, la Slovénie a mis en place un cadre d'action complet et renforcé ses institutions dans le domaine de l'environnement. Elle a en outre transposé en droit national la plupart des directives environnementales de l'UE. Ce chapitre examine la gouvernance de l'environnement en Slovénie, y compris sous l'angle de la coordination horizontale et verticale, ainsi que la cohérence dont a fait preuve le pays dans la conception et la mise en œuvre de ses politiques environnementales et d'aménagement du territoire. Il analyse les facteurs qui ont favorisé un meilleur respect des prescriptions environnementales et l'efficacité des systèmes d'autorisation, de répression des infractions et de responsabilité dans le domaine de l'environnement. Les avancées en matière de démocratie environnementale (en termes de libre accès à l'information, de participation du public, d'éducation et d'accès à la justice) sont également examinées. Enfin, ce chapitre évalue les performances environnementales dans deux secteurs particuliers : la protection de la nature et la conservation de la biodiversité ; et la gestion des eaux superficielles et souterraines.

* Ce chapitre fait le bilan des progrès réalisés au cours de la période 2000-11. Il examine aussi les progrès accomplis au regard des objectifs de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE de 2001.

Évaluation et recommandations

Au cours des dix dernières années, la Slovénie s'est dotée d'un cadre complet de dispositions législatives sur l'environnement. Elle a su transposer la plupart des directives pertinentes de l'UE dans la loi de 2004 sur la protection de l'environnement et d'autres dispositifs clés de son droit interne. Elle a adopté de nouvelles normes d'émissions et de qualité environnementale ou révisé celles qui existaient déjà, en s'inspirant de la législation européenne et de l'expérience d'autres pays de l'OCDE. Elle a aussi considérablement progressé dans l'élaboration d'un système pluriniveaux de permis environnementaux. En revanche, les dispositions réglementaires de son droit de l'environnement sont complexes, certains aspects sont régis de manière inadéquate et il arrive que des décrets et ordonnances se recourent, voire se contredisent.

S'agissant des inspections environnementales, la Slovénie a mis en place une planification fondée sur le risque qui permet à l'Inspection de l'environnement et de l'aménagement du territoire (IRSOP) de surveiller le respect des prescriptions avec une plus grande efficacité. Cependant, les autorités responsables de la protection de l'environnement pourraient faire davantage pour encourager les entreprises à améliorer leurs performances environnementales, notamment en les informant et en les conseillant sur la manière de respecter au mieux la réglementation. Il serait possible de renforcer le système de contrôle administratif en relevant le taux de recouvrement des amendes environnementales et en rendant celles-ci proportionnelles aux gains financiers procurés par le non-respect de la législation environnementale.

L'autonomie des municipalités et l'absence de régions administratives créent, dans le domaine de l'environnement, un important déficit de gouvernance entre l'administration centrale et les collectivités locales. Alors que des stratégies communes sont en cours d'élaboration pour traiter de questions prioritaires comme la pollution atmosphérique et la gestion des déchets au niveau local, les autorités nationales responsables de la protection de l'environnement ignorent souvent les performances environnementales des communes, dont le nombre ne cesse d'augmenter. Il serait possible d'améliorer le contrôle exercé par l'administration nationale pour assurer la mise en œuvre uniforme des prescriptions environnementales en créant une instance de dialogue régulier entre le ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire (MOP) et les municipalités, éventuellement avec la participation active des associations de municipalités et villes de Slovénie. Sa mission consisterait à mieux surveiller et à comparer, sur la base de critères de référence, les performances environnementales des collectivités locales, en vue de recenser et de diffuser les bonnes pratiques. Cette instance devrait aussi faciliter une meilleure communication de l'expérience locale pour les besoins de l'action des pouvoirs publics.

En ce qui concerne l'aménagement de l'espace, la multiplicité des communes et l'insuffisance du contrôle exercé par les autorités nationales ont empêché de concilier judicieusement les besoins des collectivités locales en matière de développement avec les

impératifs de protection et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Cela a contribué à l'étalement urbain, au morcellement des habitats et à l'allongement des trajets quotidiens en voiture particulière pour pallier l'absence de transports publics. Les collectivités territoriales voisines se consultent rarement pour établir leurs plans d'occupation des sols, et il leur arrive de se trouver en concurrence pour des projets de développement commercial et industriel. L'impact de l'absence de coopération locale est accentué par le manque de coordination entre les ministères compétents au niveau national. Les procédures d'étude d'impact sur l'environnement devraient prévoir des garanties suffisantes et des mécanismes de participation du public, surtout lorsque l'évaluation est effectuée après l'inscription du projet dans un plan d'aménagement. Les promoteurs cherchent de plus en plus à éviter que la population soit associée aux décisions d'aménagement.

En 2004, la Slovaquie a ratifié 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. Ses dispositions sur l'accès à l'information ont produit des effets. Les ONG environnementales jouent un important rôle de sentinelle et participent activement à l'élaboration des politiques de l'environnement. Après quelques incertitudes, les conditions dans lesquelles les ONG ont le droit d'agir en justice dans des affaires liées à l'environnement viennent d'être précisées. En revanche, les citoyens ne peuvent pas poursuivre l'administration pour manquement à ses obligations, par exemple en cas de non-exécution de prescriptions environnementales.

Recommandations

- Simplifier et harmoniser l'ensemble des dispositions juridiques relatives à l'environnement ; mettre en évidence les moyens d'alléger le fardeau administratif imposé aux entités réglementées sans compromettre les objectifs environnementaux, dans la ligne de l'action engagée par les pouvoirs publics dans ce domaine ; évaluer systématiquement l'impact des nouvelles dispositions législatives et réglementaires ayant trait à l'environnement.
- Rendre les mesures d'assurance de conformité plus efficaces en prévoyant des dispositions incitatives de nature réglementaire (par exemple : espacement des inspections, allègement des obligations de notification, réduction des frais de délivrance des permis) au bénéfice des opérateurs dont le bon comportement en matière d'environnement a été démontré de manière fiable ; et en améliorant la communication de conseils sur le respect des prescriptions (à travers les sites Internet et les publications), en particulier à l'intention des petites et moyennes entreprises.
- Élaborer une stratégie transparente visant à contrôler le respect des prescriptions environnementales et renforcer l'efficacité du contrôle en faisant en sorte que le montant des amendes administratives soit au moins égal aux gains financiers résultant du non-respect de la réglementation et en faisant progresser les taux de recouvrement ; supprimer les « remises » accordées en cas de règlement rapide de ces amendes ; et collaborer avec l'administration douanière pour améliorer le recouvrement des amendes environnementales.
- Resserrer la coopération entre le ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire (MOP), les conseils des régions et les associations de municipalités et villes de Slovaquie en vue de mieux coordonner l'élaboration et la mise en œuvre des politiques environnementales au niveau local et de faire connaître les résultats déjà obtenus et les problèmes en suspens.

Recommandations (suite)

- Améliorer la coordination et la cohérence des plans d'aménagement locaux en renforçant l'examen minutieux auquel les soumet le MOP et les incitations financières fournies aux communes pour les encourager à élaborer conjointement des plans d'aménagement régionaux ; et imposer la réalisation systématique d'une évaluation environnementale et encourager une pleine participation des citoyens avant que des décisions d'aménagement soient prises au niveau local.

Protection de la nature et de la biodiversité

À la croisée de plusieurs écorégions, la Slovénie jouit d'une biodiversité extraordinairement riche et abrite une multitude d'espèces, dont 850 endémiques. Ayant toujours pratiqué une gestion forestière proche de la nature – 60 % de son territoire est couvert de forêts – et une agriculture faiblement intensive, elle est parvenue à préserver une grande partie de sa richesse naturelle. L'opinion publique est très favorable à la conservation de la biodiversité et les ONG participent utilement à l'élaboration des politiques s'y rapportant ; 35.5 % du territoire a été classé dans le réseau Natura 2000, ce qui est la part la plus élevée de l'UE. Les zones protégées semblent bien gérées. Des zones marines protégées s'étendant jusqu'à 200 mètres environ à l'intérieur des eaux territoriales font partie intégrante des zones côtières protégées. Cependant, la superficie des aires strictement protégées est inférieure à la moyenne de l'OCDE. Seulement 4 % du territoire remplit les critères très rigoureux des catégories I et II de l'UICN, et seuls 44 % des habitats et 20 % des espèces d'intérêt communautaire se trouvent dans un état de conservation favorable. Les habitats d'eau douce, de tourbière et de prairie, doivent être mieux protégés, de même que les mammifères, les amphibiens, les poissons et les plantes non vasculaires.

Le Plan national de conservation de la nature 2005-15 constitue une bonne base sur laquelle renforcer la conservation de la biodiversité et il conviendrait de s'en inspirer, conjointement avec les directives pertinentes de l'UE, pour définir les priorités dans ce domaine. Le Programme opérationnel pour la gestion des sites Natura 2000 a favorisé la prise en compte de la biodiversité dans les politiques visant des secteurs comme le tourisme, l'agriculture et la sylviculture. Il conviendrait d'accentuer ces efforts et d'étudier les possibilités d'impliquer davantage le secteur privé dans la conservation de la biodiversité. Comme de nombreux autres pays, la Slovénie pourrait tirer profit d'une analyse économique des services écosystémiques, notamment pour déterminer comment faire davantage appel aux mécanismes de marché pour assurer la conservation de la biodiversité.

Gestion de l'eau

Le faible niveau de l'intensité d'utilisation des ressources en eau et des prélèvements d'eau s'explique par l'abondance de ces ressources ainsi que par le système de droits et de paiements existant en Slovénie. La production d'électricité représente près de 80 % de la demande d'eau. La consommation d'eau de l'industrie manufacturière, des ménages et de l'agriculture a reculé au cours de la période examinée. Les nappes phréatiques fournissent 97 % de l'eau potable. La totalité du territoire slovène a été désignée zone vulnérable aux nitrates. L'expansion du réseau d'égouts, le développement des capacités de traitement

des eaux usées, l'amélioration des pratiques agricoles et l'adoption de mesures visant à réduire les rejets industriels ont ralenti les déversements d'éléments nutritifs, de substances chimiques et autres polluants. Les financements fournis par l'Union européenne, avant et après l'adhésion de la Slovénie, ont contribué à l'expansion des infrastructures de l'eau.

Malgré la mise en œuvre d'instruments économiques et réglementaires, le risque demeure qu'à l'horizon 2015, l'état écologique, chimique et quantitatif des eaux ne soit pas jugé « bon » au regard des normes de la directive-cadre de l'UE sur l'eau, surtout pour ce qui est des lacs et des eaux souterraines. Il est particulièrement difficile de moderniser et de développer les infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement car seulement 53 % de la population est raccordée aux stations d'épuration, le reste utilisant des fosses d'aisance. Cette situation tient en partie à la dispersion de l'habitat et au coût élevé du raccordement aux réseaux, mais aussi au fait que l'urbanisme laisse à désirer et que la collecte et le traitement des eaux usées ne sont pas jugés prioritaires. Le pays devra redoubler d'efforts pour atteindre les objectifs gouvernementaux à l'horizon 2015 qui prévoient de porter à 70 % le taux de raccordement de la population aux stations d'épuration, d'accroître l'efficacité du traitement et d'assurer le bon fonctionnement des dispositifs de collecte des eaux usées afin d'empêcher la contamination des eaux souterraines. Il faudrait songer à réformer les compagnies des eaux, notamment en resserrant leur coopération pour réaliser des économies d'échelle, en renforçant leurs compétences en matière de gestion et en les transformant en institutions autonomes financièrement viables. La création d'un organisme indépendant chargé de contrôler les prix et de comparer les résultats des compagnies, à l'instar du système existant dans le secteur énergétique, poserait les bases d'un cadre incitatif et réglementaire stable et transparent. Il conviendrait aussi d'étudier les avantages potentiels d'une participation accrue du secteur privé.

La Slovénie devrait s'employer plus résolument à mettre en place une gestion intégrée des ressources en eau. Des plans de gestion des bassins hydrographiques ont été adoptés en juillet 2011, en retard par rapport aux délais fixés par la directive-cadre de l'UE sur l'eau. Il conviendrait néanmoins d'approfondir l'analyse économique et financière des mesures visant à améliorer la gestion de l'eau afin d'en accroître l'efficacité et l'efficacé. Cela est particulièrement important compte tenu des pressions budgétaires et de la baisse à long terme des ressources fournies par l'UE. Il serait donc utile de réformer le système actuel de redevances de prélèvement d'eau et d'assainissement et d'en rendre l'utilisation plus efficace. Lors de l'établissement des plans de gestion des bassins hydrographiques, il faudrait s'employer davantage à intégrer des mesures propices à l'utilisation durable de l'eau dans les principaux secteurs consommateurs d'eau. Il convient également de redoubler d'efforts pour limiter l'incidence des politiques agricoles sur l'environnement, notamment en ce qui concerne la gestion des effluents d'élevage et le développement de la production hydroélectrique. Ce dernier point requiert une attention particulière compte tenu des nombreux projets de construction de grandes centrales hydroélectriques, ou d'augmentation de la puissance des centrales existantes, envisagés dans le cadre de la stratégie gouvernementale en faveur des énergies renouvelables.

Recommandations

Protection de la nature et de la biodiversité

- Acheter la désignation d'un réseau complet et représentatif de zones bénéficiant d'une protection juridique ; mettre en œuvre des plans de protection pour les habitats et espèces prioritaires dans le cadre du réseau Natura 2000.
- Sur la base d'une évaluation intermédiaire de la mise en œuvre du Plan national de conservation de la nature 2005-15, définir les objectifs prioritaires de la prochaine phase de ce plan et les mesures à prendre pour les atteindre.
- Continuer d'approfondir la connaissance scientifique des écosystèmes et de la biodiversité ; entreprendre une évaluation de la valeur économique des services écosystémiques en Slovénie ; étudier de quelle manière un recours accru aux instruments de marché pourrait aider à mieux intégrer les politiques sectorielles et celles visant la biodiversité.

Gestion de l'eau

- Acheter au plus vite l'élaboration des plans de gestion des bassins hydrographiques en tenant pleinement compte des synergies et des arbitrages avec d'autres secteurs et politiques (énergie, approvisionnement en eau et assainissement, agriculture, prévention des inondations, conservation de la nature et adaptation aux changements climatiques) ; approfondir l'analyse des aspects économiques et financiers de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques.
- Redoubler d'efforts pour faire en sorte que des stations d'épuration desservent toutes les grandes zones d'habitation ; envisager une vaste réforme des compagnies des eaux, notamment pour les amener à coopérer davantage en vue de réaliser des économies d'échelle, les transformer en institutions autonomes financièrement viables et créer un organisme indépendant chargé de contrôler les prix et de comparer les performances de ces compagnies.
- Veiller à ce que les effets environnementaux cumulés de l'extension programmée des capacités hydroélectriques soient bien évalués et à ce que des mesures permettant de limiter ces effets soient prévues aux stades de la conception et de l'exploitation des installations hydroélectriques ; faire en sorte que la participation du public aux procédures d'étude d'impact sur l'environnement soit la plus large possible.
- Consolider les mesures visant à réduire la pollution des ressources en eau imputable à l'agriculture, notamment en étendant les zones de protection des captages d'eau potable et en recourant davantage aux instruments économiques pour réduire la pollution due à l'utilisation et à la conservation des effluents d'élevage.
- Renforcer le système de surveillance de l'eau, notamment la surveillance dans le milieu ambiant de l'état écologique et chimique des eaux de surface et de l'état chimique et quantitatif des eaux souterraines, de manière à satisfaire pleinement aux prescriptions de la directive-cadre sur l'eau de l'UE.

1. Politique de l'environnement et cadre institutionnel

1.1. Objectifs de la politique de l'environnement nationale

Le cadre de la politique environnementale de la Slovénie des dix dernières années a été formulé dans les deux Programmes nationaux d'action pour l'environnement (PNAE) établis pour 1999-2004 et 2005-12. Le premier de ceux-ci était axé sur la réduction de la pollution et sur l'amélioration des performances environnementales (par exemple en ce qui concerne l'air, l'eau, la gestion des déchets et la protection de la nature/sauvegarde de la biodiversité). Le second fixait des objectifs et des priorités (et définissait des mesures à appliquer pendant la période considérée) dans quatre secteurs : le changement

climatique ; la nature et la biodiversité ; la qualité de la vie ; ainsi que les déchets et la pollution industrielle¹. Ces PNAE décrivaient les responsabilités des diverses parties prenantes, tout comme les instruments de mise en œuvre et les tâches prioritaires dans le cadre de la coopération internationale. Ils soulignaient également l'importance de la diffusion d'informations environnementales, de la participation du public à la prise de décision en matière d'environnement, ainsi que de l'éducation.

Bien que les mesures de mise en œuvre détaillée aient été principalement définies pour la période 2005-08, un grand nombre de programmes opérationnels spécifiques ont été adoptés par le gouvernement dans le cadre du PNAE. Les programmes opérationnels ont surtout eu pour rôle d'assurer la transposition en temps voulu de l'acquis environnemental de l'UE puis la mise en œuvre des obligations correspondantes. Ces programmes pâtissent généralement d'un éclatement des financements, faute principalement d'un ensemble cohérent de priorités. Les dispositions relatives au suivi et à l'évaluation de l'exécution des programmes laissent également à désirer. La création d'un comité formé des parties prenantes et dont le mandat aurait été d'évaluer l'efficacité du PNAE a été proposée, mais n'a jamais été menée à bien.

1.2. Cadre institutionnel de gestion de l'environnement

Le ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire (MOP) est la principale autorité environnementale de la Slovaquie. Il comprend trois directions. Sa Direction de l'environnement est responsable de l'élaboration des politiques environnementales, de la protection de la nature, de l'évaluation environnementale stratégique, de la gestion de l'eau et des questions liées aux biotechnologies. Elle rédige des textes législatifs dans son domaine d'action, élabore des documents d'orientation stratégique et des instruments de mise en œuvre, et assure la coordination avec les autres autorités compétentes concernant les questions environnementales. La Direction de l'aménagement du territoire est quant à elle chargée de la gestion de l'espace aux échelons national et communal, ainsi que de la construction, du logement et des transactions immobilières. Enfin, la Direction des services publics et de l'investissement est chargée de la préparation et de la gestion des investissements environnementaux bénéficiant d'un financement public, de la coordination des relations du ministère avec les services publics de protection de l'environnement, et de la gestion des procédures de marchés publics.

L'Agence de l'environnement (ARSO) et l'Inspection de l'environnement et de l'aménagement du territoire (IRSOP) sont les deux principaux organismes environnementaux placés sous la tutelle du ministère². L'ARSO assume diverses fonctions d'expertise, d'analyse, de réglementation et d'administration dans le domaine de l'environnement. Elle délivre les permis environnementaux, surveille la pollution de l'environnement et assure la qualité des données publiques relatives à l'environnement. L'ARSO dispose d'un effectif d'environ 400 personnes réparties entre son siège social et ses 27 antennes locales. Pour sa part, l'IRSOP est chargée d'assurer le respect des lois et règlements relatifs à l'environnement, à l'aménagement du territoire et au logement³. L'Inspecteur en chef de l'IRSOP rend directement compte au ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire. En 2011, le Service d'inspection de l'environnement et de la nature disposait de 56 inspecteurs répartis entre son siège et huit antennes régionales de différentes tailles. Outre l'IRSOP, d'autres inspections (dont celles responsables des produits chimiques, de l'agriculture, des forêts, de la chasse, de la pêche,

de la construction et de la santé) supervisent des activités liées à l'environnement sous l'autorité d'autres ministères.

La loi sur la protection de l'environnement (LPE) de 1993 a mis en place le Fonds public pour l'environnement slovène (*Eko Sklad*), personne morale publique chargée de promouvoir le développement durable en assurant le financement d'investissements. Le Fonds public pour l'environnement a pour principale fonction de fournir à des entreprises, communes et autres personnes morales (aussi bien que physiques) des prêts ou des garanties à des conditions libérales pour financer des projets d'investissements environnementaux conformes aux stratégies et aux politiques environnementales nationales comme à celles de l'UE (encadré 1.3).

En l'absence d'un échelon administratif régional, les communes sont responsables de la gestion de l'environnement au niveau infranational. Les autorités locales peuvent élaborer leurs propres programmes de protection de l'environnement (12 des plus grandes villes slovènes sont légalement tenues d'agir ainsi). Ces programmes peuvent avoir trait à la qualité de l'air et/ou de l'eau, à la consommation d'eau et/ou d'énergie, aux émissions de gaz à effet de serre, à la gestion des déchets, ou encore à la lutte contre le bruit. Les autorités locales fournissent également les services environnementaux publics, tels que l'approvisionnement en eau potable ; la collecte et le traitement des eaux usées urbaines ; le ramassage, le traitement et l'élimination des déchets municipaux ; et le nettoyage des espaces publics. La loi sur l'autonomie locale a autorisé la création d'inspections intercommunales pour surveiller le respect des arrêtés municipaux relatifs à ces services environnementaux. Cependant, depuis 2004, les communes ne sont plus habilitées à imposer des exigences environnementales plus rigoureuses que ne le prévoient les lois nationales.

Le haut degré d'autonomie des communes et l'absence de tout échelon administratif régional ont entraîné un grand vide en matière de gouvernance environnementale entre les niveaux national et local. Bien que des efforts soient en cours en vue de développer des stratégies communes pour s'attaquer aux problèmes prioritaires tels que la pollution atmosphérique locale, les autorités environnementales nationales n'ont souvent pas conscience de l'état de la gestion de l'environnement dans les communes du pays, dont le nombre ne cesse d'augmenter (il est passé de 147 en 1995 à 211 de nos jours). La loi sur le développement régional équilibré adoptée en 2000 a favorisé une coopération améliorée entre les organismes de développement régional, les conseils des régions et les associations de municipalités et villes de Slovénie. La supervision assurée par le gouvernement national reste toutefois insuffisante pour garantir une mise en œuvre homogène des prescriptions environnementales.

2. Législation environnementale

La Slovénie s'est dotée d'un cadre complet de dispositions législatives sur l'environnement au cours de la période étudiée. Son adhésion à l'UE en 2004 a été le principal moteur de ce processus : le pays a transposé avec succès dans sa législation nationale toutes les directives de l'UE applicables dans le domaine de l'environnement.

Le cadre juridique applicable en Slovénie en matière d'environnement comprend un nombre relativement réduit de lois (15 en l'occurrence), qui sont complétées par plus de 400 règlements. Sa clé de voûte est la loi sur la protection de l'environnement, qui fait office de loi-cadre mais définit également des exigences d'ordre général dans un large

éventail de domaines réglementaires. La première LPE, qui remonte à 1993, établissait les principes juridiques fondamentaux qui sous-tendent la protection de l'environnement (tels que le principe pollueur-payeur, le principe de précaution ou encore les principes de responsabilité environnementale) et ses instruments de base, tels que l'étude d'impact sur l'environnement, l'évaluation environnementale stratégique, les systèmes de permis, la surveillance de l'environnement et les mesures coercitives, ainsi que les instruments économiques. Une nouvelle LPE a été adoptée en 2004 en vue d'harmoniser pleinement le droit de l'environnement du pays avec les directives environnementales de l'UE. La LPE est régulièrement modifiée pour tenir compte des évolutions de la législation environnementale de l'UE. Parmi les autres grands éléments de la législation environnementale slovène figurent : la loi sur la conservation de la nature (de 1999, modifiée pour la dernière fois en 2004) ; la loi sur l'eau (de 2002, modifiée pour la dernière fois en 2008) ; la loi sur la gestion des organismes génétiquement modifiés (2002) ; la loi sur la protection des grottes (2004) ; et la loi sur la protection contre les rayonnements ionisants et la sûreté nucléaire (2002, modifiée pour la dernière fois en 2010).

Alors que l'essentiel de l'activité législative menée depuis dix ans dans le domaine de l'environnement a été liée à la nécessité de transposer dans la législation slovène l'acquis environnemental de l'UE, cette transposition ne s'est pas toujours accompagnée de l'instauration des mécanismes de mise en œuvre indispensables. En ce sens, la Slovénie a joué un rôle plutôt passif dans l'élaboration de politiques environnementales. Dans le même temps, les dispositions réglementaires du droit de l'environnement sont assez complexes, un grand nombre de règlements ayant été élaborés pour faire face à des questions très spécifiques. Ainsi, outre le déficit de réglementation de certains secteurs, tel celui de la gestion des déchets, et la lenteur de la mise en œuvre de certaines directives de l'UE (comme la directive-cadre sur l'eau), il existe également des chevauchements et même des contradictions entre différents décrets et ordonnances.

Le ministère de l'Administration publique a récemment fixé pour objectif de réduire de 25 % la charge administrative imposée par l'ensemble des réglementations publiques. Le MOP prévoit de réduire le nombre de réglementations environnementales et de simplifier les obligations déclaratives imposées par beaucoup d'entre elles (par exemple en passant à la notification par voie électronique). La réalisation d'une analyse d'impact de la réglementation pour les nouveaux projets législatifs serait également utile pour assurer la cohérence interne de la réglementation et réduire les contraintes réglementaires inutiles, conformément à la politique générale du gouvernement.

3. Prescriptions environnementales

3.1. Normes environnementales et systèmes de permis

Des normes de qualité du milieu ambiant pour l'air, les eaux douces superficielles, les eaux souterraines et les eaux marines, les sols, le bruit et le rayonnement électromagnétique ont, tout comme les mesures de suivi correspondantes, été établies dans une série de textes réglementaires. La plupart ont été adoptées ou révisées au cours des dix dernières années, dans le contexte de l'harmonisation avec le cadre réglementaire de l'UE.

Avant l'adoption de la LPE en 2004, la Slovénie n'imposait aucune obligation spécifique en matière d'obtention de permis environnementaux. Depuis lors, elle a accompli de notables progrès vers la création d'un système de permis environnementaux à plusieurs niveaux. Conformément à la LPE, le décret de 2004 sur les catégories d'activités et

d'installations industrielles susceptibles de provoquer une pollution de grande envergure a précisé les conditions et les procédures administratives de délivrance des permis environnementaux, laquelle est du ressort de l'ARSO.

Des permis intégrés sont requis pour les installations visées par la directive PRIP de l'UE (96/61/CE, remplacée par la directive sur les émissions industrielles, 2010/75/UE). Les permis PRIP sont délivrés sur la base de règlements spécifiques à chaque secteur fixant des valeurs limites pour les émissions et les effluents. Ces règlements ont été établis sur la base des normes allemandes, à la suite d'un vaste projet intergouvernemental de jumelage dont le but était d'aider la Slovénie à se conformer à la directive PRIP. Ils traduisent les valeurs limites d'émission et les mesures techniques définies dans les documents de référence de l'UE sur les meilleures techniques disponibles (MTD). L'ARSO a achevé le processus de délivrance de permis à toutes les installations PRIP existantes (156) en 2010, et non en 2007 comme prévu par la directive. Du fait des difficultés de mise en œuvre des MTD dans les installations industrielles existantes, certaines de celles-ci se sont vues accorder des périodes de transition.

Un permis distinct est requis pour les installations présentant un risque d'accident industriel (c'est-à-dire celles visées par la directive Seveso II de l'UE, 2003/105/CE). En vertu de ce permis, les exploitants sont tenus d'élaborer et de mettre en application une Politique de prévention des accidents majeurs, un système interne de gestion de la sécurité, ainsi que d'autres mesures de prévention et de protection d'ordre technique et organisationnel. En 2011, 55 installations Seveso sont enregistrées en Slovénie, et toutes détiennent les permis requis. Le permis fait partie intégrante du régime national slovène de prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et de limitation des conséquences de tels accidents.

Des permis environnementaux pour un seul milieu ont été accordés à environ 760 installations à l'origine de rejets potentiellement importants de polluants atmosphériques et aquatiques réglementés, ou à celles qui sont impliquées dans des activités de gestion des déchets mais qui ne sont pas visées par les directives PRIP et Seveso.

Un permis environnemental est également nécessaire avant qu'un permis de construire puisse être délivré (le cas échéant), ou encore avant que l'installation ou l'établissement débute ses activités⁴. Les informations sur les permis environnementaux délivrés sont accessibles au public sur demande, mais ne sont pas consultables en ligne. L'ARSO prévoit cependant de créer un registre interactif des permis PRIP sur son site Internet. Tous les permis environnementaux donnent lieu à un paiement unique au titre des frais de dossier administratif, dont le montant va de 17 EUR pour un permis pour un seul milieu à 500 EUR pour un permis PRIP, les recettes étant versées au budget général.

Les installations caractérisées par de faibles impacts sur l'environnement (dont les émissions et les effluents potentiels sont en dessous des valeurs limites fixées) ne nécessitent pas de permis environnemental, mais elles doivent se conformer aux normes générales d'émission et de rejet définies dans les réglementations d'ensemble applicables à toutes les activités industrielles.

Outre la LPE, plusieurs autres lois (la loi sur l'eau et la loi sur la conservation de la nature) rendent obligatoire l'obtention de permis ou d'autorisations en rapport avec l'environnement. L'ARSO a ainsi délivré plus de 33 000 permis d'utilisation d'eau à des fins technologiques, énergétiques, agricoles, etc. Ce grand nombre de permis impose une lourde charge administrative.

3.2. Aménagement du territoire

L'aménagement du territoire est pratiqué de longue date en Slovénie. Il est associé à la gestion de l'environnement depuis 1984. La loi de 2007 sur l'aménagement du territoire définit celui-ci comme une activité destinée à assurer la protection et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, le développement de différentes activités d'aménagement de l'espace et la coordination de l'utilisation des terres.

En vertu de la loi sur l'autonomie locale, les plans d'aménagement sont essentiellement élaborés par les communes. Il s'agit de plans à long et à moyen terme. Les citoyens peuvent influencer sur le contenu des documents d'aménagement en participant aux enquêtes publiques et en faisant part de leurs remarques par écrit. Les autorités nationales dispensent des conseils et facilitent la coopération entre les divers organismes. Les plans d'aménagement communaux sont approuvés par le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire sur la base des avis exprimés par l'ensemble des acteurs locaux. Les opérations d'aménagement d'importance nationale (concernant par exemple les routes ou les centrales électriques) sont réalisées dans le cadre de plans d'aménagement nationaux. Ceux-ci sont élaborés selon une procédure dont le MOP assure la coordination et à laquelle sont associés les ministères sectoriels compétents, tels que ceux de l'Économie et des Transports.

La multiplicité des collectivités locales et l'absence d'un niveau de planification régionale sont des obstacles majeurs en matière d'aménagement. Beaucoup de municipalités n'ont pas de cadre stratégique de développement, et pour les plus petites d'entre-elles, l'élaboration de plans d'aménagement impose une lourde charge financière. Les autorités locales voisines coordonnent rarement leurs plans d'occupation des sols, et elles sont souvent en situation de concurrence pour les projets de développement industriel et commercial. Bien que plusieurs communes puissent s'entendre pour préparer un plan d'aménagement régional, elles ne le font que rarement.

Il existe plusieurs sources de tension en liaison avec l'utilisation des terres en Slovénie. Nombre de plans d'investissement dans les infrastructures (routières en particulier) ont été conçus et mis en œuvre à la hâte, afin d'utiliser la totalité des fonds structurels mis à disposition par l'UE, sans accorder suffisamment d'attention aux considérations d'environnement et à l'efficacité. La majeure partie du territoire de la Slovénie étant couverte de montagnes et d'espaces naturels protégés, l'aménagement empiète constamment sur les terres agricoles (qui ne représentent que 8 % de la superficie totale), d'autant qu'elles sont relativement bon marché. Pour parer à cette tendance, un projet de loi sur la protection des sols envisage d'imposer le paiement d'une surtaxe pour l'acquisition de terres arables (dont les recettes alimenteraient un fonds spécial de remise en état des sols) et d'exiger que les promoteurs apportent la démonstration qu'aucun autre site ou tracé n'est possible.

Certains conflits d'aménagement, notamment dans le contexte de la mise en place d'infrastructures, découlent du manque de coordination entre les organismes publics nationaux. On note en outre un sentiment très fort (et croissant) de rejet à l'égard des projets d'aménagement locaux au sein de la population, ce qui incite nombre de promoteurs à limiter la participation du public à l'aménagement du territoire, d'où des conséquences négatives pour la qualité des décisions.

3.3. Évaluations environnementales

L'étude d'impact sur l'environnement (EIE) est mise en œuvre en Slovénie depuis 1993⁵. Toute demande d'agrément environnemental doit inclure un plan du projet accompagné des pièces justificatives appropriées, ainsi qu'un rapport d'impact sur l'environnement établi selon une procédure préétablie et contrôlé par un expert agréé. Sur la base de ce dossier, l'ARSO procède à une étude d'impact sur l'environnement en concertation avec les autres parties prenantes. Elle accorde ou refuse par la suite l'agrément environnemental en prenant en compte les avis des experts d'autres institutions, telles que l'Institut pour la conservation de la nature. Elle peut prescrire le respect de certaines conditions, limites ou instructions afin d'atténuer les impacts négatifs sur l'environnement. Le nombre de demandes d'agrément est passé de 77 en 2000 à 120 en 2003, mais il est retombé à 10 en 2010, du fait de la raréfaction des projets au lendemain de la crise, et 5 de ces demandes ont été rejetées par l'ARSO cette année-là.

Dans la pratique, la mise en œuvre de l'EIE soulève un certain nombre de problèmes. Le plus souvent, la procédure d'EIE n'est entreprise qu'après qu'un projet a été inclus dans un plan d'aménagement, c'est-à-dire à un stade où il est déjà difficile d'arrêter le projet, quel qu'en soit l'impact sur l'environnement. Qui plus est, les promoteurs s'efforcent de limiter la participation du public en faisant valoir que leur projet n'affecte qu'un territoire négligeable (l'absence de règles en la matière est un exemple de faille dans la réglementation).

L'évaluation environnementale stratégique (EES) est obligatoire pour les plans d'urbanisme et d'aménagement du territoire, ainsi que pour les plans et programmes locaux et nationaux concernant toute une série de domaines – énergie, industrie, transports, tourisme, gestion de l'eau et des déchets, agriculture et foresterie – et considérés comme ayant un impact significatif sur l'environnement sur la base de critères précis.

L'EES a déjà été appliquée au niveau national aux programmes opérationnels dans les domaines du développement rural, du développement régional, de la pêche et de la coopération transfrontière. Au niveau local, le manque de participation du public fait que les EES aboutissent presque toujours à une décision favorable. Les autorités locales respectent la lettre de la loi mais en enfreignent souvent l'esprit. En 2010, 244 plans et programmes ont été examinés pour déterminer s'il convenait de réaliser une EES ; 36 ont effectivement fait l'objet d'une évaluation, et seule une proposition a été rejetée pour cause d'atteintes à la biodiversité. Le MOP doit faire davantage d'efforts pour imposer le respect des prescriptions en matière d'EES au niveau local, ainsi que pour encourager la participation du public à ce processus.

3.4. Instruments non réglementaires

Les normes environnementales volontaires ont été largement adoptées en Slovénie, principalement sous la pression du marché. Plus de 700 entreprises slovènes ont obtenu la certification ISO 14001 (systèmes de management environnemental). Cela porte à croire que la plupart des grandes entreprises et bon nombre de celles de taille moyenne s'attachent activement à gérer les aspects environnementaux. Dans le même temps, les certifications EMAS (système communautaire de management environnemental et d'audit) ont été bien moins nombreuses, puisque seules quatre entreprises en ont

bénéficié. Cette situation est semblable à celle observée dans les autres pays de l'UE, à l'exception de l'Allemagne.

En Slovaquie, l'éco-étiquetage est régi par l'article 31 de la LPE. Les groupes de produits et les conditions d'obtention d'un écolabel spécifiquement applicables à chaque produit sont décrits dans les règlements de l'UE relatifs au système communautaire d'attribution du label écologique. Pour obtenir un écolabel pour un produit, le producteur ou l'importateur doit déposer une demande auprès du MOP en apportant la preuve que le produit remplit les conditions requises, et il doit également s'acquitter d'une redevance. Le MOP peut retirer un écolabel si un produit ne remplit plus les conditions requises. Seules quatre entreprises détiennent actuellement des écolabels en Slovaquie. L'industrie slovaque souhaiterait voir les pouvoirs publics promouvoir la labellisation écologique par des campagnes d'information et au travers des marchés publics.

Un certain nombre de prix environnementaux ont été créés par le quotidien *Finance* (www.finance.si), en partenariat avec la Chambre de commerce et d'industrie de la Slovaquie. Ces prix récompensent l'efficacité énergétique et les performances environnementales des entreprises ou des produits.

4. Assurance du respect de la législation environnementale

4.1. Promotion du respect

Le MOP et l'IRSOP travaillent avec la Chambre de commerce et d'industrie, la Chambre des métiers (qui représente les petites et moyennes entreprises) et les associations professionnelles sectorielles pour clarifier les prescriptions de la nouvelle législation environnementale. En complément des ateliers actuellement organisés pour expliquer les exigences réglementaires, les pouvoirs publics devraient fournir à tous ceux qui sont visés par la réglementation des indications sur la mise en conformité au travers d'un site Internet et de publications sectorielles. L'IRSOP pourrait également rendre plus efficaces ses activités d'assurance du respect de la législation en offrant des incitations réglementaires aux exploitants qui ont démontré de manière fiable un bon comportement en matière d'environnement (en adoptant un système de management environnemental ou en affichant de bons antécédents en matière de conformité, par exemple). Diverses incitations pourraient être aisément appliquées : espacement des inspections, assouplissement des obligations déclaratives, réduction du montant des redevances à acquitter au titre des permis, etc.

4.2. Contrôle du respect

La planification des inspections s'est sensiblement améliorée ces dernières années (encadré 2.1). Les inspections environnementales sont multimilieu et généralement réalisées par un seul inspecteur. Les inspections programmées comptent pour 55 à 60 % environ de l'ensemble (3 217 sur 5 196 en 2010). Cependant, la moitié seulement des visites sur place programmées sont le fruit d'une démarche de hiérarchisation des inspections en fonction des risques. L'autre moitié s'inscrit dans des campagnes d'inspection destinées à vérifier le respect de prescriptions légales particulières sur l'ensemble du territoire national. L'IRSOP conduit plusieurs campagnes de ce type par an. Ainsi, en 2009, ces campagnes ont été notamment centrées sur le ramassage et le transport séparés de différents types des déchets municipaux, sur les mouvements transfrontières de déchets, sur l'utilisation de solvants organiques pour le nettoyage à sec et sur les zones protégées.

Encadré 2.1. Planification des inspections environnementales en fonction des risques

L'IRSOP a classé 5 500 installations industrielles réglementées placées sous sa responsabilité en trois catégories selon leur taille et leur risque pour l'environnement :

- La catégorie 1 (fort impact) regroupe les installations PRIP et Seveso, les stations de traitement de l'eau et des eaux usées, les activités mettant en jeu des déchets dangereux, ainsi que les décharges accueillant des déchets solides. Ces installations font l'objet d'une inspection régulière au moins une fois par an.
- La catégorie 2 (moyen impact) couvre toutes les autres installations qui requièrent un permis environnemental pour un seul milieu. Celles-ci font l'objet d'une inspection tous les deux ans.
- La catégorie 3 (faible impact) comprend les installations qui ne nécessitent pas de permis environnemental. Pour ces entités réglementées, la fréquence des inspections est d'une fois tous les trois à cinq ans.

La planification des inspections annuelles est effectuée à l'aide de l'application logicielle « PLAN » développée en 2008. Le logiciel PLAN prend en considération la catégorie de risque d'une installation et la date de sa dernière inspection. Il ne tient toutefois pas compte du temps nécessaire pour procéder à l'inspection des différents types d'installations. Les inspections des installations Seveso sont généralement programmées et menées séparément de celles des autres sites. L'IRSOP a également constitué une vaste base de données des installations réglementées, dans laquelle sont consignés pour chaque installation l'historique des inspections, les infractions constatées et les mesures correctrices prises, ainsi que les sanctions infligées. Cette base de données n'est pas accessible au public.

Source : IRSOP.

Les inspections non programmées comptent pour une part relativement importante de l'ensemble des inspections. Elles sont habituellement déclenchées par des plaintes ou des accidents. En 2009, l'IRSOP a reçu 3 684 plaintes liées à l'environnement. Ce chiffre a augmenté ces dernières années, une grande partie des plaintes étant liées à l'élimination des déchets de construction et des véhicules hors d'usage. La toute première priorité de l'IRSOP est de réagir aux cas où il existe une menace potentielle pour la santé publique ou pour l'ordre public, aux plaintes au sujet des installations de catégorie 1, ainsi qu'aux signalements effectués par les ONG.

Tous les exploitants sont tenus d'assurer une autosurveillance conformément aux conditions énoncées dans leurs permis environnementaux. Les inspecteurs ne prélèvent pas d'échantillons lors des visites sur place. Les mesures et les analyses sont réalisées par des laboratoires agréés par l'ARSO, aux frais des exploitants. Ceux-ci soumettent leurs rapports d'autosurveillance à l'ARSO, qui partage ces informations avec l'IRSOP. Le transfert des données d'autosurveillance n'est toutefois pas suffisamment régulier, ce qui complique le travail de contrôle de la conformité et de répression des infractions de l'IRSOP.

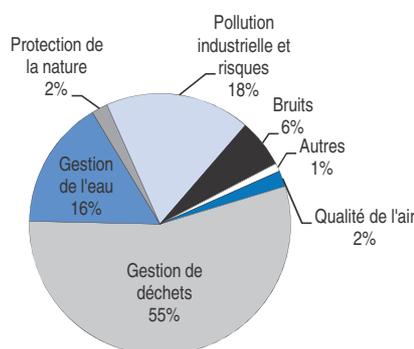
La prépondérance des inspections liées aux déchets (graphique 2.1) ne reflète pas seulement l'importance des problèmes qui se posent en ce domaine, mais aussi le temps

que consacrent les inspecteurs aux problèmes concernant les décharges de déchets municipaux et l'élimination illicite de déchets de construction et de démolition.

Le manque de personnel est l'un des principaux défis auxquels est confrontée l'IRSOP. Le très large éventail de tâches que doivent assurer les inspecteurs, malgré une certaine spécialisation, constitue un problème grandissant, en particulier dans les antennes régionales qui comptent relativement peu d'inspecteurs. Le champ d'action de l'IRSOP s'est spectaculairement élargi au cours des dernières années sans que ses effectifs aient augmenté en proportion. Elle est désormais responsable de l'inspection des activités de gestion des déchets, auparavant assurée par l'Inspection de la santé, et elle assume en outre de nouvelles compétences dans des domaines tels que les organismes génétiquement modifiés, les émissions de gaz à effet de serre, la protection de la nature, ou encore les rayonnements électromagnétiques. Globalement, le nombre de règlements dont l'IRSOP est chargée d'assurer le respect a quadruplé depuis l'an 2000. Le budget de l'Inspection n'a pas augmenté en proportion : de 6 millions EUR en 2002, il est passé à 7.6 millions EUR en 2011.

L'IRSOP coopère avec le service des douanes et avec la police dans le cadre de la surveillance des mouvements transfrontières de déchets en procédant à des échanges d'informations et à des inspections conjointes. Elle effectue également des inspections conjointes avec l'Inspection des produits chimiques du ministère de la Santé (responsable en matière d'entreposage et de manipulation des produits chimiques), dès lors que ces produits font partie intégrante de déchets dangereux. L'IRSOP collabore avec l'Administration de la protection civile et des secours aux sinistrés en vue de faire face aux accidents industriels et à leurs conséquences. Elle collabore par ailleurs avec l'Inspection de l'agriculture, des forêts et de l'alimentation, principalement dans le cadre de la lutte contre les dépôts illicites de déchets dans les forêts et sur les terres agricoles.

Graphique 2.1. Répartition des activités de contrôle du respect par domaine de réglementation, 2010



Source : IRSOP (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932695393>

Les problèmes de collaboration interadministrations en matière de contrôle du respect de la législation sont traités par le Conseil de l'inspection, un organe de travail permanent qui est chargé de la coordination des divers services d'inspection créés en application de la loi relative aux inspections. Le Conseil de l'inspection s'occupe des problèmes professionnels et organisationnels courants liés à la mise en œuvre de certains services

d'inspection. Il établit des indicateurs de l'efficacité et de la qualité du travail des services d'inspection et en surveille l'évolution, et il fournit un système d'information commun qui permet un échange de données entre tous les services d'inspection. Des groupes de coordination régionale des inspecteurs ont été mis en place pour améliorer la collaboration opérationnelle sur le terrain.

Au niveau local, des inspections intercommunales contrôlent le respect des arrêtés municipaux relatifs à la gestion des déchets, au traitement des eaux usées, à l'entretien des espaces verts, à la sécurité routière et à une série de questions sans lien avec l'environnement, telles que les impôts municipaux ou la publicité. L'IRSOP inspecte ainsi les fournisseurs publics de services environnementaux, alors que les inspecteurs municipaux contrôlent les producteurs de déchets et les responsables de rejets dans les égouts publics. Contrairement au bon niveau de collaboration observé entre les inspections au niveau national, il n'existe pour l'heure aucune coordination entre les inspecteurs locaux et ceux de l'IRSOP.

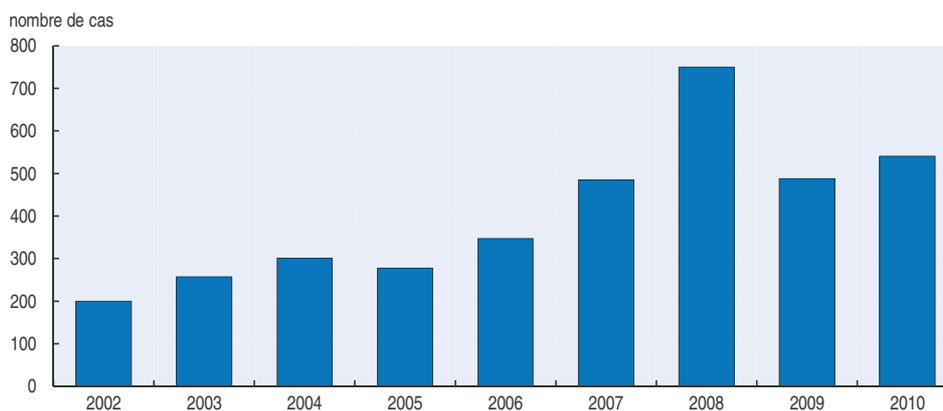
En outre, la « boucle de rétroaction » de l'Inspection aux décideurs chargés de la rédaction des textes législatifs au sein du MOP pourrait être améliorée. Pour parvenir à rationaliser la réglementation environnementale du pays, le ministère devrait prêter une plus grande attention aux enseignements tirés de la mise en application de certains règlements, où les difficultés sont souvent la conséquence d'ambiguïtés et de contradictions dans les prescriptions en vigueur.

4.3. Répression des infractions

Les pouvoirs de coercition des inspecteurs environnementaux sont définis par la loi relative aux inspections, qui leur confère notamment l'autorité pour ordonner des mesures permettant de corriger la non-conformité dans des délais déterminés, prendre des sanctions administratives en vertu de la loi relative aux infractions générales (2005) et signaler toute infraction pénale au ministère public.

Le nombre d'infractions ayant donné lieu à des mesures coercitives a sensiblement augmenté au cours des neuf dernières années (graphique 2.2). Les suites les plus

Graphique 2.2. **Nombre d'infractions ayant donné lieu à des mesures coercitives, 2010**



Source : IRSOP (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932695412>

fréquemment données aux infractions prennent la forme d'une injonction écrite indiquant les mesures correctrices à mettre en œuvre et celles à prendre pour assurer le suivi des incidences environnementales correspondantes. Lorsqu'il s'agit d'irrégularités mineures, une note d'avertissement peut suffire. Par l'émission d'une injonction de mise en conformité, l'inspecteur peut fermer l'installation et/ou ordonner à l'exploitant de cesser d'employer des substances, des équipements, des procédés ou des moyens de transport spécifiques, ou prescrire toute autre mesure visant à remettre l'installation en conformité. Ou bien encore l'inspecteur peut proposer que l'ARSO retire le permis environnemental du contrevenant. En 2010, l'IRSOP a ordonné des mesures de mise en conformité à l'issue de près de la moitié de ses inspections.

Selon la nature de l'infraction (gravité du préjudice, degré d'intentionnalité, etc.), l'inspecteur peut directement infliger une amende administrative en vertu de la loi relative aux infractions générales et du texte de loi dont les dispositions ont été ignorées, ou engager des poursuites pénales contre l'installation et/ou la personne physique responsable. La loi relative aux infractions générales a simplifié la procédure en permettant aux inspecteurs d'imposer directement des sanctions plutôt que d'avoir à les faire approuver par le tribunal administratif. Cependant, la sanction peut toujours être contestée en justice.

Une sanction financière peut être infligée à une société, à ses représentants, ainsi qu'à des personnes physiques. Le montant maximal des amendes administratives est de 125 000 EUR pour les personnes morales, de 4 100 EUR pour leurs représentants (l'amende peut être multipliée par trois si l'infraction a provoqué d'importants dommages à l'environnement) et de 1 200 EUR pour les personnes physiques. Il existe différents barèmes d'amendes pour les infractions à la sécurité industrielle : de 10 000 à 20 000 EUR pour les personnes morales, et de 1 000 à 1 500 EUR pour leurs représentants. En outre, les inspecteurs peuvent infliger une amende de 10 000 EUR en cas de non-respect des mesures prescrites dans une injonction de mise en conformité.

L'IRSOP n'a pas défini de politique officielle en matière d'application des sanctions administratives. Les inspecteurs appliquent généralement l'amende minimale fixée par la loi, mais dans certains cas (infractions répétées ou importants dommages à l'environnement, par exemple) le montant peut être plus élevé. En 2010, l'Inspection a imposé pour 1.3 million EUR d'amendes, le montant moyen de chaque amende s'élevant à 2 500 EUR. C'est là une augmentation spectaculaire par rapport à 2006, où le total des amendes s'était élevé à 266 953 EUR et le montant moyen à environ 1 000 EUR (tableau 2.1).

Tableau 2.1. Application d'amendes administratives pour infractions environnementales en Slovénie, 2006-10

	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre d'infractions passibles d'amendes	262	372	499	473	522
Montant des amendes infligées (EUR)	266 953	591 939	863 914	896 239	1 339 706
Montant des amendes recouvrées (EUR)	171 612	350 732	407 086	471 798	705 470
Taux de recouvrement (%)	64	59	47	52	53

Source : IRSOP (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932695925>

Le montant des amendes effectivement recouvrées ne représente que la moitié environ de celles infligées (tableau 2.1). Cela s'explique en partie par le fait que les exploitants peuvent ne payer que la moitié du montant s'ils procèdent au règlement dans les huit jours, ce qui atténue l'effet dissuasif des amendes. Qui plus est, environ 10 % des

amendes font l'objet d'un recours qui peut aboutir à une réduction de son montant ou à son annulation pure et simple. En cas de non-paiement, le recouvrement est confié à l'administration des douanes (mais la procédure est longue et implique beaucoup de formalités administratives). Le produit des amendes est versé au budget général.

Les amendes environnementales actuellement appliquées en Slovénie ne sont pas à la mesure des avantages économiques tirés par les contrevenants du non-respect de la législation. En règle générale, les sanctions monétaires sont inefficaces tant qu'enfreindre la loi demeure rentable. Le MOP et l'Inspection devraient travailler de concert en vue de mettre au point des méthodes d'évaluation des avantages économiques de la non-conformité (semblables à celles employées depuis le milieu des années 80 par l'Agence pour la protection de l'environnement des États-Unis) et de proposer de modifier en conséquence la loi relative aux infractions générales en vigueur en Slovénie.

Les inspecteurs de l'IRSOP soumettent des rapports d'activité hebdomadaires et mensuels à l'inspecteur en chef, en s'appuyant sur un petit nombre d'indicateurs de rendement (d'activité) tels que la quantité d'inspections réalisées et de sanctions appliquées. L'IRSOP prévoit d'élaborer des indicateurs de performance pour évaluer l'efficacité et l'efficience de ses activités. Il conviendrait de poursuivre ces efforts et de mettre en place un nouveau système de gestion des performances dans le cadre d'une planification et d'une budgétisation axées sur les résultats.

4.4. Responsabilité environnementale

Depuis l'adoption de la LPE, le régime en vigueur en Slovénie en matière de responsabilité environnementale exige que l'exploitant d'une installation industrielle supporte les coûts de toutes les mesures visant à prévenir les accidents et à en limiter les conséquences lorsqu'ils surviennent. En cas de pollution accidentelle à l'origine de dommages environnementaux, la partie responsable doit assumer le coût des mesures appropriées. La LPE a été modifiée en 2008 pour renforcer la réglementation relative à la responsabilité environnementale en matière de prévention et de réparation des dommages environnementaux, conformément à la directive de l'UE sur la responsabilité environnementale (2004/35/CE). L'acte modificatif a instauré un régime de responsabilité objective (c'est-à-dire indépendante du respect ou non des permis applicables) en cas de dommages causés aux eaux et aux sols.

La LPE exige également que les personnes « imposant une charge à l'environnement » disposent d'une assurance-responsabilité civile pour les dommages environnementaux que pourraient causer leurs activités. Aucun montant minimal d'assurance n'est toutefois exigé, pas plus que les personnes « imposant une charge à l'environnement » ne sont expressément définies. La LPE prévoit également qu'une garantie financière peut être exigée de l'exploitant lors de la délivrance d'un permis environnemental. En principe, ces instruments s'excluent mutuellement, mais aucun d'eux n'est aujourd'hui opérant du fait de la faiblesse intrinsèque du régime de responsabilité.

Les autorités environnementales slovènes devraient renforcer le système de responsabilité environnementale en cas de dommages causés aux ressources naturelles en étendant le recours aux injonctions administratives de remise en état, ainsi qu'en renforçant et en appliquant les dispositions législatives relatives à la récupération des coûts de remise en état auprès des parties responsables. Les dispositions réglementaires en vigueur concernant les garanties financières à fournir par les opérateurs d'activités industrielles dangereuses doivent être simplifiées et mises en application.

La responsabilité de droit privé est indépendante des dommages-intérêts ou des autres sanctions qui peuvent être infligées en vertu des dispositions de droit public en matière de responsabilité environnementale : les acteurs privés ayant subi un préjudice peuvent en demander réparation à titre individuel quels que soient les dommages à l'environnement. Une indemnisation est généralement accordée en cas de dommages causés intentionnellement ou par négligence, mais la responsabilité sans faute intentionnelle s'applique lorsqu'il s'agit d'activités dangereuses. Une partie ayant subi des dommages physiques peut également demander l'interdiction de l'activité à l'origine du préjudice ou la fermeture de l'installation polluante. Malgré l'existence de ces dispositions, très peu d'affaires de dommages environnementaux ont été portées devant les tribunaux slovènes.

5. Promotion de la démocratie environnementale

5.1. Information environnementale

Les PNAE pour 1999-2004 et 2005-12 ont insisté sur le fait que la fourniture d'informations sur l'environnement constitue l'un des éléments les plus importants de la politique environnementale de la Slovaquie. L'accès du public à l'information environnementale est régi depuis 2003 par la loi sur l'accès aux informations à caractère public. Cette loi précise les procédures à mettre en œuvre pour assurer un libre accès aux informations à caractère public détenues par les organismes publics, les administrations locales et les entreprises de service public. En 2004, la Slovaquie a ratifié 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. La LPE de 2004 a précisé les définitions des informations environnementales, les restrictions pour des raisons de confidentialité, les exigences en matière de préparation et de diffusion de rapports sur l'état de l'environnement, ainsi que les données qui doivent être publiées en ligne.

Les règlements relatifs à l'accès à l'information se sont révélés efficaces. Si l'organisme public concerné refuse l'accès à l'information ou ne répond pas dans un délai de 20 jours, un recours peut être formé auprès du Commissaire à l'information⁶. Si le recours est rejeté, l'intéressé peut contester cette décision en justice. En 2006, le Commissaire a reçu 15 requêtes à l'encontre du MOP, dont 12 ont été retirées du fait que le ministère a communiqué les informations sitôt le recours formé.

Les rapports sur l'environnement de la Slovaquie analysent les données relatives à la qualité de l'environnement et évaluent la mise en œuvre des PNAE et l'impact des secteurs économiques sur l'environnement, ainsi que le degré d'intégration des exigences de protection de l'environnement dans les politiques de développement sectoriel. Les rapports sur l'état de l'environnement sont publiés au moins tous les quatre ans, et des mises à jour des Indicateurs environnementaux de la Slovaquie (qui sont au nombre de plus de 120) sont publiées tous les deux ans par l'ARSO. Ces documents sont, tout comme l'Atlas de l'environnement, accessibles sur le portail EIONET-SI, de même que sur les pages Internet du MOP et de l'ARSO. Les données relatives aux émissions atmosphériques nationales sont également disponibles en ligne. Des accords signés entre les institutions publiques visent à assurer une meilleure utilisation et une plus grande compatibilité des données recueillies, et prévoient en particulier une coopération pour la mise en place de comptes environnementaux.

Certaines catégories d'informations environnementales portant sur des installations ou des activités bien précises sont également accessibles au public. Parmi elles figurent les demandes de permis de construire portant sur de nouvelles installations ou encore les rapports relatifs aux études d'impact sur l'environnement et les permis (informations accessibles sur demande), mais pas les données sur le respect des prescriptions par chaque exploitant.

5.2. Participation du public à la prise de décision en matière d'environnement

Organisations non gouvernementales

En 2003, le gouvernement slovène a adopté une Stratégie de coopération avec les organisations non gouvernementales en vue de promouvoir différentes formes de coopération dans le cadre du processus d'adoption et de mise en œuvre des politiques publiques. Conformément à la LPE, les pages Internet du MOP et des autorités locales publient les projets de règlement et invitent les ONG et les citoyens à faire part de leurs observations. De même, dans le domaine de l'aménagement du territoire, les autorités nationales et locales compétentes doivent permettre la participation des personnes et des associations intéressées aux processus de préparation et d'adoption des décisions d'aménagement⁷.

Il existe actuellement 226 ONG déclarées (dont une trentaine participant activement à l'élaboration de la législation environnementale), bien que leurs adhérents soient relativement peu nombreux. En 2007, le MOP et cinq ONG environnementales nationales de premier plan⁸ ont créé à Ljubljana un Centre environnemental, qui vise à apporter un soutien à la communauté des ONG environnementales en lui fournissant des informations, à promouvoir son influence sur la prise de décision environnementale et à sensibiliser davantage la population à l'environnement. Il existe également un Centre d'information juridique des ONG.

Les ONG environnementales bénéficient d'un certain soutien financier public (cependant très limité). Un exemple positif en est que le MOP, en coopération avec le Bureau gouvernemental de la communication, a cofinancé en 2008-09 des projets d'information et de communication mis en œuvre par les ONG. Le MOP et le ministère de l'Éducation contribuent également aux initiatives des ONG en matière d'éducation environnementale. Le gouvernement pourrait toutefois déployer davantage d'efforts pour encourager des relations plus étroites avec la communauté des ONG environnementales sur la base de l'engagement commun face aux problèmes d'environnement prioritaires.

Les ONG environnementales jouent un important rôle de surveillance des activités des pouvoirs publics. En 2010, six ONG emmenées par Umanotera ont établi un rapport intitulé *Mirror to the Government : Green NGO Monitor*, qui évaluait les performances de l'État dans 14 domaines environnementaux à l'aide de 39 indicateurs. Ce rapport parvenait à la conclusion que le déficit de mise en œuvre des politiques et de la législation de protection de l'environnement constituait le principal défi environnemental pour la Slovaquie. En 2007, un rapport intitulé *Mirror to the Government* a mis en évidence le déficit général de participation du public à la prise de décision, et a évalué les ministères du gouvernement selon leur ouverture à cette participation.

Accès à la justice

La LPE comporte une disposition qui permet aux citoyens d'engager une action en justice, même pour une infraction au droit de l'environnement qui ne les affecte pas

directement. Cette disposition va plus loin que l'article 9.3 de la Convention d'Aarhus. Il n'existe toutefois que très peu d'exemples de citoyens ayant engagé des actions en justice contre les auteurs d'infractions environnementales, même si le coût des procédures judiciaires n'est pas prohibitif⁹.

Dans le cadre d'une procédure judiciaire, un demandeur peut exiger à tout moment (avant, pendant ou après la procédure) que le tribunal émette une injonction temporaire pour prévenir tout dommage ou préjudice imminent jusqu'à ce que l'action en justice arrive à son terme et que la décision du tribunal soit appliquée. Une injonction peut être accordée si le plaignant montre qu'un préjudice irréparable risquerait sinon de se produire, ou que l'exécution de la décision judiciaire serait autrement empêchée ou entravée. La législation slovène ne prévoit toutefois pas la possibilité d'intenter des actions collectives. Pas plus que les citoyens ne peuvent attaquer les autorités gouvernementales devant les tribunaux pour avoir manqué à leurs obligations, telles que celle d'imposer le respect de la réglementation environnementale.

Les conditions dans lesquelles les ONG peuvent avoir la capacité juridique d'intervenir devant la justice administrative dans des affaires liées à l'environnement sont strictement définies. C'est le cas en particulier dans le cadre de la LPE, qui ne permet aux ONG de prendre part qu'aux procédures de délivrance d'un agrément environnemental pour une activité planifiée, ou d'un permis environnemental pour l'exploitation d'une installation susceptible de causer une pollution de grande ampleur. Les conditions sont moins strictes dans le cadre de la loi sur la conservation de la nature, qui permet la participation à toutes les procédures administratives et judiciaires touchant à la conservation de la nature. Cependant, dans les deux cas, le droit d'agir en justice est accordé par le MOP sur demande de l'ONG. Les incohérences entre les deux lois ont donné lieu à différentes interprétations du droit des ONG d'agir en justice et à de vastes affaires judiciaires (encadré 2.2).

Encadré 2.2. Droit des ONG d'agir en justice dans le cadre du système de permis environnementaux : l'affaire du plateau de Volovja reber

Le plateau de Volovja reber, près de la ville d'Ilirska Bistrica dans le sud-ouest de la Slovénie, est une zone connue pour la richesse de son milieu naturel et de sa biodiversité. On y trouve des lynx d'Eurasie et des ours bruns, aussi bien que des oiseaux migrateurs et des sites de nidification de l'aigle royal. Bien que cette zone satisfasse aux critères d'inclusion dans le réseau Natura 2000, il a été retiré de la liste en 2004 en raison du projet de construction de la première ferme éolienne slovène. En 2006, la société publique de distribution d'électricité Elektro Primorska a demandé un permis environnemental pour construire 43 éoliennes d'une puissance de 28.05 MW.

Sitôt le permis demandé, une ONG slovène de protection des oiseaux (DOPPS) a demandé à pouvoir prendre part à la procédure de délivrance du permis. Cette demande a été rejetée au motif que la DOPPS possédait le statut d'ONG agissant dans l'intérêt public au regard de la loi sur la conservation de la nature, mais que tel n'était pas le cas au regard de la loi sur la protection de l'environnement (LPE). En juin 2006, le tribunal administratif a rendu une décision favorable à la demande de la DOPPS et ordonné à l'Agence de l'environnement (organe administratif de première instance) de reconsidérer l'octroi de la capacité juridique à la DOPPS. Néanmoins, le statut demandé a de nouveau été refusé à la DOPPS, avant de lui être finalement accordé en septembre 2007 par le MOP, à la suite d'un appel.

Encadré 2.2. Droit des ONG d'agir en justice dans le cadre du système de permis environnementaux : l'affaire du plateau de Volovja reber (suite)

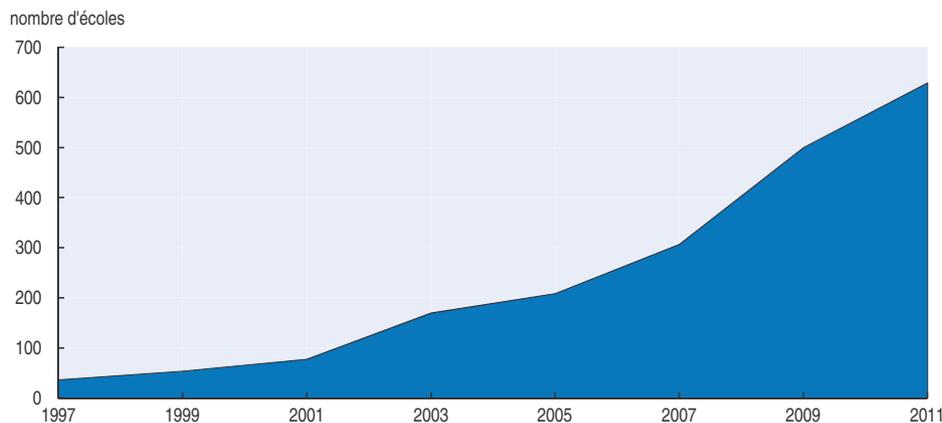
Malgré un rapport d'expert publié par l'Institut de conservation de la nature de la Slovénie, selon lequel le parc d'éoliennes aurait un impact inacceptable sur les espaces naturels, l'Agence de l'environnement a délivré l'agrément environnemental en juin 2006 et le projet s'est vu accorder un permis de construire en 2007. Cependant, du fait des nombreuses plaintes et des actions en justice formées par la société civile, les travaux de construction n'ont pas débuté. Le permis environnemental a finalement été révoqué en 2011.

5.3. Éducation environnementale

La Slovénie a accompli de rapides progrès en matière d'éducation environnementale. Plus de 600 écoles et jardins d'enfants participent activement au programme européen Éco-Écoles (lancé au Danemark au début des années 90), qui encourage une éducation systématique et approfondie à l'environnement. Ce programme non gouvernemental prône une gestion écologique de l'eau, des déchets et de l'énergie dans les écoles publiques, et vise à élargir son champ d'application pour faire en sorte que les programmes scolaires fassent une plus large place à la protection de l'environnement.

Le programme Éco-Écoles a connu une expansion très rapide depuis sa mise en place en 1996 (graphique 2.3). Le réseau slovène d'Éco-Écoles couvre actuellement 32 % des jardins d'enfants, 42 % des écoles primaires et 21 % des établissements d'enseignement secondaire. Au cours de la seule année scolaire 2009/10, les établissements d'enseignement participants ont soumis 2 107 rapports sur la mise en œuvre de projets auxquels contribuaient plus de 14 000 enseignants et 150 000 élèves.

Graphique 2.3. Éco-écoles enregistrées en Slovénie, 1997-2011



Source : DOVES, organisme slovène de la Fondation pour l'éducation à l'environnement en Europe, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932695431>

Le programme Éco-écoles est financé principalement par les cotisations annuelles des institutions participantes et par des mécènes (issus pour l'essentiel du secteur des entreprises). Il bénéficie aussi d'un soutien du MOP et du ministère de l'Éducation en vertu d'un mémorandum de coopération signé en 2005.

Un programme similaire, U4Energy, mis en œuvre par l'European SchoolNet pour le compte de la Commission européenne, est également en cours en Slovénie. Il favorise la sensibilisation énergétique dans les établissements scolaires par le biais de programmes d'enseignement en sciences humaines, sociales et physiques.

6. Gestion environnementale au niveau local

Les compétences et les tâches des autorités locales sont déterminées par la loi sur l'autonomie locale. Les communes assument des fonctions de réglementation et de gestion pour ce qui est de la fourniture de services environnementaux (tels que la distribution d'eau et l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets, ou encore la protection contre les nuisances sonores). Elles peuvent également adopter leurs propres programmes de protection de l'environnement, alors que les plus grandes agglomérations sont pour leur part tenues de le faire.

Les modifications apportées en 2002 et 2005 à la loi sur l'autonomie locale ont autorisé les collectivités locales à coopérer volontairement entre elles sur des questions de gouvernance et de gestion locales. Elles peuvent gérer leurs fonds en commun et mettre conjointement en place des organismes administratifs, des entreprises publiques et des institutions au niveau intercommunal. En vertu de la loi de 2005 sur le financement des communes, les municipalités qui assurent conjointement des fonctions d'administration locale peuvent bénéficier d'aides du budget de l'État et de subventions de l'UE. Pour les communes, c'est là une importante incitation à mettre en commun leurs ressources dans le cadre d'associations municipales constituées autour d'enjeux particuliers (comme la gestion de l'eau ou celle des déchets), ce qui a pour effet d'accroître leurs compétences professionnelles communes et de réduire les frais d'administration.

En 2010, la Slovénie comptait 35 inspections intercommunales chargées de superviser la gestion des déchets, les espaces verts, la circulation automobile, etc. La commune de Vrhnika (16 000 habitants) partageait ainsi une inspection de huit personnes avec six autres collectivités locales, sans aucune spécialisation des tâches confiées aux inspecteurs. Bien que la moitié du financement des inspections intercommunales provienne de l'État, les ressources des inspections sont clairement insuffisantes pour faire face de manière efficace à l'ensemble des problèmes qui relèvent de leur compétence. La concertation entre les inspections communales et l'IRSOP doit également être renforcée, en particulier sur les questions de gestion des déchets.

7. Biodiversité et protection de la nature

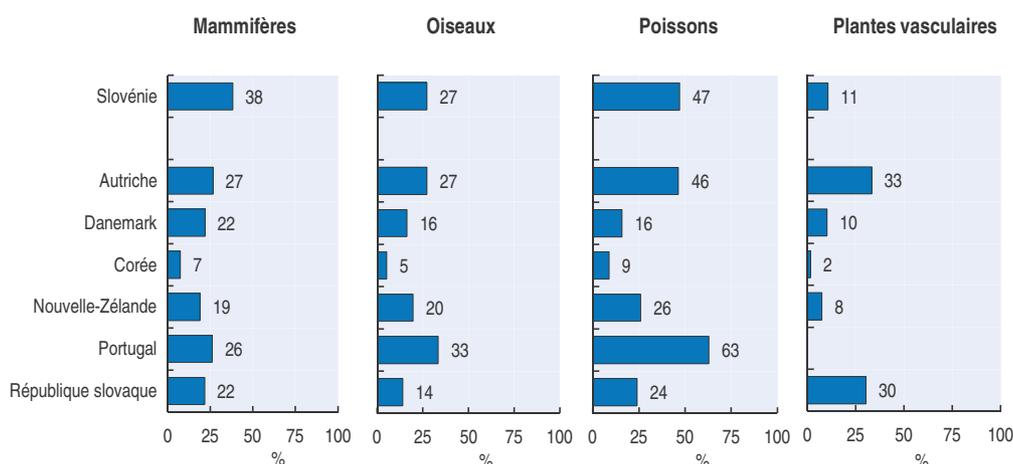
7.1. Situation et tendances

Grâce à sa situation au carrefour de plusieurs systèmes écologiques¹⁰ et à la diversité de ses paysages, la Slovénie abrite une riche biodiversité. Ce capital naturel est encore enrichi par des écosystèmes semi-naturels de grande valeur qui sont le fruit d'une longue tradition de gestion des forêts proche des conditions naturelles et de pratiques agricoles peu intensives. Le hêtre, le sapin et le chêne constituent les principales essences forestières et composent le paysage emblématique du pays, qui couvrait 62,0 % du territoire national en 2009.

De tous les pays de l'UE qui occupent comme elle les régions biogéographiques continentale et alpine, la Slovénie est celui qui possède le plus grand nombre d'espèces pour lesquelles des sites Natura 2000 ont été définis. Environ 26 000 espèces animales et

végétales ont été identifiées. Pas moins de 850 espèces sont endémiques, et la plupart d'entre elles vivent sous terre dans les habitats formés par les grottes karstiques¹¹. La Slovénie abrite également des animaux tels que le pygargue à queue blanche, l'ours, le loup et le lynx. Depuis que le lynx a été réintroduit en 1973, il s'est propagé dans une grande partie de la Slovénie et dans les pays voisins. Les primes versées pour chaque loup tué ont été abolies en 1973. Néanmoins, 38 % des espèces de mammifères, 27 % des espèces d'oiseaux, 47 % des espèces de poissons d'eau douce et 11 % des espèces de plantes vasculaires sont menacées (graphique 2.4). Parmi ces espèces figurent au moins neuf races traditionnelles d'animaux de ferme. Les types d'habitats les plus menacés sont les eaux côtières, les eaux marines et les eaux continentales, les marais et les zones humides, les prairies humides et les milieux souterrains.

Graphique 2.4. **Espèces animales et végétales menacées, fin des années 2000**



a) Espèces "gravement en danger", "en danger" et "vulnérables" selon la classification UICN des espèces connues.
Source : OCDE, Direction de l'environnement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932695450>

La précarité de la situation de bien des espèces est aggravée par des pressions telles que la disparition de prairies humides sous l'effet de l'urbanisation et de l'agriculture intensive. L'étalement des villes et le développement des infrastructures de transport ont abouti au morcellement des habitats, et notamment à celui des forêts continues. Les prairies sèches, pour une large partie d'origine anthropique, sont en train de revenir à l'état de maquis et de forêts du fait qu'elles sont laissées à l'abandon, surtout dans les régions isolées. Les habitats aquatiques ont subi des dommages dus à l'intensification de l'agriculture et à la construction de barrages et d'autres ouvrages d'art, surtout en Pannonie. L'étendue des forêts inondées a été réduite dans les plaines inondables de toutes les principales rivières (Drave, Save, Mur). Les prairies alpines et subalpines, les zones rocheuses et les éboulis connaissent en revanche une évolution plus favorable, et la distribution des espèces n'a pas beaucoup changé dans ces zones.

La Slovénie dispose des institutions nécessaires pour protéger et restaurer ses richesses naturelles. La section de protection de la nature du MOP emploie une dizaine de personnes responsables de la politique et de la législation en la matière. Une quinzaine de membres du personnel de l'ARSO travaillent à la mise en œuvre des politiques de protection de la nature (par exemple, par le biais des permis CITES ou des indemnités

au titre des dommages provoqués par des animaux protégés). Une centaine de personnes interviennent dans la gestion des parcs nationaux, régionaux et paysagers, cependant que près de 70 employés à plein-temps de l'Institut de la République de Slovénie pour la conservation de la nature (ZRSVN) se consacrent à la recherche, à la surveillance et à la production de rapports d'expert à l'intention des autorités compétentes. Le domaine de compétences de l'Inspection de l'environnement et de l'aménagement du territoire (IRSOP) inclut toutes les activités liées à la nature, telles que celles visant à faire respecter les restrictions à l'aménagement dans les sites Natura 2000 et à l'utilisation de véhicules tout terrain dans les zones protégées. Le Service des forêts de la Slovénie (ZGS) est compétent en matière de gestion de la faune et de surveillance de la chasse. Il mène des activités de recherche et de surveillance et maintient des bases de données, notamment sur l'état des populations de grands carnivores. Une centaine des quelque 600 personnes qu'il emploie se consacrent à ces tâches.

Le principal texte législatif régissant la protection de la nature en Slovénie, la loi sur la conservation de la nature, est très largement en phase avec la législation de l'UE et les divers engagements internationaux du pays (chapitre 4). Une loi distincte traite de la protection des grottes et de la désignation des parcs. Bien que la Slovénie ait adopté en 2001 une Stratégie de conservation de la biodiversité, le principal document d'orientation de la période examinée a été le Programme national de conservation de la nature pour 2005-15 (PNCN), partie intégrante du Programme national d'action pour l'environnement pour 2005-12 (PNAE), qui fixe les buts et objectifs à atteindre et les échéances correspondantes (tableau 2.2). Les objectifs du PNCN sont

Tableau 2.2. Avancées intervenues sur la voie de la réalisation de certains objectifs du Programme national de conservation de la nature pour 2005-15

Objectif	Évaluation
Établir un vaste système de conservation de la nature et le mettre en œuvre de manière efficace dès 2008.	Atteint dans l'ensemble.
Préserver un haut degré de biodiversité et porter un coup d'arrêt à l'érosion de la biodiversité à l'horizon 2010.	La seconde partie de l'objectif n'a probablement pas été atteinte, mais des efforts considérables ont été déployés et pourraient porter leurs fruits à plus long terme ; il n'en sera pas moins nécessaire de les amplifier.
Maintenir ou parvenir à assurer un état de conservation favorable pour les espèces et les types d'habitats menacés.	Les modifications de l'état de conservation des espèces et des types d'habitats menacés au cours de la période 2005-11 n'ont pas été évaluées.
Mettre en place un système de gestion des zones Natura 2000 donnant lieu notamment à l'adoption de plans de gestion, et nommer des gestionnaires des espaces agricoles et forestiers à l'horizon 2006.	Le système de gestion a été établi, avec notamment la définition de plans de gestion appropriés concernant les forêts, la chasse, la pêche et les zones protégées, ainsi que la désignation des organismes chargés de la gestion.
Consolider les lois portant création de zones protégées à l'horizon 2008.	Non encore atteint.
Créer un service central de gestion des zones protégées à l'horizon 2008.	Non encore atteint.
Accroître la part du territoire occupé par des zones protégées de 5 % d'ici à 2008, et de 10 % à l'horizon 2014.	La superficie protégée totale a progressivement augmenté au cours des dix dernières années, mais l'objectif fixé pour 2008 n'a pas été atteint et il est peu probable que celui fixé pour 2014 le soit.
Porter les superficies faisant l'objet de mesures agro-environnementales appropriées à un tiers des terres agricoles non boisées dans les zones d'importance écologique à l'horizon 2008.	Dans l'ensemble, 200 000 ha sur 480 000 ha de terres agricoles font l'objet de mesures agro-environnementales appropriées.
Préserver un état de conservation favorable pour les grands carnivores et réduire les conflits à l'horizon 2008.	Les 400 à 475 ours bruns observés en Slovénie sont activement surveillés et l'état de conservation de l'espèce paraît être favorable
Améliorer le système de prévention et d'indemnisation des dommages causés par les animaux protégés, en vue de réduire le nombre d'indemnisations et les montants versés à ce titre ; ces indemnisations devraient être versées rapidement.	La modification de la loi sur la conservation de la nature était en préparation en mars 2011.
Désigner quatre zones humides supplémentaires en tant que sites Ramsar d'ici à 2008.	Non encore atteint.

Source : OCDE, Direction de l'environnement.

développés dans divers programmes opérationnels, tels que ceux relatifs à la gestion des sites Natura 2000 ou des populations de grands carnivores.

Les sondages d'opinion montrent qu'un important courant favorable à la conservation de la nature se dégage en Slovénie, comparativement aux autres pays européens. L'enquête Eurobaromètre Flash 2010 (réalisée à la demande de la Commission européenne) a confirmé les constatations antérieures : 87 % des personnes interrogées ont déclaré faire des efforts personnels pour protéger la biodiversité. Toutefois, il n'existe pas d'ONG consacrée à la défense de la biodiversité dans son ensemble qui compte de nombreux adhérents. La Société d'observation et d'études ornithologiques de Slovénie (DOPPS) compte environ un millier de membres. Elle recueille des données sur la distribution et les effectifs des diverses espèces d'oiseaux présentes en Slovénie, surveille leur évolution et participe activement à la sensibilisation du public à l'importance de l'avifaune. Des ONG actives de moindre envergure centrent leurs efforts sur les grands carnivores, les chauves-souris, les amphibiens et les mammifères marins.

7.2. Protection des habitats et des espèces

La Slovénie s'est montrée de longue date pleinement consciente de ce qu'il lui incombe de sauvegarder son patrimoine naturel. Avant même l'entrée en vigueur de la directive « Habitats » de l'UE (92/43/CEE), près de la moitié de son territoire était constituée de zones classées « écologiquement importantes » en vertu de la législation nationale. Les deux tiers de ces zones (35.5 % de l'ensemble du territoire national) font actuellement partie intégrante du réseau Natura 2000, ce qui constitue la plus forte proportion de tous les États membres de l'UE. Au total, 260 zones de conservation spéciale (d'une superficie totale de 6 397 km²) ont été désignées dans le cadre de la directive « Habitats », et 26 zones de protection spéciale (4 618 km²) au titre de la directive « Oiseaux » (2009/147/CE) ; ces 286 sites couvrent une superficie totale de 7 203 km² car ils se chevauchent en partie. Malgré l'étendue de ces zones, le réseau Natura 2000 de la Slovénie n'est pas encore jugé assez vaste pour assurer un état de conservation favorable aux espèces et habitats énumérés dans la directive « Habitats » : la suffisance du réseau¹² est estimée à 72.6 %, ce qui place la Slovénie dans le peloton de queue des pays de l'UE. Les parts respectives des forêts et des terres agricoles au sein du réseau reflètent en grande partie la place qu'elles occupent dans le paysage slovène (tableau 2.3).

Tableau 2.3. **Utilisation et distribution des terres au sein du réseau Natura 2000 slovène, 2010**

	Étendue du réseau Natura 2000 slovène (ha)	Part du réseau Natura 2000 slovène (%)	Part du territoire national occupée par les sites Natura 2000 slovènes (%)
Forêts	508 300	70.6	25.1
Terres agricoles (exploitées ou non)	159 100	22.1	7.9
Espaces libres (montagnes au-delà de la limite forestière, par exemple)	33 400	4.6	1.6
Autres utilisations des terres	19 490	2.7	1.0
Total	720 290	100.0	35.6

Source : MOP.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932695944>

L'étendue relativement importante du réseau Natura 2000 slovène, principalement déterminée par des critères écologiques, est une conséquence logique de l'abondante biodiversité du pays. Le réseau suscite cependant une certaine résistance en Slovénie, notamment au niveau local, par crainte qu'il entrave le développement économique. Même si le maintien du *statu quo* n'est pas possible dans les zones Natura 2000, les parties prenantes pourraient trouver cette désignation moins alarmante s'ils avaient davantage conscience des moyens concrets de faire naître d'autres formes de développement compatibles avec la conservation des écosystèmes.

L'état de conservation des espèces et des habitats couverts par le réseau Natura 2000 constitue un sujet d'inquiétude. Bien qu'à certains égards la Slovénie soutienne avantageusement la comparaison avec les pays voisins, seulement 20 % des espèces et 44 % des habitats d'intérêt communautaire présentent un état de conservation favorable. Les types d'habitats caractérisés par un état de conservation favorable sont notamment les forêts, les habitats rocheux, les landes et les maquis. En revanche, les habitats d'eau douce, les tourbières et les prairies doivent être mieux protégés. Des divers groupes d'espèces, seules les plantes vasculaires comptent une proportion importante d'espèces présentant un état de conservation favorable (près de 50 %) ; à l'inverse, l'état des espèces d'amphibiens, de poissons et de plantes non vasculaires n'est pas favorable.

Tableau 2.4. **État de conservation des sites d'importance communautaire, par région biogéographique (%)**

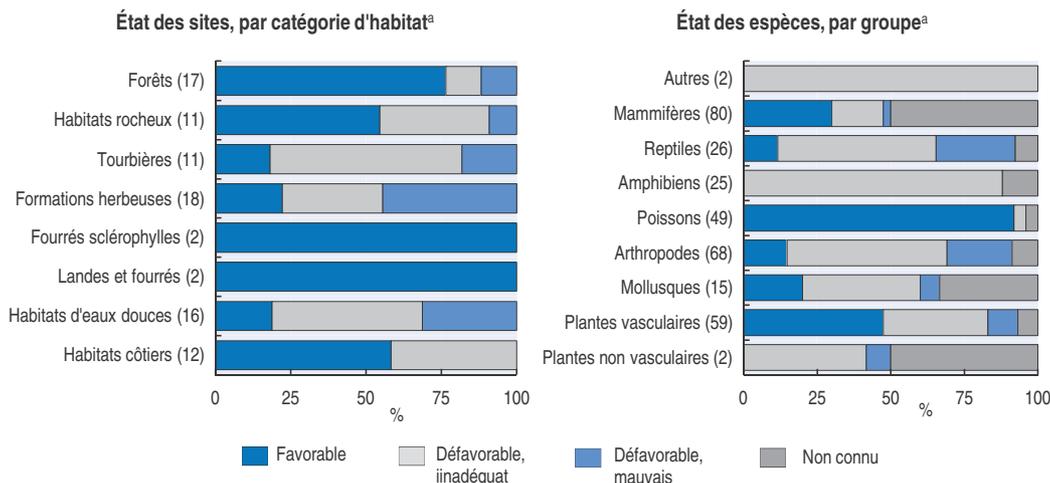
Région	Habitats			Espèces			
	FV	D1	D2	FV	D1	D1	XX
Alpine	53	29	18	23	47	8	22
Continentale	34	42	24	17	52	12	19
Méditerranéenne marine	33	67	–	50	50	–	–
Slovénie	44	36	20	20	50	10	20

Note : Les valeurs les plus élevées apparaissent sur fonds grisé. FV = favorable ; D1 = défavorable, insuffisant ; D2 = défavorable, mauvais ; XX = non connu.

Source : CE, Rapports nationaux établis en application de l'article 17 de la directive « Habitats » de l'UE (92/43/CEE), 2001-06.

Le Programme opérationnel pour la gestion des sites Natura 2000 définit des objectifs de conservation détaillés pour chacun des sites. Pour atteindre ces objectifs, la Slovénie a adopté une approche de gestion sectorielle. Les mesures de conservation de la nature sont intégrées dans les plans de gestion des forêts et de la chasse, les politiques agro-environnementales, les plans de pêche et les plans de gestion des bassins hydrographiques. Cette approche peut être considérée comme un modèle d'intégration des politiques de biodiversité et économiques. De bonnes bases ont été jetées dans le domaine de la gestion des forêts et des espèces d'intérêt cynégétique, où les pratiques en vigueur tiennent déjà compte des considérations de biodiversité. Il est moins certain que les mesures agro-environnementales soient suffisantes pour protéger les sites Natura 2000 situés sur des terres agricoles, surtout si le financement de ces mesures par l'UE est revu à la baisse à l'avenir. Il conviendrait de se pencher attentivement sur cette question dans le cadre du suivi de l'efficacité des mesures agro-environnementales. Les autres instruments d'action utilisés pour protéger les sites Natura 2000 englobent les plans d'occupation des sols, les études d'impact sur l'environnement (EIE) et l'évaluation environnementale stratégique (EES).

Graphique 2.5. État de conservation des sites et des espèces d'importance communautaire, dans les années 2000



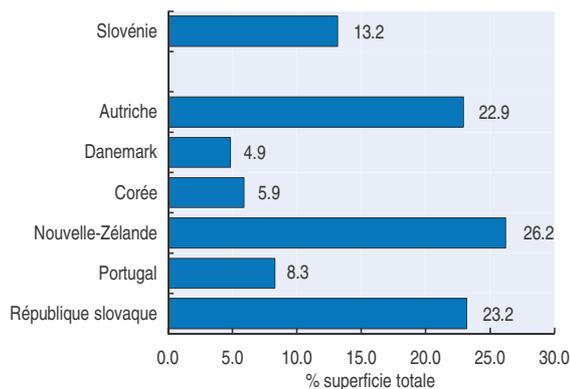
a) Le nombre d'occurrences pour chaque catégorie/groupe est indiqué entre parenthèses.

Source : CE, rapport national établi en application de l'article 17 de la directive « Habitats » de l'UE (92/43/CEE), 2001-06.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932695469>

À peine plus de 12 % du territoire national sont couverts par des zones déclarées protégées à l'échelle nationale ou locale, lesquelles font toutes partie intégrante du réseau Natura 2000 (graphique 2.6). La plupart des zones protégées jouissent d'un niveau de protection relativement faible du point de vue de la classification de l'UICN : on considère que 4 % seulement du pays relèvent des catégories I à IV. Les grandes zones protégées comprennent un parc national (Triglav, UICN II/V), trois parcs régionaux (V/II) et 44 parcs paysagers (V). Ces grands parcs sont complétés par une réserve naturelle intégrale (I), 58 petites réserves naturelles (IV) et 1 185 monuments naturels. La gestion de deux zones protégées a été sous-traitée à des tiers. Le parc paysager des salines de Sečovlje,

Graphique 2.6. Zones protégées terrestres, 2010



a) Zones protégées terrestres désignées. Les données se rapportent à différents niveaux de protection parmi les catégories I-VI de l'UICN. Les classifications nationales peuvent être différentes.

Source : NU (2011), Base de données sur les indicateurs des objectifs du Millénaire pour le développement.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932695488>

à l'extrémité méridionale de la côte, est géré par une entreprise privée (encadré 2.3), tandis que la gestion de la réserve naturelle voisine de Škočjanski Zatok a été confiée à la DOPPS.

Encadré 2.3. **Un partenariat public-privé pour préserver le patrimoine naturel et culturel**

La saline de Sečovlje est un site bien connu qui fait partie du patrimoine naturel et culturel du pays et qui a été désigné parc paysager, site Ramsar, zone Natura 2000 et monument culturel d'importance nationale. Elle s'étend sur environ 650 ha le long de la frontière croate, à l'extrême sud-ouest de la Slovénie, et constitue l'une des deux dernières salines de la côte Adriatique.

Le caractère particulier de la faune et de la flore de la saline de Sečovlje est dû aux conditions créées par l'industrie du sel active dans cette région du XIV^e siècle jusqu'aux années 60. Les principaux objectifs de la zone protégée sont de conserver son caractère écologique de zone humide et ses valeurs économiques et culturelles, ce qui passe par le maintien de l'écosystème salin et de ses divers habitats (tels que les estrans vaseux, les prés salés et les puits de sel), et par la préservation du patrimoine culturel (comme les digues dotées de murs de pierre, marches et vannes, ou encore les techniques traditionnelles de production de sel).

Le parc paysager de la saline de Sečovlje est la première zone protégée désignée par l'État en Slovénie dont la gestion a été confiée à une entreprise privée, en l'occurrence Soline. Créée spécialement à cette occasion, Soline appartient à Mobitel, la plus grande société de téléphonie mobile du pays. Un décret du gouvernement précise les conditions d'exploitation de la concession par Soline, qui est notamment tenue de préparer un plan annuel de gestion et de financement et de le faire approuver par le gouvernement. La zone protégée demeure la propriété de l'État, qui assume la responsabilité de tous les investissements dans les infrastructures du parc effectués au cours de la période de 20 ans couverte par la concession. Le gouvernement contribue pour environ 20 % aux dépenses d'exploitation annuelles de la zone protégée. Soline et Mobitel apportent également leur contribution, alors que les recettes générées par le parc lui-même, qui proviennent des droits d'entrée et de la vente de sel et de produits connexes, offriront une source de fonds supplémentaire. Deux des projets de conservation du parc ont bénéficié de financements au titre du programme LIFE de l'UE.

Pour le gouvernement, ce dispositif a pour avantage de ne lui imposer que de faibles coûts de gestion pour l'une de ses zones protégées. Qui plus est, le parc a accru les perspectives d'emploi au niveau local : les effectifs de Soline sont à eux seuls passés de moins de 15 personnes à 86 au cours de la période 2002-11. Cet arrangement permet à la société de projeter une image positive de responsabilité environnementale. Dans l'ensemble, l'opinion publique est mieux sensibilisée qu'avant à l'importance que revêt la protection du parc paysager de la saline de Sečovlje. Bien que des problèmes demeurent (par exemple en ce qui concerne les questions de propriété), il y a un dialogue permanent entre le gouvernement et l'entreprise pour tenter de les résoudre.

Au cours des 15 dernières années, la Slovénie a progressivement accru le nombre de ses parcs régionaux et de ses parcs paysagers. Cinq nouveaux parcs étaient en préparation en mars 2011. Il n'en est pas moins peu probable que l'objectif du PNCN d'augmenter de 10 % les superficies protégées à l'horizon 2015 puisse être atteint. Une récente analyse du degré de suffisance des espaces protégés dans l'importante écorégion de l'arc Dinarique,

dans le sud-ouest du pays, rappelle que l'extension du réseau demeure une priorité : sur les 85 espèces et types d'habitats recensés dans la partie slovène de l'écorégion, seulement 15 sont suffisamment couverts par des zones protégées. De surcroît, aucun couloir ne relie l'écorégion de l'arc Dinarique aux Alpes, ce qui fait obstacle à la conservation des espèces migratrices, notamment l'ours brun. La Slovénie possède actuellement trois sites Ramsar et plusieurs autres zones humides caractérisées par des niveaux exceptionnels de biodiversité (comme la plaine inondable de la Mur ou les marais de Ljubljana). Cependant, l'objectif du PNAE de désigner quatre zones humides supplémentaires en tant que sites Ramsar à l'horizon 2008 n'a pas été atteint. Certaines des régions protégées de la Slovénie (telles que la saline de Sečovlje, ou encore Strunjan) sont situées sur son littoral peu étendu (moins de 50 kilomètres), mais les zones protégées marines se limitent à la bande de 200 mètres à partir du littoral qui fait partie intégrante des zones côtières protégées. Sachant qu'une des deux seules populations de dauphins à gros nez connues dans l'Adriatique a élu domicile dans les eaux slovènes (plus de 70 de ces dauphins y sont régulièrement observés), il conviendrait d'envisager la création d'une zone protégée marine, comme le préconise l'un des protocoles de la Convention de Barcelone (chapitre 4).

Certaines des zones protégées de la Slovénie ont bénéficié d'une reconnaissance internationale, par exemple via le Diplôme européen des espaces protégés attribué par le Conseil de l'Europe en 2004. Une évaluation de l'efficacité de la gestion des zones protégées slovènes réalisée à la demande du MOP et du WWF a permis de constater que la plupart de ces zones disposaient d'infrastructures appropriées, que la coopération avec les communautés locales était bonne, et que les objectifs de conservation étaient bien représentés dans l'approche de gestion. Parmi les faiblesses identifiées figurait l'absence de gestion prévisionnelle pluriannuelle. Seuls deux plans pluriannuels ont été adoptés au cours des cinq dernières années, mais sept étaient en préparation au début de 2011. Au nombre des autres faiblesses identifiées, il convient de mentionner une faible sécurité juridique et l'insuffisance des effectifs et des ressources financières.

Alors que des mesures de conservation visant plusieurs espèces menacées d'extinction sont en place dans un certain nombre de sites Natura 2000, des efforts de conservation supplémentaires ciblent des espèces emblématiques (comme le râle des genêts), ainsi que les besoins écologiques d'espèces ayant des besoins similaires (espèces ornithologiques, entomologiques et végétales des prairies, par exemple) et d'un petit nombre d'autres espèces. Le pygargue à queue blanche, le râle des genêts et la truite marbrée endémique ont bénéficié de mesures ciblées. Pour ce qui est des grands carnivores, un plan de protection de l'ours brun aide à maintenir l'état de conservation favorable de cette espèce. La Slovénie s'est associée à la Croatie pour lancer un plan en faveur du loup, alors que les efforts pour protéger le lynx en sont toujours au stade de projet. Beaucoup d'autres espèces auraient besoin de mesures ciblées en plus de celles visant à protéger les habitats. Le cormoran fait l'objet de mesures de maîtrise de ses populations car son abondance entraîne un épuisement des stocks halieutiques.

7.3. Intégration de la biodiversité dans les politiques sectorielles

Dans le domaine forestier, la Slovénie applique depuis longtemps des méthodes de gestion qui permettent à ses forêts de rester proches de leur état naturel (coupes contrôlées, régénération naturelle, choix des essences, etc.). Le Service des forêts (ZGS) met en œuvre un programme décennal glissant de planification forestière qui couvre toutes les forêts (11 700 km², soit plus de 60 % du territoire national), qu'elles soient publiques (25 %

des superficies forestières) ou privées. Pour les 5 100 km² de forêts qui font partie du réseau Natura 2000, les plans forestiers comprennent des mesures de conservation supplémentaires formulées en concertation avec l'Institut pour la conservation de la nature (ZRSVN).

Les mesures agro-environnementales de soutien dans le cadre du Programme de développement rural (PDR) slovène pour 2007-13 sont le principal instrument d'action utilisé pour la protection de la nature dans les zones agricoles. La déprise agricole et l'intensification de l'agriculture sont les deux problèmes majeurs, dont chacun nécessite des mesures ciblées. Pour ce qui est des prairies de plus grande altitude, où les conditions d'exploitation sont difficiles, l'objectif est de maintenir l'utilisation traditionnelle des terres à des fins agricoles, tout comme la biodiversité qui lui est associée. Aux altitudes moins élevées, la politique mise en œuvre vise à maintenir l'utilisation pastorale des terres et à réduire l'intensité des pratiques agricoles. Au total, 23 mesures de protection de la biodiversité pouvant donner droit à un soutien financier ont été définies dans le cadre du PDR. En ce qui concerne les sites Natura 2000 qui se trouvent sur des terres agricoles (1 590 km²), des mesures agro-environnementales ciblant des aspects particuliers (espèces d'oiseaux menacées des prairies humides, fauche des prés en forte pente, conservation des prés-vergers, etc.) ont été élaborées dans le cadre du PDR. Pour chacun des sites en question, le Programme opérationnel de 2007 pour la gestion des sites Natura 2000 a fixé des objectifs chiffrés concernant les superficies soumises à ces mesures en 2010 et en 2013. Des actions éducatives sont menées par le service de vulgarisation du ministère de l'Agriculture, des Forêts et de l'Alimentation (MKGP) et le ZRSVN afin d'encourager les agriculteurs à mettre en œuvre ces mesures.

Parmi les autres approches sectorielles figurent les plans annuels et à long terme de gestion de la faune définies pour les 15 zones de chasse du pays et les 12 réserves de chasse de l'État désignées par le Service des forêts de la Slovénie. Ces plans régulent la chasse et l'abattage sélectif des animaux pour maintenir un équilibre durable entre les espèces sauvages et les activités humaines. Des ours bruns slovènes ont été transférés en Autriche, en France et en Italie pour aider à leur réintroduction dans ces pays. L'Institut de recherche sur la pêche formule et met en œuvre des Plans de gestion des pêches pour les 26 zones de pêche du pays. Des mesures de protection des habitats et des espèces aquatiques sont en train d'être incorporées dans les plans de gestion des bassins hydrographiques appliqués conformément à la directive-cadre sur l'eau de l'UE.

La bonne intégration des objectifs de biodiversité dans les politiques touristiques revêt une importance vitale pour la protection de la nature en Slovénie, vu que le patrimoine naturel du pays constitue l'un des principaux arguments de vente du secteur¹³. Le développement durable est présenté comme un principe fondamental dans la loi de 2004 sur la promotion du développement du tourisme et dans le Plan de développement du tourisme pour 2007-11. Le Plan reconnaît que de bonnes pratiques en matière d'aménagement du territoire doivent soutenir la durabilité du secteur touristique ; il vise également à créer des conditions propices au développement du tourisme dans les zones protégées, entre autres en « faisant en sorte que la protection soit en phase avec le développement ». Avant que la prochaine version du Plan soit élaborée, un examen de l'expérience acquise au cours de la période 2007-11 s'avère essentiel : comment les inévitables conflits suscités par certains projets (création d'une station de sports d'hiver, maisons de vacances, etc.) ont-ils été résolus, et quelles en ont été les conséquences pour la nature et pour le tourisme ? Le Programme opérationnel pour la

gestion des sites Natura 2000 prévoit de considérables investissements dans des aménagements destinés aux visiteurs (centres d'information, sentiers de randonnée et pistes cyclables) en vue d'encourager un développement en phase avec la protection.

7.4. Dépenses et financement

Le montant annuel total des dépenses publiques et privées de protection de la biodiversité et des paysages est passé d'environ 4.5 millions EUR en 2001 à 13.6 millions EUR (aux prix courants) en 2008. Les investissements réalisés dans les sites Natura 2000 et dans les zones protégées ont compté pour la plus grande partie des dépenses totales (tableau 2.5). La part du budget du MOP consacrée à la protection de la nature était d'environ 8 millions EUR en 2011. En outre, le ZGS dispose d'un budget d'environ 1 million EUR par an pour la gestion des espèces d'intérêt cynégétique. Les comparaisons internationales sont difficiles, mais à titre indicatif, le budget public par habitant consacré à la conservation de la biodiversité est relativement faible par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Une étude de la valeur économique des services écosystémiques pour la Slovénie contribuerait à donner une meilleure idée du niveau de dépense approprié. Il serait souhaitable qu'une telle étude soit effectuée sur la base des frontières des écosystèmes et qu'elle soit par conséquent réalisée en coopération avec les pays voisins.

Tableau 2.5. **Dépenses publiques et privées consacrées à la protection de la biodiversité et des paysages, 2001-08^a**

	Montant total des dépenses courantes et investissements environnementaux (milliers EUR)	Dépenses de protection de la biodiversité et des paysages			Part de l'ensemble des dépenses d'environnement (%)
		Dépenses d'investissement (milliers EUR)	Dépenses courantes (milliers EUR)	Total (milliers EUR)	
2001	322 341	3 405	1 123	4 528	1.4
2002	401 402	3 188	956	4 144	1.0
2003	478 443	3 180	1 089	4 269	0.9
2004	448 406	4 185	3 192	7 377	1.6
2005	529 490	4 098	643	4 741	0.9
2006	620 777	8 221	1 210	9 431	1.5
2007	617 426	4 486	1 641	6 127	1.0
2008	736 190	12 033	1 587	13 620	1.9

a) Aux prix courants.

Source : SURS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932695963>

Depuis son adhésion à l'UE en 2004, la Slovénie a pu tirer parti du programme LIFE pour mener des projets dans le domaine de la biodiversité. D'un coût total de 21.3 millions EUR (dont une contribution de 11.7 millions EUR de l'UE), ces projets ont concerné principalement la conservation ou la restauration d'habitats menacés (tels que les tourbières) et d'espèces en péril (notamment l'ours brun et le râle des genêts). Ils ont fait intervenir un large éventail de partenaires, dont les gestionnaires des parcs, une université, une autorité locale, une agence pour le développement et une ONG. Leur durée moyenne a été de 36 mois.

Les dépenses liées à la biodiversité réalisées dans le cadre du Programme de développement rural (PDR) pour 2007-13 sont à peu près du même ordre que celles financées par le budget de conservation de la nature. Le PDR est administré par le MKGP et financé en grande partie par le Fonds européen agricole pour le développement rural

(FEADER). Le financement de toutes les mesures agro-environnementales s'élève à environ 38-39 millions EUR par an, dont approximativement 10 millions EUR sont consacrés à la conservation de la biodiversité. Quelque 30 % de ce dernier montant (soit 3 millions EUR) sont consacrés à la mise en œuvre d'une demi-douzaine de mesures spécifiques sur les 160 000 ha environ que couvrent les sites Natura 2000 se trouvant sur des terres agricoles¹⁴.

La Slovénie a créé un instrument financier pour indemniser les agriculteurs des dommages¹⁵ causés par les animaux sauvages, parmi lesquels non seulement l'ours brun et le loup, mais aussi le corbeau, le furet et le lynx. Les activités agricoles les plus menacées incluent l'élevage de chèvres et de moutons, les cultures fruitières, la production de fourrage et l'apiculture. Bien que les pourcentages varient d'une année sur l'autre, les dommages provoqués par les loups ont été à l'origine de près de la moitié des paiements effectués à ce titre en 2008, contre 30 % pour ceux causés par les ours. Le total des indemnisations versées a plus que doublé dans la deuxième moitié de la dernière décennie, passant d'environ 260 000 EUR en 2005 à près de 580 000 EUR en 2008. Une révision de la législation en vue de modifier le système d'indemnisation afin d'en accroître l'efficacité-coût était envisagée en mars 2011.

Le rôle du secteur privé dans le financement des objectifs de biodiversité a été limité jusqu'à présent. Outre le projet de la saline de Sečovlje déjà décrit, une entreprise slovène du secteur de l'énergie a parrainé un projet visant à sensibiliser les pêcheurs à la nécessité de protéger les tortues de mer.

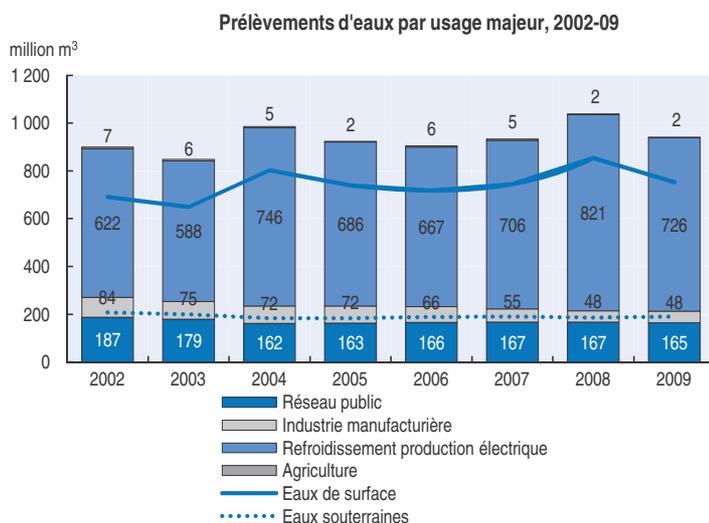
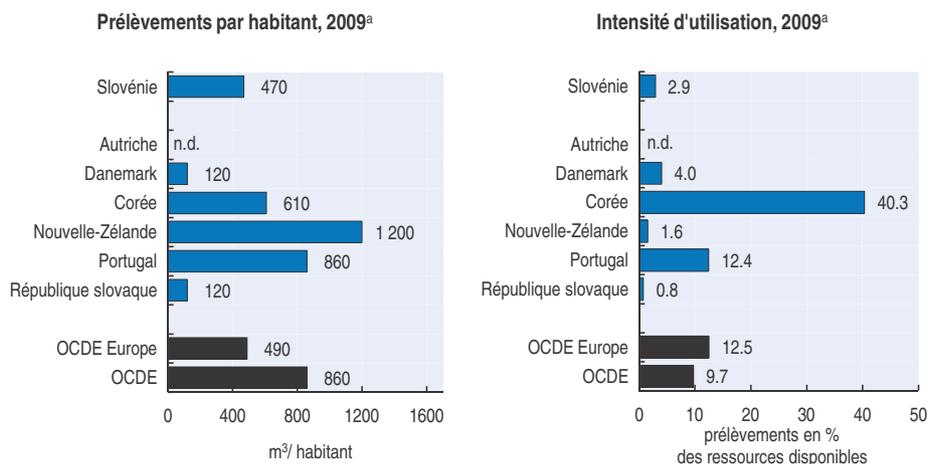
8. Gestion de l'eau

8.1. Disponibilité et utilisation des ressources en eau

De fortes précipitations annuelles moyennes (1 500 millimètres), un abondant débit d'eau en provenance des pays situés en amont et un faible taux de prélèvement (3 % des ressources disponibles) font de la Slovénie un pays riche en eau (graphique 2.7). La plupart de ses rivières sont courtes (22 % seulement dépassent les 25 km) et le pays est parcouru par un réseau hydrographique dense. Les eaux souterraines constituent la principale source d'eau potable (97 % du total). Cependant, les réserves souterraines sont inégalement réparties : près des deux-tiers dans le bassin de la Save, et bien moins dans le nord-est (bassin de la Mur) et dans les régions côtières du sud-ouest. Les données provenant des stations de surveillance du nord-est du pays montrent que le niveau des eaux souterraines a eu tendance à baisser. Ces régions connaissent certaines pénuries d'eau durant la saison sèche.

Bien que le total des prélèvements d'eau ait augmenté entre 2002 et 2009, le prélèvement par habitant demeure inférieur à la moyenne de l'OCDE et à celle de l'OCDE Europe (graphique 2.7). Le secteur de la production d'électricité est le plus gros utilisateur d'eau (77 % du total). Le volume des prélèvements d'eau utilisés pour la production d'électricité, notamment le refroidissement des centrales thermiques, a fluctué d'une année sur l'autre, mais il a globalement augmenté de 16 % entre 2002 et 2009. Au cours de la même période, il s'est produit une nette diminution (-40 %) des prélèvements de l'industrie manufacturière, qui comptent pour 5 % du total. Les prélèvements d'eau destinée aux ménages (20 % du total) ont enregistré une baisse moins marquée (-12 %). Un fort recul des prélèvements a également été observé dans le secteur agricole, mais celui-ci représente moins de 1 % de l'utilisation d'eau totale.

Graphique 2.7. Utilisation d'eau douce



a) Ou dernière année disponible.

Source : OCDE, Direction de l'environnement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932695507>

La Slovénie a mis en place un système de surveillance et de gestion des prélèvements d'eau par le biais de la délivrance de permis (droits d'eau) pour l'utilisation directe d'eau à des fins de consommation humaine (privée ou dans le cadre d'un service collectif), de production (production d'électricité hydraulique et thermique, industries manufacturières, irrigation, pisciculture commerciale, production d'eau en bouteille) et de loisirs (piscines publiques, stations thermales naturelles, etc.). Délivré par le MOP sur demande de l'utilisateur d'eau, un droit d'eau implique le paiement d'une redevance dont le montant est fonction de la quantité d'eau ou du volume de production (par kWh pour la production d'hydroélectricité, par kilogramme pour la production de poissons). Le produit des redevances perçues au titre des droits d'eau est passé de 5 millions EUR en 2003 à près de 17 millions EUR en 2007, avant de retomber à environ 10 millions EUR en 2009 et en 2010 du fait de la baisse du nombre de nouveaux utilisateurs. Les prélèvements destinés

à alimenter les réseaux publics de distribution d'eau requièrent également un droit d'eau, dont la délivrance n'est toutefois pas subordonnée au paiement d'une redevance. Cela étant, il est envisagé d'appliquer aussi une redevance à ce type de droit dans le cadre de la réforme en cours du système.

Tous les détenteurs de droits d'eau, y compris pour l'alimentation des réseaux publics de distribution, acquittent une redevance de prélèvement d'eau dont le montant est fonction du volume, de la superficie ou de la production (0.06 EUR par m³ d'eau prélevé pour l'approvisionnement en eau potable, 0.02 EUR par m³ d'eau utilisé pour les exploitations piscicoles commerciales en étangs, 1.50 EUR par MWh pour les prélèvements d'eau aux fins de production d'électricité dans des centrales hydroélectriques de plus de 10 MW). Les recettes tirées des redevances d'utilisation d'eau, qui alimentent le Fonds pour l'eau, tout comme les paiements au titre des droits d'utilisation d'eau, ont régulièrement augmenté, passant de 8 millions EUR en 2000 à 22 millions EUR en 2010, ce qui tient en partie à l'augmentation des redevances, mais aussi et surtout à l'utilisation accrue d'eau dans la production d'énergie. La redevance de prélèvement d'eau a pour principal objectif d'éviter une consommation d'eau excessive, même si ses recettes servent à financer des infrastructures liées à l'eau. Le système des droits d'eau a été développé et amélioré au fil des ans. Une évaluation effectuée en 2009 par la Cour des comptes slovène a souligné les faiblesses de ce système, telles que les retards dans l'attribution des droits d'eau et l'absence de méthodologie pour déterminer les débits d'eau écologiquement acceptables. Plusieurs recommandations formulées lors de cet audit sont en cours de mise en œuvre en vue d'améliorer le fonctionnement du système.

8.2. Qualité des eaux superficielles et souterraines

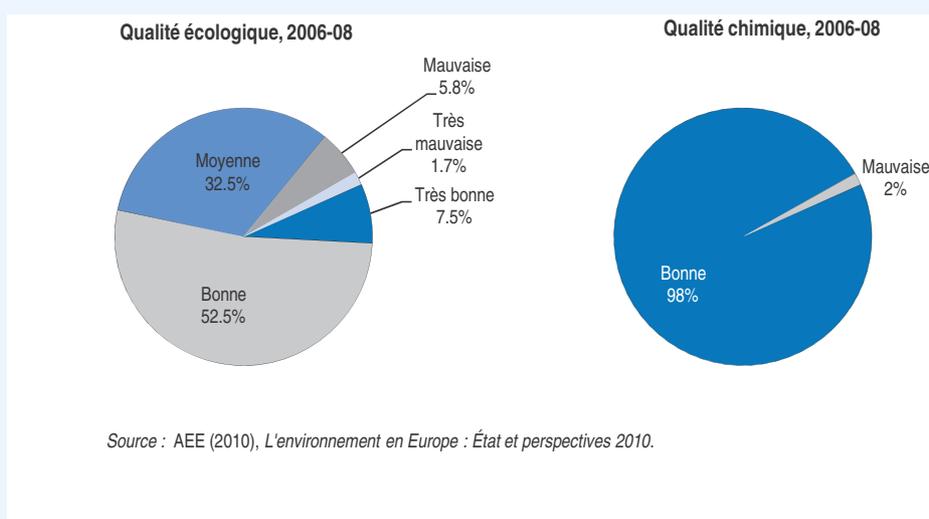
Les cours d'eau de Slovénie se caractérisent par un débit rapide. Cela contribue à leur bonne oxygénation et au maintien des concentrations d'éléments nutritifs et de substances toxiques à un niveau peu élevé. La qualité des lacs et des eaux souterraines est moins bonne, en particulier dans le nord-est du pays, du fait de plus fortes concentrations d'éléments nutritifs et de la contamination par des pesticides issus de l'agriculture intensive. Depuis l'an 2000, l'état trophique des eaux marines s'est progressivement amélioré, sauf dans la baie de Koper. La qualité des eaux de baignade côtières et intérieures s'est améliorée depuis 2004, année du début de la publication de rapports sur ce sujet (encadré 2.4).

Encadré 2.4. Qualité des eaux slovènes

Les concentrations moyennes de nitrates sont inférieures à 10 mg de NO₃/l dans la plupart des rivières de Slovénie occidentale et centrale. Des niveaux plus élevés sont enregistrés dans le nord-est du pays, où se concentrent les activités agricoles. Cependant, dans la plupart des cas, la pollution par les nitrates ne dépasse pas la limite de 40 mg de NO₃/l. Selon l'enquête la plus récente (2006-08), seulement 7.5 % des rivières sont jugées en « mauvais » ou en « très mauvais » état écologique (graphique 2.8).

Encadré 2.4. **Qualité des eaux slovènes** (suite)

Dans les années 80 et 90, l'état chimique des masses d'eau slovènes était loin d'être satisfaisant du fait des quantités excessives de composés organohalogénés adsorbables (AOX), d'herbicides (comme le metolachlore), de pesticides (tels que l'atrazine), de détergents anioniques, d'huiles minérales, de bore et de zinc. Des mesures ont été prises pour réduire la charge de pollution, comme la fermeture d'une usine de pâte à papier en 2006 (ce qui a ramené les AOX à un niveau inférieur à la valeur limite de 20 µg/l) et l'augmentation de la capacité de traitement des eaux usées (qui a permis de faire baisser la contamination chimique). L'évaluation la plus récente (2006-08) a mis en évidence que seules deux masses d'eau continentale ne pouvaient pas encore être considérées de bonne qualité, du fait des trop fortes concentrations de composés de mercure et de tributylétain (graphique 2.8).

Graphique 2.8. **Qualité écologique et chimique des cours d'eau slovènes, 2009**

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932695526>

Jusqu'en 2002, la surveillance de la qualité des eaux lacustres à l'échelle nationale n'a été assurée que pour les lacs naturels du pays (Bled, Bohinj, Cerknica). Depuis 2003, conformément aux dispositions de la directive-cadre sur l'eau de l'UE, la surveillance de la qualité de l'eau s'applique également aux lacs artificiels, réservoirs et retenues d'une superficie supérieure à 0.5 km². Le lac Bohinj a été jugé en très bon état écologique et le lac Cerknica en bon état écologique. La qualité des eaux du lac Bled a été jugée moyenne en raison d'une charge excessive en substances nutritives, mais la situation s'est améliorée au cours de la dernière décennie, en raison principalement de l'augmentation du nombre de raccordements au réseau d'assainissement. L'état écologique des bassins de retenue artificiels du centre et du nord-est de la Slovénie est moins bon. Les concentrations moyennes en substances nutritives sont bien plus élevées du fait de la pollution imputable à l'agriculture intensive. Dans certains cas, les concentrations de phosphore total ont atteint 100 µg/l, niveau caractéristique des masses d'eau hypereutrophes.

Encadré 2.4. **Qualité des eaux slovènes** (suite)

Avant l'an 2000, les masses d'eau souterraines étaient contaminées par des pesticides (principalement l'atrazine et son métabolite, la diéthyl-atrazine) et par des nitrates. Les nappes aquifères les plus affectées étaient situées dans le nord-est de la Slovénie, qui enregistrait de fortes charges de pollution du fait des effluents d'élevage. Plus récemment, les mesures à long terme de la teneur en nitrates des eaux souterraines ont fait apparaître une tendance à la baisse. Cependant, l'état chimique des eaux souterraines reste médiocre dans les bassins de la Savinja, de la Drave et de la Mur, ainsi que dans la région orientale de Slovenske Gorice. Pour ce qui est des pesticides, les concentrations admissibles d'atrazine sont bien souvent dépassées, bien que les valeurs soient orientées à la baisse. Dans les aquifères karstiques et fissurés du sud de la Slovénie, qui comptent pour environ 50 % des réserves d'eaux souterraines, l'eau est moins contaminée par les pesticides et les nitrates du fait d'une moindre densité de population et d'une agriculture moins intensive. Ces masses d'eau souterraines ont été évaluées (avec un niveau de fiabilité élevé ou moyen) comme présentant une bonne qualité chimique.

Les cours d'eau côtiers slovènes (Dragonja, Badaševica, Drnica, Rižana) et la Soča, qui traverse l'Italie, déposent de grandes quantités de particules en suspension et de substances nutritives dans les zones côtières du golfe de Trieste. Les analyses des concentrations de métaux dans l'eau et les sédiments, tout comme celles des paramètres indicatifs et prioritaires, ont montré que les concentrations de substances prioritaires et les paramètres indicatifs dans l'eau étaient inférieurs aux valeurs limites spécifiées dans le décret relatif à l'état chimique de l'eau. D'après les analyses réalisées au cours de la période 2003-06, la qualité chimique était bonne sur tous les sites de surveillance à l'intérieur des eaux marines slovènes. Depuis l'an 2000, l'état trophique des eaux marines s'est progressivement amélioré, sauf dans la baie de Koper, où l'état des eaux est moins bon du fait de la pollution produite par les ménages, les secteurs de services et les industries manufacturières.

En 2010, toutes les eaux de baignade du littoral respectaient les normes de qualité obligatoires, ainsi que des valeurs indicatives plus strictes : elles sont pleinement conformes aux premières depuis 2006 et aux secondes depuis 2009-10. Quant aux eaux de baignade continentales, toutes respectaient les normes obligatoires de qualité de l'eau en 2010. Le taux de conformité aux valeurs indicatives est passé de 36 % en 2004 à 56 % en 2010.

8.3. **Approvisionnement en eau et assainissement**

La topographie accidentée et la dispersion des agglomérations (dont environ 200 comptent moins de 2 000 habitants) ont eu un fort impact sur le développement des infrastructures urbaines et des services d'approvisionnement en eau et de traitement de l'eau.

Les eaux souterraines constituent la principale source d'eau potable en Slovénie. Le taux de raccordement au réseau public de distribution d'eau était d'environ 80 % pendant la plus grande partie de la période examinée. Les plus bas taux (dans certains endroits ils ne sont guère supérieurs à 25 %) s'observent dans le nord-est du pays, moins peuplé. Au début des années 2000, le taux de raccordement au réseau d'eau potable était relativement élevé, mais les données mettaient en évidence de fortes pertes, qui pouvaient parfois atteindre 50 %, tout au long du réseau d'approvisionnement. Les fuites ont récemment été ramenées à 25-30 %, mais les pertes demeurent élevées du fait des infrastructures vieillissantes et du manque d'entretien des conduites et du réseau de distribution.

La qualité de l'eau potable est globalement satisfaisante, mais les concentrations d'atrazine, de plomb et de nitrates dépassent occasionnellement les valeurs limites, même dans les grands réseaux de distribution. Le faible pourcentage de la population qui vit dans les petites villes ou les villages non raccordés au réseau public de distribution d'eau est approvisionné par des petits réseaux (pour 1 000 habitants au maximum) ou par des puits individuels, dont la gestion laisse souvent à désirer et qui ne bénéficient ni d'un entretien suffisant des équipements, ni de périmètres spécifiques de protection des ressources en eau. Les petits réseaux n'étant pas régulièrement contrôlés, on ne dispose que de données fragmentaires pour ce qui est de la qualité. Lorsque des informations sont disponibles, elles montrent que ces réseaux ont été fréquemment touchés par des contaminations fécales, surtout dans les régions occidentales et méridionales de la Slovénie (c'est-à-dire à Koper, Nova Gorica et Novo Mesto). La situation ne s'est pas sensiblement améliorée au fil du temps (tableau 2.6).

Tableau 2.6. Pourcentage des échantillons ne respectant pas les normes de qualité de l'eau potable pour les réseaux d'approvisionnement en eau du fait d'une contamination fécale (*E. coli*), 2004-07

	%			
	2004	2005	2006	2007
Petits réseaux (50 à 1 000 habitants)	29.0	28.0	24.1	24.5
Réseaux moyens (1 001 à 10 000 habitants)	6.7	5.8	4.6	5.3
Grands réseaux (> 10 000 habitants)	2.6	1.7	0.4	2.1

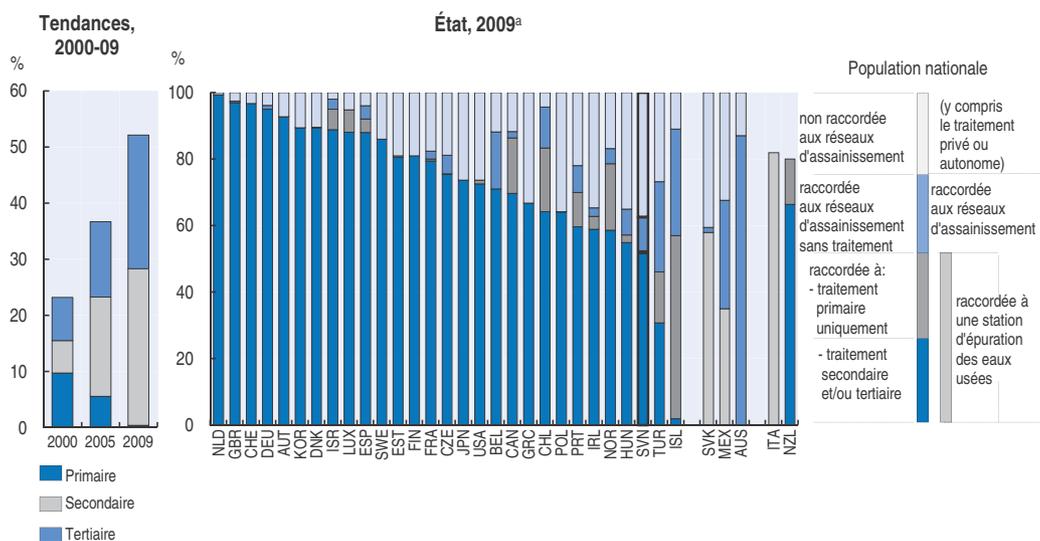
Source : ARSO.

La loi sur l'eau de 2002, qui définit l'eau comme un bien naturel public, a transféré la responsabilité de la protection de l'eau potable des autorités locales au gouvernement national. Une méthodologie uniforme a également été adoptée pour définir les périmètres de protection des ressources en eau. Cependant, le premier périmètre de protection, qui couvre l'aquifère de Ljubljansko Polje, n'a été établi qu'en 2004. Des périmètres de protection ont ensuite été mis en place pour les autres aquifères, bien que les progrès aient été lents du fait de l'opposition des collectivités locales. Les plans de remplacement des terres et d'indemnisation proposés aux agriculteurs en vue de réduire les impacts de l'agriculture sur les ressources ont aidé à élargir les périmètres de protection. L'ARSO a établi une base de données des ressources en eau existantes qui couvre désormais 880 périmètres de protection. Ils comptent pour un peu plus de la moitié de l'ensemble des zones protégées et s'étendent sur près de 500 000 ha (soit presque un quart du pays).

Au début de la période examinée, la couverture des services de collecte et de traitement des eaux usées était bien plus faible que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE Europe. Seuls 23 % de la population étaient alors raccordés à des stations d'épuration (dont près de 50 % n'assuraient qu'un traitement primaire). Environ 50 % de la population utilisait des fosses d'aisance. La situation s'est améliorée en 2006 avec la mise en service de grandes stations d'épuration desservant les villes les plus importantes (Maribor, Ljubljana, Celje, Koper, Izola), qui ont porté le taux de raccordement à 52 % (graphique 2.9). Ce taux, qui est resté stable entre 2006 et 2009, était bien inférieur à la moyenne de l'OCDE comme à celle de l'OCDE Europe (graphique 2.9).

Des progrès ont été accomplis en termes d'efficacité du traitement. En 2005, les trois quarts environ des stations d'épuration assuraient au minimum un traitement secondaire.

Graphique 2.9. Raccordement de la population aux stations d'épuration publiques



a) Ou dernière année disponible.
Source : OCDE, Direction de l'environnement.

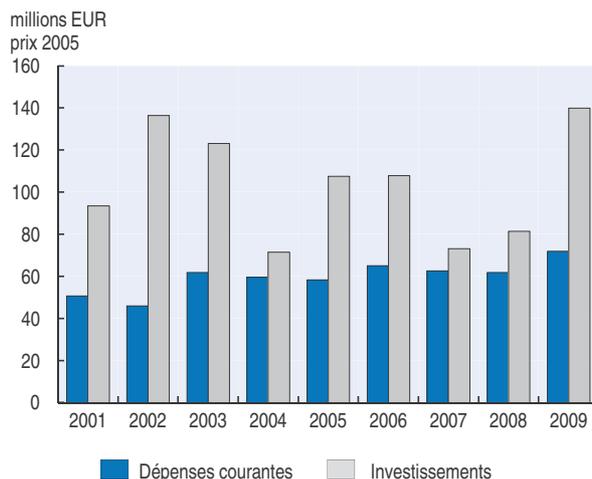
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932695545>

Des investissements supplémentaires ont mené à un développement du traitement secondaire et, surtout, tertiaire ; 24 % de la population (soit près de 50 % de la capacité d'épuration totale) étaient concernés en 2009. Depuis, la quasi-totalité des eaux usées acheminées vers les stations d'épuration ont fait l'objet d'un traitement secondaire ou tertiaire. L'efficacité accrue du traitement s'est accompagnée d'une extension de 50 % de la longueur totale du réseau d'égouts entre 2002 et 2009, tout comme d'une sensible progression de la collecte séparée des eaux usées et des eaux de pluie. En 2009, la part de la population raccordée à un système de collecte des eaux usées (avec ou sans traitement) s'élevait à 63 %. Le reste de la population se servait de fosses d'aisance.

Grâce à la construction de grandes stations d'épuration à Ljubljana et à Maribor, la Slovénie a atteint (avec un certain retard) l'objectif fixé pour 2005 par la directive de l'UE relative aux eaux urbaines résiduaires (91/271/CEE), qui consistait à raccorder au réseau de traitement des eaux usées les agglomérations de plus de 100 000 équivalents habitants (EH). La réalisation des autres objectifs (tels celui d'assurer le traitement des eaux usées dans les agglomérations de 15 000 à 100 000 EH d'ici à la fin de 2010, et dans celles de 2 000 à 15 000 EH avant 2015) demeure difficile, bien que le montant total des dépenses publiques et privées consacrées à la gestion des eaux usées se soit situé entre 110 et 170 millions EUR par an (aux prix courants) entre 2001 et 2008 (graphique 2.10).

Les financements de l'UE ont apporté une aide non négligeable. Après l'adhésion à l'UE, la plupart des financements au titre du Fonds de cohésion 2004-06 pour la Slovénie ont été consacrés à la gestion des eaux usées. L'augmentation notable des investissements nationaux publics et privés en 2009 (qui ont alors atteint 242 millions EUR) et l'affectation d'une enveloppe supplémentaire de 300 millions EUR au titre de la période de programmation 2007-13 dans le cadre du Programme opérationnel pour le développement des infrastructures environnementales et de transport (PODIET) devraient donner une importante impulsion à la mise en place de nouvelles capacités de collecte et d'épuration

Graphique 2.10. **Dépenses courantes et dépenses d'investissement consacrées au traitement des eaux usées, 2001-09**



Source : SURS (2011), SI-STAT Data Portal.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932695564>

et à la réalisation de l'objectif du gouvernement qui prévoit de porter à 70 % la proportion de la population raccordée au réseau de traitement des eaux usées à l'horizon 2015. Une égale importance devrait être attachée aux efforts visant à assurer le bon fonctionnement des fosses d'aisance individuelles et une collecte et un traitement appropriés des résidus. De nouveaux progrès pourraient être accomplis en utilisant des zones humides artificielles pour traiter les eaux usées domestiques et industrielles, ce qui pourrait offrir une alternative au raccordement à des stations d'épuration (compte tenu du fait que les entreprises slovènes possèdent déjà un certain savoir-faire en la matière).

La taxe sur les eaux usées instaurée en 1996 a apporté une importante contribution au financement des infrastructures d'assainissement. Elle est perçue sur les eaux usées industrielles et urbaines au taux de 26 EUR par unité de pollution, sur la base d'une formule établie par le MOP. En 1995, la redevance était fonction de la demande chimique en oxygène (DCO) des rejets. Des substances telles que les métaux lourds, les composés organiques halogénés, le phosphore et l'azote ont par la suite été intégrées dans la formule de calcul. Les effets de la redevance en termes de réduction de la pollution et de production de recettes n'ont toutefois pas été optimaux. Le paiement n'est exigé qu'au-delà de certains seuils, et ce sur la base d'une auto-déclaration établie par ceux ayant produit ces eaux usées. En outre, les pollueurs à même de démontrer qu'ils consacraient un montant équivalent à la lutte contre la pollution étaient dispensés du paiement de la redevance. Après l'adhésion à l'UE, le montant de la redevance pouvant être conservé par les industriels a cependant été plafonné. Les recettes tirées de la redevance ont augmenté, passant de 30 millions EUR en 2000 à 50 millions EUR en 2003, mais elles ont régulièrement diminué les années suivantes. C'est là une conséquence de la baisse des rejets, mais aussi des exonérations accordées par les autorités. La redevance pourrait être remodelée en vue de fournir de meilleures incitations à réduire la production d'eaux usées.

Comme dans d'autres économies en transition, les tarifs d'approvisionnement en eau et de collecte des eaux usées varient selon la catégorie de consommateurs. Pour l'approvisionnement en eau, les prix les plus bas sont appliqués aux ménages et les plus

élevés aux entreprises. Les écarts de prix ont été réduits après la mise en œuvre d'une stricte méthodologie de fixation des prix par les autorités nationales. En 2004, pour tenter de réformer le mode de fixation des prix, le recours à l'évaluation comparative a été proposé comme un moyen d'aider à améliorer les performances des services publics. Cet objectif n'a pas été atteint du fait du manque de données pertinentes et fiables au niveau national (les services de distribution d'eau relèvent de la responsabilité des collectivités locales) et de l'absence de système national de surveillance réglementaire. De même, aucun accord n'a été trouvé sur la méthodologie d'évaluation comparative. Avec des changements mineurs tous les ans, une politique restrictive de fixation des prix de l'eau a été mise en œuvre jusqu'en 2009, lorsque le contrôle des prix par le gouvernement a été abandonné et que la fixation des prix est redevenue une responsabilité exclusive des collectivités locales. Bien que le montant moyen de la redevance ait été en 2007 de 0.54 EUR/m³ pour l'approvisionnement en eau, de 0.29 EUR/m³ pour la collecte des eaux usées et de 0.91 EUR/m³ pour leur traitement (dans la moyenne de la zone OCDE), le taux de couverture des coûts est inférieur à 80 % tant pour l'approvisionnement en eau que pour la collecte des eaux usées, alors qu'il semble proche de 100 % pour le traitement des eaux usées. Toutefois, d'importants écarts peuvent être observés selon les communes. Pour certains services, le taux de couverture des coûts se situe aux alentours de 50 %, ce qui porte à croire que dans certaines communes une part importante des coûts reste financée par des subventions des autorités municipales.

Une analyse récente tend à indiquer que le transfert aux collectivités locales des responsabilités de fixation des prix (en l'absence d'une méthodologie appropriée et d'un organisme de contrôle indépendant) aboutirait au bout du compte à de sensibles hausses de prix, sans aucune incitation à réduire les coûts ou à accroître l'efficacité. Les collectivités locales n'ont pas suffisamment de personnel professionnel qualifié pour promouvoir une gestion efficace des services de distribution d'eau ou pour établir des mécanismes appropriés de régulation des prix. De nouvelles règles relatives à la méthodologie de fixation des prix ont été élaborées en 2011 par le MOP. Les obligations de notification qu'elles prévoient permettront de procéder à des comparaisons des compagnies des eaux sur la base d'indicateurs, en vue d'améliorer le rapport coût-efficacité des services et l'assurance qualité.

L'organisation du secteur de l'eau et de l'assainissement doit faire l'objet d'une révision fondamentale. Une meilleure coopération entre les services municipaux de distribution d'eau devrait être encouragée en vue de réaliser des économies d'échelle. Des possibilités d'association entre communes pauvres et de petite taille dans le cadre d'accords de ce type devraient être recherchées. Les services d'intérêt public devraient être détachés des municipalités et gérés comme des entités économiquement autonomes en vue d'assurer une couverture intégrale des coûts de fourniture des services de l'eau. Cette évolution devrait s'accompagner de la création d'un organisme de contrôle spécialisé autonome pour réguler les prix de l'eau et pour procéder à une évaluation comparative du fonctionnement des services de distribution d'eau. Un examen de l'expérience des secteurs de l'eau et de l'énergie dans les autres pays de l'UE pourrait offrir des enseignements utiles en vue de l'élaboration d'une nouvelle approche de l'organisation du secteur de l'eau en Slovaquie. Les avantages et les inconvénients d'une plus grande participation du secteur privé devraient également être évalués. L'étude de l'OCDE intitulée *Private Sector Participation in Water Infrastructure: Checklist for Public Action* pourrait être utile à cet égard.

8.4. Vers une gestion intégrée de l'eau

La loi sur l'eau de 2002 a transposé bon nombre des dispositions de la directive-cadre sur l'eau de l'UE (DCE). Deux unités administratives de gestion des bassins hydrographiques ont été établies en 2003 : le district du bassin du Danube, qui englobait les sous-bassins de la Mur, de la Drave et de la Save ; et le district du bassin de l'Adriatique, qui comprenait les bassins de la Soča et ceux de tous les cours d'eau situés le long de la côte Adriatique. Pour faciliter la gestion, chaque sous-bassin est divisé en plus petites unités dénommées « masses d'eau » (155 superficielles et 21 souterraines).

Une nouvelle approche de la surveillance, qui devrait inclure une évaluation de l'état écologique exigée par la DCE est en cours d'élaboration. Pour l'instant, l'analyse de la qualité de l'eau repose encore bien souvent sur des informations relatives aux effluents, à l'affectation des sols et à l'utilisation d'intrants agricoles. En 2009, une évaluation de l'ARSO est parvenue à la conclusion que les performances des réseaux opérationnels de surveillance de l'eau en place n'étaient pas satisfaisantes. Certaines stations de surveillance n'étaient pas situées de manière optimale, la plupart avaient un équipement obsolète et la surveillance du nord de l'Adriatique était très limitée. Dans le cadre du projet de modernisation du système de surveillance et d'analyse du milieu aquatique en Slovénie, qui est partiellement financé par le Fonds de cohésion de l'UE, les principales faiblesses du réseau devraient être palliées d'ici à 2015.

Conformément aux dispositions de la DCE, l'élaboration de plans de gestion des bassins hydrographiques a été engagée. Parmi eux figuraient les plans de gestion de l'eau pour le bassin du Danube et pour la mer Adriatique. Leur élaboration a toutefois débuté tardivement, avec une analyse économique et financière insuffisante et des consultations limitées avec les parties prenantes. Les projets de plans en sont au stade de la consultation publique depuis le début de 2011 et le processus n'a pas encore été achevé (la DCE fixait pour date-butoir l'année 2010).

L'élaboration et la mise en œuvre des plans de gestion intégrée des bassins hydrographiques devront permettre de répondre à quatre grands défis : la nécessité de poursuivre le développement des infrastructures de traitement des eaux usées, en particulier pour l'épuration des eaux usées domestiques ; la gestion de l'utilisation des cours d'eau pour la production d'électricité ; l'adoption de mesures pour faire face aux risques d'inondation ; et la réduction des impacts de l'agriculture sur l'environnement.

La Slovénie n'utilise que 40 % de son potentiel de production hydroélectrique techniquement exploitable, dont elle tire quasiment 30 % de son électricité (950 MW de puissance installée en 2009). La plupart des centrales sont situées sur la Drave (qui constitue la principale source d'énergie hydroélectrique et dont 98 % du potentiel est utilisé) et sur la Save (18 % du potentiel utilisé). Seulement 22 % du potentiel des autres cours d'eau est utilisé. La rénovation des petites centrales hydroélectriques existantes et l'augmentation de la puissance des grandes centrales font partie intégrante de la stratégie du gouvernement en faveur des énergies renouvelables. Il est notamment prévu de construire cinq autres centrales le long de la Save inférieure, ce qui pourrait accroître d'environ 200 MW la puissance hydroélectrique installée. Des moyens de production d'une puissance d'environ 230 MW sont en construction sur l'ensemble du territoire national, et 520 MW supplémentaires sont en projet. Or, la construction de ce type d'installations amplifie les pressions sur les cours d'eau, dont les pouvoirs publics devront donc s'efforcer de préserver l'état écologique au moyen d'un cadre réglementaire efficace. Cela

impliquerait une définition plus précise des débits minimums, ainsi que des obligations concernant les passes à poissons, la continuité des cours d'eau et leur morphologie. Le programme d'ensemble et les projets devraient être soumis à une évaluation environnementale stratégique rigoureuse et à des procédures d'évaluation de l'impact de chacun d'eux sur l'environnement, en assurant une pleine participation du public.

Les inondations représentent une menace pour plus de 300 000 ha, soit 15 % du territoire de la Slovénie. Plus de la moitié (54 %) des superficies sujettes aux inondations sont situées dans le bassin de la Save, dans le centre de la Slovénie, 42 % dans le bassin de la Drave, dans l'est du pays, et 4 % dans le bassin de la Soča et des cours d'eau qui se jettent directement dans la mer Adriatique, dans la partie occidentale du territoire national. Une trentaine de vastes zones inondables (couvrant approximativement 237 000 ha) sont situées dans les grandes plaines alluviales, qui ont été en bien des endroits affectées à la production de cultures, voire à la construction de logements. Les inondations torrentielles, qui se produisent principalement dans les montagnes ou les zones vallonnées, sont brèves mais violentes. La superficie touchée par les inondations marines et les inondations karstiques est moins étendue (environ 70 500 ha). Des mesures de prévention des inondations avaient déjà été mises en œuvre dans les années 90 et 2000, mais la directive de l'UE de 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (2007/60/CE) a imprimé un nouvel élan au renforcement des mesures de protection contre les inondations. La plupart des dispositions de la directive ont été transposées dans la législation nationale en 2010, et le PODIET 2007-13 a réservé 185 millions EUR à des mesures de contrôle des plaines inondables et à la construction d'infrastructures de protection des agglomérations contre les inondations. Les modalités de mise en œuvre restent toutefois à définir, notamment en ce qui concerne les évaluations préliminaires des risques d'inondation, la préparation d'objectifs en matière de risques d'inondation et les mesures de réduction des risques d'inondation dans les zones urbaines et présentant une importance économique. Une meilleure coordination des politiques de protection contre les inondations et de développement de l'énergie hydroélectrique est indispensable pour garantir la bonne coordination des capacités de stockage d'eau aux fins de production d'énergie et de prévention des inondations. Cela peut également contribuer à l'adoption de meilleures mesures d'adaptation au changement climatique.

Même si les terres agricoles n'occupent qu'une faible part du territoire slovène, et en dépit des progrès accomplis en matière de réduction de la pollution d'origine agricole, une plus grande intégration des politiques agricoles et de la gestion de l'eau s'avère nécessaire. L'ensemble du territoire de la Slovénie a été classé parmi les zones vulnérables aux nitrates. L'excédent d'azote a dépassé les 80 kg N/ha par an dans les années 90, mais il a été ramené plus récemment à 20 kg N/ha. Plusieurs mesures réglementaires ont été adoptées pour réduire et prévenir la pollution de l'eau par les nitrates. Elles définissent des périodes où l'application d'azote sur les terres est interdite ; des règles à respecter pour l'épandage d'engrais sur les terrains en forte pente et sur les sols gorgés d'eau, inondés, gelés ou couverts de neige ; ainsi que des règles pour l'épandage d'engrais à proximité des cours d'eau. La mise en œuvre de ces prescriptions demeure toutefois insuffisante et de nouveaux efforts s'avèrent nécessaires, tout particulièrement pour mieux gérer l'épandage d'engrais azotés, phosphatés et potassiques et pour réduire l'épandage incontrôlé d'engrais de ferme. Les capacités de stockage des engrais de ferme dans de bonnes conditions de sécurité doivent être accrues en vue d'éviter leur lixiviation. Ces efforts devraient être complétés par une plus grande utilisation d'instruments économiques, à l'instar du système de quotas d'azote mis en œuvre au Danemark.

Notes

1. Les principaux objectifs du PNAE pour 2005-12 sont les suivants « ... i) mettre l'accent sur le changement climatique en tant qu'il constitue un défi majeur pour les années à venir et réduire les émissions de gaz à effet de serre ; ii) protéger et préserver les systèmes naturels, les habitats, les espèces animales et végétales sauvages en vue de mettre un terme à la perte de biodiversité et porter un coup d'arrêt à la dégradation des sols ; iii) augmenter la qualité de la vie et le bien-être collectif en empêchant les atteintes à la santé humaine et à l'environnement, en particulier en favorisant un développement urbain durable et une gestion durable des ressources en eau (garantissant le bon état de toutes les eaux et la réduction des risques d'inondation) ; et iv) faire en sorte que la gestion des déchets, l'utilisation des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables et la consommation d'énergie soient durables » (PNAE, 2005).
2. Deux autres organismes sont rattachés au MOP : l'Administration slovène de sûreté nucléaire et le Service du cadastre.
3. L'IRSOP est subdivisée en trois Services d'inspection : Environnement et nature ; Aménagement du territoire ; et Logement.
4. Les permis de construire peuvent préciser que l'obtention d'un permis environnemental constitue une condition *sine qua non*.
5. La procédure d'EIE vise à déterminer si le promoteur d'un projet se verra accorder une autorisation environnementale, condition préalable de la délivrance d'un permis de construire ou d'un permis minier. Les catégories de projets pour lesquelles l'EIE est obligatoire sont précisées dans un décret gouvernemental de 2004.
6. Le Commissaire à l'information dirige un organe public indépendant établi en 2005 après la promulgation de la loi sur l'information, qui supervise à la fois la protection des données à caractère personnel et l'accès à l'information publique. Le Bureau du Commissaire à l'information peut infirmer en appel les décisions par lesquelles un autre organisme a refusé ou rejeté une demande d'accès, ou violé le droit d'accéder à l'information publique ou de la réutiliser.
7. Comme indiqué ci-dessus, nombre de municipalités tentent de se soustraire à cette obligation.
8. À savoir la Fondation slovène pour le développement durable (Umanotera) (www.umanotera.org) ; l'Institut pour le développement durable ; Focus – Association pour le développement durable ; le Forum slovène de l'énergie ; et CIPRA – Association pour la protection des Alpes.
9. Par exemple, le coût à supporter pour engager une procédure administrative est d'environ 3.5 EUR pour la demande et 14 EUR pour la décision, alors qu'il s'élève à 143 EUR pour faire appel de celle-ci ou la contester devant une instance administrative. Une aide judiciaire gratuite est fournie dans le cadre des procédures judiciaires si les revenus de l'intéressé ne dépassent pas un certain seuil (salaire mensuel minimum par membre du foyer). Si la demande d'aide judiciaire gratuite reçoit une réponse positive, le client a droit à un avocat gratuit et à une exonération du paiement des frais de justice (frais judiciaires, frais de témoins et d'experts, coût des traductions, etc.).
10. Alpes juliennes (30 % du territoire), Alpes dinariques (30 %), bassin méditerranéen (10 %), plaines pannoniennes (30 %).
11. La Réserve de biosphère de Karst compte en son cœur les grottes de Škocjan, site classé au Patrimoine mondial de l'humanité et zone humide d'importance internationale au regard de la Convention de Ramsar. La Réserve de biosphère vise à intégrer et à coordonner des pratiques agricoles durables avec la sauvegarde des grottes et des processus hydrologiques locaux, en luttant contre la pollution des eaux superficielles et souterraines par les engrais et les eaux usées.
12. Cet indicateur est utilisé par la Commission européenne pour déterminer dans quelle mesure la couverture atteint le niveau nécessaire pour parvenir à un état de conservation favorable pour les espèces et les habitats énumérés dans les Annexes I et II de la directive « Habitats ».
13. La beauté naturelle de la Slovénie attire deux tiers des visiteurs étrangers. Environ un tiers des Slovènes visitent régulièrement les espaces naturels.
14. Sur les 480 000 ha de terres agricoles (prairies et terres arables), 200 000 ha environ bénéficient de mesures agro-environnementales de soutien.
15. Le Service des forêts de la Slovénie est responsable de l'évaluation des dommages.

Sources principales

Les sources utilisées dans ce chapitre sont des documents produits par les autorités nationales, par l'OCDE et par d'autres entités.

AEE (Agence européenne pour l'environnement) (2010), *Bathing Water Results 2010 – Slovenia*, AEE, Copenhague.

ARSO (Agence de l'environnement de la République de Slovénie) (2008), *Water Quality in Slovenia*, ARSO, Ljubljana.

CE (Commission européenne) (2010), *Biodiversity Knowledge Base. Country Profile Slovenia*, http://cdr.europa.eu/si/eu/bap/envtcd9sg/CPSI_Final.pdf.

Dijaci, J. (2006), « Nature-based silviculture in Slovenia: origins, development and further trends », in J. Dijaci (dir. publ.), *Nature-based Forestry in Central Europe. Alternatives to industrial Forestry and Strict Preservation*, University of Ljubljana Biotechnical Faculty, Ljubljana, www.natura2000.gov.si/uploads/tx_library/Diaci_Nature_based_forestry.pdf#page=129.

EMLA (Environmental Management and Law Association) (2010), *Implementation of the Water Framework Directive – An overview of the Hungarian, Croatian, Serbian and Slovenian situation*, EMLA, Budapest.

Filippini, M. et al. (2010), « Productivity growth and price regulation of Slovenian water », *Zb. rad. Ekon. fak. Rij.*, vol. 28, n° 1.

GHK (2007), *Strategic Evaluation on Environment and Risk Prevention under Structural and Cohesion Funds for the Period 2007-2013*, Rapport national d'évaluation de la Slovénie, soumis à la Direction générale Politique régionale de la CE, GHK, Londres et Bruxelles.

Glasnovič, P. et al. (2009), *Protected Area Gap Analysis*, University of Primorska, Koper, www.cbddinaricarc.com/pdf2010/Gap%20Analysis%20Final%20Report.pdf.

GLG (Global Legal Group) (2010), *The International Comparative Legal Guide to Environmental Law 2010 – A Practical Cross-border Insight into Environmental Law*, Chapter 43: Slovenia, D.L.A. Piper, Global Legal Group, Londres, www.iclg.co.uk/khadmin/Publications/pdf/3629.pdf.

IMPEL (2010), *IMPEL Review Initiative: Slovenia*, rapport final, Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement, Bruxelles.

IRSOP (Inspection de l'environnement et de l'aménagement du territoire de la République de Slovénie) (2011), *Report on the Work of the Environment and Nature Inspection Service for 2010*, Inspection de l'environnement et de l'aménagement du territoire de la République de Slovénie, Ljubljana.

Kus Veenvliet, J. et A. Sovinc (2009), *Protected area management effectiveness in Slovenia*, rapport final de l'analyse selon la méthodologie RAPPAM réalisée à la demande du WWF et du MOP, www.parki.mop.gov.si/Slovenia_RAPPAM_report.pdf.

MOP (ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire) (2007), *Natura 2000 Site Management Programme, 2007-13 Operational Programme*, MOP, Ljubljana, www.natura2000.gov.si/uploads/tx_library/NATURA_2000-ANG-01.pdf.

MOP/ARSO (2008), *Environment in the Palm of Your Hand*, MOP/ARSO, Ljubljana.

OCDE (2009a), *Brief Note on Environmental Policy and Institutional Framework of Slovenia*, ENV/EPOC/ACS(2009)4, OCDE, Paris.

OCDE (2009b), *Mémorandum initial sur la position de la Slovénie à l'égard des actes du Conseil de l'OCDE et autres instruments pertinents dans le domaine de l'environnement*, ENV/EPOC/ACS(2009)5, OCDE, Paris.

OCDE (2009c), *Private Sector Participation in Water Infrastructure: Checklist for Public Action*, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/36/13/42362893.pdf.

Proceedings (1998), *Parks for Peace, International Conference on Transboundary Protected Areas as a Vehicle for International Co-operation*, Somerset West near Cape Town, www.unep-wcmc.org/PROTECTED_AREAS/TRANSBOUNDARY/SOMERSETWEST/SOMERSETWEST.PDF#page=211.

Schlegelmilch, K. (dir. publ.) (1999), *Green Budget Reform in Europe, Countries at the Forefront*, Springer-Verlag, Berlin et Heidelberg.

The Gallup Organisation (2010), *Attitudes of Europeans towards the issue of biodiversity Wave 2*, Série EB Flash #290, réalisé à la demande de la Direction générale Environnement de la Commission européenne.

Umanotera (2007), *Mirror to the Government 2006: The Practice and Traits of Collaboration with Civil Society*, Summary, www.umanotera.org/index.php?node=93.

- UMAR (Institut pour l'analyse macroéconomique et le développement) (2010), *Development Report 2010*, UMAR, Ljubljana.
- Vrabič, J. (2009), *Audit of the Implementation of Water Act in Slovenia*, Cour des comptes de la République de Slovénie, communication soumise à la 7^e réunion annuelle du groupe de travail de l'EUROSAI sur l'audit d'environnement, Sofia, www.eurosaiwgea.org.
- WWF (Fonds mondial pour la nature) (2010), *Synthesis of the Final Report of the WWF Protected Areas for a Living Planet – Dinaric Arc Ecoregion Project Protected Area Gap Analysis*, Programme méditerranéen du WWF, http://assets.panda.org/downloads/pa_gapanalysis_english.pdf.
- ZGDS (Association des sociétés forestières slovènes) (2007), *Slovenian forests and forestry*, Ljubljana.



Extrait de :
**OECD Environmental Performance Reviews:
Slovenia 2012**

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264169265-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2013), « Mise en œuvre des politiques environnementales », dans *OECD Environmental Performance Reviews: Slovenia 2012*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264169289-6-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. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.