© OCDE 2012

Résumé

L'environnement de la Slovénie est riche et varié, mais soumis à des pressions grandissantes du fait du développement économique

Au sein de l'OCDE, la Slovénie est le deuxième plus petit pays et le quatrième plus faiblement peuplé. Elle n'en abrite pas moins une biodiversité et des paysages d'une extraordinaire richesse, grâce à sa situation au carrefour de plusieurs systèmes écologiques. Son capital naturel a été bonifié par une longue tradition de gestion des forêts proche des conditions naturelles et des pratiques agricoles peu intensives, ainsi que par une étroite coopération avec les pays voisins. Les forêts occupent quelque 62 % du territoire, soit une proportion environ deux fois supérieure à la moyenne de l'OCDE.

Après son indépendance en 1991 et son adhésion à l'UE en 2004, la Slovénie a connu une croissance économique rapide. Son PIB par habitant se rapproche de la moyenne de l'OCDE. La croissance doit beaucoup à l'adoption par le pays de politiques macro-économiques efficaces destinées à encourager l'activité économique et les exportations, et à la mise en œuvre de réformes structurelles qui ont été favorisées par l'adhésion de la Slovénie à l'Union européenne. Ses principales locomotives ont été le crédit et le secteur du bâtiment, de même que les exportations de secteurs d'activité cycliques tels que la fabrication de pièces automobiles.

Vers la fin des années 2000, les pressions exercées sur l'environnement ont diminué en raison des effets de la crise économique et financière mondiale sur les résultats économiques du pays. En 2009, le PIB a chuté de près de 8 %, ce qui constitue l'une des plus fortes baisses enregistrées dans l'OCDE. Le déclin général de l'activité économique a été amplifié par la baisse des exportations de produits à fort coefficient de main-d'œuvre. La fin de l'année 2010 a toutefois vu un rebond des exportations et une reprise de la croissance économique.

De nouveaux efforts s'imposent pour promouvoir une croissance verte…

Pour la Slovénie, le défi économique essentiel consiste à renforcer sa productivité et sa compétitivité tout en assainissant sa situation budgétaire. Les politiques environnementales ont un rôle à jouer dans la panoplie de mesures appliquée à cette fin.

Pour définir ses buts et objectifs chiffrés de développement durable, la Slovénie s'est fondée principalement sur sa stratégie nationale de développement pour 2005-13 (SDS). La mise en œuvre de celle-ci a fait l'objet d'évaluations annuelles. Outre cette stratégie, de

très nombreux documents d'orientation sectoriels ont été élaborés par différents ministères. Cependant, des efforts plus importants pourraient être faits pour resserrer la coopération interministérielle, afin d'exploiter les possibilités de synergies en rapport avec l'environnement et de définir les arbitrages.

L'environnement constitue l'un des volets de la Stratégie de sortie de crise pour 2010-13, qui définit les mesures de relance budgétaire à prendre en réaction à la crise économique et financière. Cette stratégie prévoit notamment de revoir les systèmes de planification et d'autorisation des infrastructures dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et des transports ; de moderniser les chemins de fer ; de promouvoir les énergies renouvelables ; d'engager des efforts d'adaptation aux changements climatiques ; et d'accroître la compétitivité de la filière agro-alimentaire tout en tempérant les impacts environnementaux et en optimisant la gestion forestière. Une évaluation approfondie des coûts et avantages des mesures appliquées en vertu de la SDS et de la Stratégie de sortie de crise constituerait un bon point de départ pour élaborer une nouvelle Stratégie de développement pour 2013-20 qui fasse entrer en ligne de compte la croissance verte.

… *notamment au travers d'une réforme fiscale écologique*

En 2009, les recettes des taxes liées à l'environnement ont représenté 9 % du total des rentrées fiscales et 3.5 % du PIB, ce qui est largement supérieur à la moyenne de l'OCDE. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, l'essentiel de ces recettes provenait des taxes sur les produits énergétiques, les carburants et les véhicules. Cela étant, les taxes liées à l'environnement n'internalisent pas pleinement les externalités environnementales. Même si les droits d'accise sur l'essence et le gazole ont augmenté en 2009, la taxe sur le gazole est inférieure d'un tiers environ à celle sur l'essence, ce qui n'est pas justifié d'un point de vue écologique. D'importants remboursements de droit d'accise sur le gazole à usage commercial sont en outre accordés. Les taxes appliquées aux autres combustibles (fioul lourd, fioul domestique, charbon et sous-produits du coke, etc.) pourraient mieux refléter les coûts environnementaux associés aux émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques classiques. Suite au grand remaniement de la fiscalité automobile opéré en 2010, le nombre d'exonérations a été réduit et une taxe d'immatriculation rattachée à des normes d'émission de CO_2 et aux normes Euro est appliquée.

Les efforts actuellement engagés à titre prioritaire pour renforcer le système fiscal en général sont l'occasion d'étudier de très près l'efficacité et l'efficience de la fiscalité liée à l'environnement, redevances environnementales comprises. Cela pourrait ouvrir la voie à une vaste réforme fiscale écologique contribuant à l'assainissement des finances publiques tout en remédiant plus efficacement aux externalités environnementales.

… *et en s'appuyant sur une meilleure utilisation des financements publics et privés*

Le total des dépenses de protection de l'environnement est passé de 1.5 % à 2.1 % du PIB entre 2000 et 2009. Les dépenses publiques d'environnement sont restées stables dans l'ensemble, à un niveau proche de la moyenne de l'OCDE, qui est de 0.8 %. Elles ont surtout

ciblé les infrastructures environnementales. La Slovénie absorbe de mieux en mieux les fonds de l'UE et affiche le plus fort taux de décaissement (55 % des montants engagés) des dix nouveaux membres, conséquence principale de la simplification de ses procédures de gestion financière et de contrôle. En revanche, elle absorbe lentement les crédits destinés à financer les investissements liés à l'environnement. À mi-parcours de la période de mise en œuvre 2007-13, moins d'un tiers de ces crédits avaient fait l'objet de contrats et seulement 14 % avaient été versés aux bénéficiaires. Les retards ont été particulièrement importants dans le secteur ferroviaire et celui des déchets.

Les dépenses privées d'environnement ont augmenté au cours de la période examinée, surtout dans le domaine de la gestion des déchets. Le Fonds public pour l'environnement s'est révélé un mécanisme efficace pour diriger des financements publics vers des projets environnementaux. Il faudrait continuer d'étudier les moyens d'encourager les partenariats public-privé dans les domaines de la gestion des déchets et des eaux usées en mettant à profit l'expérience de la Banque slovène pour les exportations et le développement. En parallèle, il conviendrait d'appliquer des mesures qui garantissent le maintien de la qualité des services à un prix raisonnable, notamment au travers d'un recours accru aux analyses comparatives et aux évaluations des performances.

… et sur des mesures plus vigoureuses de promotion de l'éco-innovation

La Slovénie a intensifié son action en faveur de l'innovation. Ainsi, les dépenses brutes de R-D à finalité environnementale ont plus que triplé en termes réels au cours de la période examinée. Leur part dans le total des dépenses de R-D est passée de 0.8 % à 2.2 %. Elle demeure néanmoins inférieure aux pourcentages relevés dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. En termes de nombre et de progression des demandes de brevet, le système d'innovation environnementale de la Slovénie est moins performant que celui de nombreux autres pays de l'OCDE. Le secteur public assume l'essentiel de l'effort de recherche. De meilleures incitations sont nécessaires pour encourager le secteur privé à innover, même si la tâche s'annonce ardue compte tenu de la prédominance des petites et moyennes entreprises. Les analyses et les recommandations présentées par l'OCDE dans son rapport *Fostering Innovation for Green Growth* (2011) pourraient fournir aux pouvoirs publics des éléments utiles pour améliorer leur performance en matière de promotion et de diffusion de l'innovation environnementale.

Les politiques environnementales ont été consolidées et renforcées…

La croissance verte passe obligatoirement par des politiques environnementales efficaces. 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 environnementales de l'UE dans la loi de 2004 sur la protection de l'environnement et d'autres textes de loi. En outre, elle a adopté de nouvelles normes d'émission et de qualité de l'environnement ou révisé celles qui existaient déjà, en s'inspirant de l'expérience d'autres pays de l'UE et de l'OCDE. Elle a aussi beaucoup progressé dans l'élaboration d'un système pluriniveaux de permis environnementaux. Une planification des inspections environnementales fondée sur le risque a été mise en place, ce qui a permis à l'Inspection

de l'environnement et de l'aménagement du territoire de rendre le contrôle de la conformité et la répression des infractions plus efficaces et efficients.

La Slovénie a ratifié en 2004 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. Elle a ensuite amélioré la production d'informations sur l'état de l'environnement, les pressions pesant sur l'environnement et les réponses des pouvoirs publics, ainsi que l'accès à ces informations. Les ONG environnementales jouent un rôle important de sentinelle et participent activement à l'élaboration des politiques de l'environnement. Après avoir été entourées de 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.

… mais les progrès restent entravés par des difficultés de mise en œuvre

Nonobstant les progrès intervenus dans la réforme de la législation environnementale, les dispositions réglementaires du droit de l'environnement sont complexes, certains aspects ne sont pas réglementés convenablement et il arrive que des décrets et ordonnances se recoupent, voire se contredisent. 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 règlementation. Il serait possible de renforcer le système de contrôle administratif en relevant le niveau et le taux de recouvrement des amendes environnementales, et en rendant celles-ci proportionnelles aux gains financiers tirés du non-respect de la législation environnementale.

La grande autonomie dont jouissent les communes et l'absence de régions administratives ont entraîné un important déficit de gouvernance de l'environnement entre les échelons national et local. Alors que des stratégies communes sont en cours d'élaboration pour traiter de questions prioritaires comme la pollution atmosphérique locale et la gestion des déchets, 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 est passé de 147 en 1995 à 211 en 2012). Les collectivités territoriales voisines coordonnent rarement leurs plans d'occupation des sols, et il leur arrive même de se trouver en concurrence pour des projets de développement commercial et industriel. Il serait possible d'améliorer le contrôle exercé par l'administration nationale pour assurer une 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 et les communes, éventuellement avec la participation active de l'Association des municipalités et villes de Slovénie. Cette instance devrait avoir pour but de mieux surveiller et de comparer, sur la base de critères de référence, les performances environnementales des collectivités locales, en vue de recenser et de diffuser les bonnes pratiques. Elle devrait aussi faciliter une meilleure communication de l'expérience locale pour les besoins de l'action publique.

La Slovénie affiche des performances environnementales contrastées

Bien qu'elle ait renforcé notablement depuis dix ans ses politiques et son cadre institutionnel dans le domaine de l'environnement, la Slovénie voit toujours s'exercer des pressions significatives sur son stock d'actifs naturels et la santé de sa population. Différentes espèces animales et végétales ont pâti de la destruction ou du morcellement de leur habitat sous l'effet de l'urbanisation, du développement des infrastructures de transport ou de l'agriculture intensive. La qualité de l'eau est bonne dans les cours d'eau à débit rapide du pays, mais moins dans les lacs et les eaux souterraines, où l'on relève des concentrations plus élevées d'éléments nutritifs et de pesticides. Malgré des efforts d'assainissement, les eaux souterraines et superficielles continuent de subir des pollutions liées à d'anciennes activités d'extraction de mercure et d'autres matières.

Dans les zones urbaines, les concentrations de polluants atmosphériques tels que le SO_2, le NO_2 et le CO sont inférieures aux valeurs limites. En revanche, les niveaux d'exposition saisonnière des populations urbaines aux particules et à l'ozone (O_3) figuraient parmi les plus élevés de l'UE27 durant l'essentiel de la période examinée, avec des taux qui dépassaient les valeurs limites journalières et annuelles partout dans le pays. Les épisodes de pollution urbaine s'expliquent principalement par la circulation automobile dans les grandes agglomérations et l'utilisation de poêles à bois par les particuliers, ainsi que par des inversions de température défavorables. Il subsiste certains « points noirs » de pollution à proximité de centrales électriques au lignite dans le centre de la Slovénie.

L'amélioration de la gestion des déchets reste prioritaire

Bien que la production de déchets par habitant soit demeurée bien en deçà de la moyenne de l'OCDE, elle continue de progresser à mesure que les revenus se rapprochent des niveaux moyens de l'OCDE et de l'UE, ce qui pose des difficultés de gestion grandissantes. La mise en décharge continue de jouer un rôle relativement important, et la Slovénie affiche des taux de valorisation des déchets moyens à faibles. En 2010, les déchets non dangereux des secteurs de la production et des services représentaient 85 % de l'ensemble des déchets, et ils étaient constitués pour une part non négligeable de déchets provenant des activités de construction et de démolition. La production de déchets municipaux a augmenté moins vite que le PIB au cours de la décennie et représentait 12 % du total en 2010. Enfin, les déchets dangereux entrent pour 1.5 % dans le volume total des déchets et sont en grande partie exportés afin d'être traités.

L'adhésion à l'Union européenne a donné une forte impulsion au renforcement des politiques et pratiques de gestion des déchets. Elle a également aidé à financer la modernisation et le développement de l'infrastructure de gestion des déchets. La transposition de l'acquis communautaire dans le domaine environnemental s'est effectuée au travers d'un certain nombre de programmes opérationnels concernant différents flux de déchets.

La Slovénie a restreint le recours à la mise en décharge et amélioré l'intégrité environnementale des décharges existantes. Les droits perçus à l'entrée des décharges ont été notablement revus à la hausse afin de couvrir les frais de surveillance, et la taxe de

mise en décharge a été réformée, même si elle reste peu élevée comparée à celles en vigueur dans d'autres pays de l'OCDE. La valorisation des déchets municipaux a elle aussi progressé, surtout au cours de la période 2009-10, pour atteindre un taux de 35 %. La collecte sélective des différents types de déchets (emballages usagés, déchets organiques, piles et batteries, déchets d'équipements électriques et électroniques, véhicules hors d'usage et pneus usagés) y a grandement contribué. Il convient cependant de poursuivre les efforts pour améliorer cette collecte et atteindre ainsi l'objectif national consistant à valoriser 55 % des déchets municipaux. De nouvelles mesures sont également nécessaires pour faire baisser la production de déchets de construction et de démolition, ainsi que pour régler les problèmes posés par les sites contaminés qui sont l'héritage d'anciennes activités industrielles ou le résultat de mauvaises pratiques d'élimination et de traitement des déchets. La Slovénie doit transposer la nouvelle directive de l'UE sur les déchets, révisée en 2008, et élaborer un nouveau programme-cadre concernant l'après-2012, ce qui lui donne l'occasion de se doter d'une stratégie de gestion des déchets plus méthodique et cohérente, qui permette de mieux concilier l'impératif de mettre en œuvre les politiques communautaires et celui de répondre aux priorités nationales, en tenant compte des coûts et avantages des différents modes de gestion des déchets.

Les problèmes liés au changement climatique et à la pollution atmosphérique restent difficiles à traiter

Après avoir vu ses émissions de gaz à effet de serre (GES) chuter notablement dans les années 90 suite aux mutations structurelles de son économie, la Slovénie affiche des résultats contrastés dans ce domaine depuis 2000. Les émissions de l'industrie manufacturière, du secteur commercial et des ménages ont diminué, mais pas suffisamment pour compenser l'accroissement de celles des transports. Au bout du compte, le niveau global des émissions a progressé pendant une bonne partie de la décennie. En 2009, la crise économique et financière mondiale a entraîné une baisse de plus de 10 % des émissions de CO_2 (qui représentent la plus grande part des émissions de GES). Le pays a ainsi pu se rapprocher de son objectif en vertu du protocole de Kyoto, à savoir faire en sorte que ses émissions annuelles moyennes de GES au cours de la période 2008-12 soient inférieures de 8 % aux niveaux de 1986, son année de référence. Sa gestion durable des forêts permet à la Slovénie d'utiliser le quota maximal de puits de carbone prévu dans le protocole de Kyoto. Les autorités estiment que la Slovénie atteindra l'objectif de Kyoto en achetant une faible quantité de crédits d'émission de carbone sur le marché international (0.4 Mt CO_2 eq).

La Slovénie a en grande partie transposé les directives de l'UE sur la lutte contre le changement climatique et sur la prévention et la maîtrise de la pollution atmosphérique. Elle a également élaboré divers plans et stratégies visant la consommation d'énergie, les émissions de GES et les rejets de polluants atmosphériques classiques. À l'appui de ces mesures, elle a eu largement recours à des instruments économiques en rapport avec le changement climatique, dont la taxe carbone sur les produits énergétiques, la modulation des frais d'immatriculation des automobiles sur la base de normes d'émission de CO_2 et des normes Euro, ainsi que la taxe en faveur de l'efficacité énergétique. Ces instruments remplissent essentiellement une fonction budgétaire, et il serait possible de renforcer leur fonction incitative.

Les objectifs fixés en matière de lutte contre le changement climatique et de gestion de l'air ne pourront pas être réalisés sans une réduction notable de l'empreinte écologique des transports. Or, la politique des transports a privilégié l'extension du réseau routier et la promotion de la route pour le transport de personnes et de marchandises. L'absence de dispositif approprié d'aménagement du territoire, l'insuffisance des infrastructures de transport public et l'intensité du trafic routier international de transit sont venues affermir cette tendance. En conséquence, la Slovénie se trouve dans une situation de grande dépendance à l'égard d'un système de transport à très forte intensité de carbone, dont la transformation prendra de nombreuses années. Elle doit se doter d'une stratégie globale pour améliorer la coordination des politiques des transports, de l'environnement et de l'aménagement du territoire au niveau national. Ces efforts devraient aller de pair avec une action énergique et concertée des communes.

La Slovénie suit des politiques en faveur des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et de la lutte contre le changement climatique qui sont de plus en plus complémentaires. Bien que possible, la mise en place de nouveaux moyens de production d'énergie renouvelable nécessitera d'évaluer avec soin les effets cumulés sur l'environnement, par exemple l'impact de nouvelles installations hydroélectriques sur le réseau hydrographique, l'incidence de l'utilisation de biomasse d'origine forestière et les conséquences du développement de l'éolien sur la biodiversité et les paysages. La Slovénie n'atteindra probablement pas l'objectif d'efficacité énergétique qui lui est imposé dans le cadre de l'UE, à savoir réduire d'ici à 2016 sa consommation finale d'énergie de 9 % par rapport aux niveaux de 2008, à moins de trouver et d'exploiter plus efficacement des solutions peu coûteuses. Il importe de ne pas perdre de vue les interactions entre, d'un côté, les politiques en faveur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique et, de l'autre, le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE), si l'on veut éviter les doublons inutiles et garantir l'efficacité globale des mesures par rapport à leur coût.

La coopération internationale devrait continuer de mettre à profit et de renforcer les efforts nationaux

Au cours de la décennie écoulée, la Slovénie a participé activement à toute une série d'activités internationales en faveur de l'environnement. Même les intenses préparatifs de l'adhésion à l'UE en 2004 n'ont pas détourné son attention des dossiers internationaux prioritaires dans le domaine environnemental. Plus que dans la plupart des autres pays, la physiographie et la géographie dictent les priorités des relations internationales de la Slovénie dans ce domaine, notamment en ce qui concerne la gestion de l'eau et la conservation de la biodiversité. La coopération bilatérale avec les pays voisins a donné lieu à des accords avec la Croatie, la Hongrie et l'Italie dans le domaine de la gestion de l'eau, et avec l'Autriche s'agissant de l'aménagement du territoire dans les régions frontalières, en particulier en ce qui concerne la Drave et la Mur. La Slovénie continue d'entretenir de manière informelle de nombreux contacts d'ordre professionnel et technique dans les Balkans occidentaux.

Son engagement pour le développement durable à l'échelle régionale et infrarégionale trouve son expression dans différents accords de coopération qui concernent les Alpes, le Danube et ses affluents ainsi que la mer Méditerranée (mer Adriatique comprise). La région de l'arc Dinarique devient un nouveau pôle de coopération. En dehors du cadre régional, la

Slovénie s'est associée à tous les accords multilatéraux sur l'environnement (AME) la concernant et à la plupart des protocoles connexes. En 2004, elle est passée du statut de bénéficiaire à celui de donneur d'aide publique au développement (APD). En 2009, son APD a représenté 0.15 % du revenu national brut, soit presque l'objectif de 0.17 % fixé par l'UE pour 2010. La Slovénie compte accroître la part de son APD destinée à l'environnement, en particulier au financement de projets dans le domaine de l'eau.

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), « Résumé », dans *OECD Environmental Performance Reviews: Slovenia 2012*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264169289-4-fr

Ce document, ainsi que les données et cartes 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. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation.