

ÉVALUATION ET RECOMMANDATIONS – RÉPUBLIQUE SLOVAQUE 2011

Chapitre 2 Pour une croissance verte

Évaluation

1. Entre 2000 et 2008, la République slovaque a affiché le taux de croissance le plus élevé de l'OCDE. Néanmoins, elle a été durement frappée par la crise économique et son PIB réel a diminué de près de 5 % en 2009. Le gouvernement a adopté trois séries de mesures anticrise représentant 0.4 % du PIB en 2009 et, d'après les estimations, 1 % en 2010. Certaines de ces dispositions concernaient l'environnement, tels que les projets destinés à améliorer l'efficacité énergétique. En 2010, stimulée par les exportations, l'économie s'est redressée avec vigueur, mais le déficit budgétaire s'est fortement creusé et le taux de chômage est monté en flèche. Le nouveau gouvernement s'est fixé pour objectif de ramener le déficit budgétaire de 8 % du PIB en 2010 à 3 % en 2013.

2. En 2005, les pouvoirs publics ont adopté un plan d'action pour le développement durable portant sur la période 2005-10. Il a davantage été tenu compte de l'environnement dans les stratégies économiques et sectorielles, notamment dans le cadre de référence stratégique national, lequel définit les investissements prioritaires bénéficiant du soutien de l'Union européenne. Cependant, faute d'un engagement politique fort, l'intégration de l'action relative à l'environnement a été limitée aux exigences communautaires. La stratégie environnementale n'a pas été mise à jour et l'évaluation du plan d'action pour le développement durable est restée en grande partie formelle. Le renforcement des capacités d'analyse économique pourrait apporter un appui précieux à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques concernant l'environnement.

3. Au cours de la décennie écoulée, la République slovaque a développé l'usage des instruments économiques dans la politique de l'environnement. Recourant beaucoup plus qu'auparavant aux taxes liées à l'environnement, elle a notamment augmenté celles qui s'appliquent aux carburants et étendu la fiscalité de l'énergie. En 2009, les taxes liées à l'environnement représentaient 6.6 % de la totalité des recettes fiscales, ce qui est supérieur à la moyenne de l'OCDE-Europe en raison de la faible pression fiscale en Slovaquie. Cependant, ces taxes équivalaient à 1.9 % du PIB, une part inférieure à la moyenne de l'OCDE-Europe. Ce pourcentage a d'ailleurs probablement baissé en 2010 consécutivement à la diminution de la taxe sur le gazole. La République slovaque est l'un des rares pays européens à ne pas taxer la propriété d'une voiture particulière. Les véhicules à usage commercial donnent lieu au prélèvement d'une taxe annuelle de circulation assortie d'un taux minimum légal qui n'est pas systématiquement lié aux performances environnementales. L'augmentation des redevances sur l'eau a favorisé une utilisation plus rationnelle de cette ressource. Toutefois, leur niveau actuel n'est pas suffisant pour financer les infrastructures environnementales. Le produit des taxes et des redevances est souvent affecté au Fonds pour l'environnement et au Fonds pour le recyclage, ce qui peut entraîner des dépenses inefficaces.

4. Les subventions dommageables à l'environnement ont été réduites dans les secteurs de l'agriculture et de l'énergie. Néanmoins, les industries à forte intensité énergétique bénéficient d'avantages fiscaux qui les incitent à accroître leur consommation d'énergie. La production d'électricité à partir de lignite produite sur le territoire national est soutenue pour réduire la dépendance aux importations énergétiques et pour des motifs sociaux, encourageant le recours à cette source d'énergie relativement plus

polluante. Le soutien apporté par les pouvoirs publics au transport ferroviaire n'a pas permis d'améliorer les performances et la compétitivité de ce secteur, ce qui a favorisé le développement du transport routier. Réformer les taxes liées à l'environnement et les subventions qui lui sont préjudiciables pourrait concourir à l'assainissement des finances publiques.

5. Depuis son adhésion à l'UE, en 2004, la République slovaque compte de plus en plus sur celle-ci pour financer ses infrastructures environnementales. Sur la période de programmation 2007-13, environ 16 % du budget destiné à la République slovaque dans le cadre de la politique de cohésion, soit 1.8 milliard EUR, ont été consacrés à l'environnement. De plus, quelque 2 milliards EUR viennent financer des investissements indirects ayant un impact environnemental, principalement dans le transport ferroviaire, mais aussi dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Cet appui a permis d'accroître sensiblement le pourcentage de la population ayant accès aux infrastructures et services environnementaux. Cependant, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour atteindre les niveaux de service observés dans d'autres États membres de l'UE. A cette fin, il convient que la République slovaque mette davantage d'ardeur à attirer, absorber et allouer efficacement les fonds européens à vocation environnementale.

6. Le pays a tardé à prendre la mesure du rôle que l'innovation pouvait jouer dans la stimulation de la croissance et de la compétitivité à long terme. La politique et la stratégie de l'innovation (qui datent de 2007 et 2008, respectivement) ont établi le cadre devant permettre d'améliorer les performances modestes de la République slovaque en la matière. Cependant, les capacités d'innovation restent globalement limitées. Renforcer ces capacités, par exemple en accroissant le soutien apporté à l'enseignement supérieur ou en développant la coopération scientifique et technologique internationale, est un préalable nécessaire à la promotion de l'écoinnovation. Passée de 1.3 % en 2000 à 2.8 % en 2009, la proportion du budget de la R-D publique consacrée à la protection de l'environnement est de plus en plus importante et légèrement supérieure à la moyenne de l'OCDE. Néanmoins, une grande partie des financements est destinée à des domaines classiques (air, eau, déchets), où le potentiel d'invention est faible, et non à des domaines nouveaux qui pourraient contribuer à stimuler la compétitivité à long terme de la République slovaque. De plus, le secteur privé du pays consacre peu de ressources à l'innovation, notamment à l'écoinnovation. Le nombre de brevets demandés dans le domaine des technologies liées à l'environnement reste modeste. La République slovaque doit mobiliser tous les acteurs concernés pour améliorer ses résultats en matière d'innovation, y compris dans le secteur de l'environnement.

Recommandations

- Évaluer l'efficacité et l'efficacité des taxes liées à l'environnement à réaliser les objectifs environnementaux qu'elles visent, ainsi que leur cohérence avec les autres instruments économiques.
- Envisager d'étendre la taxe annuelle de circulation aux voitures particulières et lier son assiette aux performances environnementales des véhicules, en particulier les émissions de carbone et les autres émissions susceptibles de poser des risques pour la santé humaine en zone urbaine.
-  valuer périodiquement la valeur ajoutée apportée par le Fonds pour l'environnement et le Fonds pour le recyclage à l'aune de leur efficacité économique et de leur efficacité environnementale, eu égard à leurs objectifs ; réfléchir aux possibilités d'ajustement des objectifs et du fonctionnement de ces fonds, sans omettre l'hypothèse de leur suppression à terme.
- Renforcer la capacité à attirer, absorber et allouer efficacement les fonds européens à vocation

environnementale.

- Développer des capacités d'analyse économique à l'appui de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique d'environnement ; renforcer la coopération entre l'Office statistique de la République slovaque, le ministère de l'Environnement et les autres ministères et organismes concernés pour développer une comptabilité environnementale.
- Améliorer les capacités d'innovation, par un soutien accru à l'enseignement supérieur et à la coopération scientifique internationale ; recentrer sur certains domaines l'aide publique à la R-D environnementale et réfléchir aux incitations susceptibles d'accroître la contribution du secteur privé ; créer des pôles d'innovation ou d'autres mécanismes pour favoriser une coopération plus intense entre autorités centrales et locales, entreprises multinationales et nationales, universités et secteur financier, dans l'optique de promouvoir le développement et la diffusion des écotecnologies.

Chapitre 3 Mise en œuvre des politiques de l'environnement

3.1. Questions transversales

Évaluation

7. A l'occasion de son adhésion à l'UE en 2004, la République slovaque a consenti un investissement considérable pour mettre son cadre réglementaire sur la protection de l'environnement en conformité avec ses nouvelles obligations d'État membre. Il convient de féliciter la République slovaque d'avoir globalement réussi à atteindre cet objectif difficile dans les délais. La rapidité et l'ampleur des changements qui en ont résulté ont mécontenté les entreprises, qui se sont plaints de l'alourdissement des contraintes et des possibles répercussions sur la compétitivité. Des initiatives ont été prises pour simplifier et alléger les procédures administratives prévues par la réglementation sur l'environnement et pour clarifier les obligations, mais des progrès restent à faire à cet égard. Il en va de même pour ce qui est d'associer les entreprises à un dialogue constructif sur les questions d'environnement, et de promouvoir une approche proactive dans laquelle l'environnement est vu non plus seulement comme une menace, mais aussi comme une opportunité.

8. A la suite de la réforme de la politique de l'environnement et des institutions concernées, menée au début des années 2000, l'administration slovaque de l'environnement a traversé une période d'instabilité et ses relations avec les parties prenantes se sont détériorées. Un temps partagé avec celui de l'agriculture, le portefeuille de l'environnement a de nouveau été confié à un ministère à part entière en 2010, ce qui crée l'occasion de repartir sur de nouvelles bases. Le ministère doit saisir cette opportunité pour préciser ses priorités, renforcer ses relations avec les entreprises et le monde associatif, et prendre les mesures nécessaires afin d'apparaître comme une instance spécialisée hautement qualifiée.

9. Conformément à la politique de l'UE, la République slovaque a adopté une approche intégrée de la prévention et de la réduction de la pollution. Bien qu'un système de permis intégrés ait été conçu, les grandes installations sont soumises en parallèle à autorisation aux termes de lois propres aux différents milieux et les impératifs imposés aux petites et moyennes entreprises pourraient être rationalisés. Le processus pour assurer le respect des obligations réglementaires se fonde davantage sur une analyse des risques. Le système de prévention des accidents industriels donne des résultats satisfaisants. Des efforts ont été consentis pour encourager le respect de la réglementation. Néanmoins, l'adoption d'une politique spécifique dans ce domaine permettrait de clarifier les priorités, d'établir une planification à long-terme et d'évaluer les performances. Une programmation plus sélective des inspections pourraient se traduire par

des gains d'efficacité, une plus grande souplesse de réaction aux risques potentiels et une amélioration de l'efficacité des réponses apportées au non-respect de la réglementation et aux pollutions accidentelles.

10. La République slovaque a élaboré un système d'information environnementale particulièrement complet et utile à l'action. Toutefois, des progrès restent à faire pour y ajouter des informations relatives aux aspects économiques, financiers et sociaux de la politique de l'environnement. Conformément aux règles de l'UE, l'accès à l'information a été renforcé. Cependant, certaines dispositions anciennes et bien ancrées concernant la participation du public et l'accès à la justice ont été mises à mal ces dernières années. Les relations entre ONG et autorités chargées de l'environnement ont été difficiles, souvent conflictuelles. La participation du public aux études d'impact sur l'environnement et aux procédures d'évaluation environnementale stratégique, est une source de préoccupation, notamment en ce qui concerne les projets liés aux transports et à l'énergie. La définition du droit d'agir, qui établit la possibilité d'intenter une action en justice, doit être mise en conformité avec celle que retiennent les directives de l'UE.

Recommandations

- Concevoir une nouvelle stratégie environnementale faisant partie intégrante de la stratégie de développement socio-économique de la République slovaque ; faire en sorte que l'administration chargée de l'environnement soit stable, spécialisée, efficace et ouverte, dédiée à la poursuite d'objectifs environnementaux ambitieux.
- Accélérer l'élaboration d'un guide en ligne du droit de l'environnement, à la fois complet et facile à consulter, à même de faciliter le respect de la réglementation par les opérateurs concernés, notamment dans les secteurs qui consomment beaucoup d'énergie ou qui sont très polluants.
- Poursuivre la rationalisation et la simplification des procédures de délivrance des permis et l'intégration des procédures d'inspection ; concevoir une politique explicite visant à garantir le respect de la réglementation stipulant les priorités en la matière et les principes d'application des sanctions ; renforcer les activités de promotion de la conformité auprès des petites et moyennes entreprises.
- Faire en sorte que les procédures d'étude d'impact sur l'environnement et d'évaluation environnementale stratégique soient pleinement conformes au droit de l'UE, notamment en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice.
- Établir un mécanisme de dialogue permettant au ministère de l'Environnement et aux ONG de se rencontrer régulièrement, dans l'optique de renforcer la concertation et la coopération.

3.2. Air, eau, déchets et biodiversité

Évaluation

Gestion de l'air

11. Au cours de la période étudiée, la Slovaquie est parvenue à découpler les émissions de polluants atmosphériques de la croissance économique : alors que le PIB a augmenté de plus de 60% entre 2000 et 2008, les émissions de la plupart des polluants (SO_x, NO_x, CO, ammoniac, particules, mercure et dioxines/furanes) ont diminué. Les émissions par unité de PIB concordent avec les moyennes de l'OCDE. La République slovaque est en passe de dépasser les objectifs qui lui sont assignés par la Convention sur la

pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Les principaux facteurs qui expliquent ce résultat sont le passage à des sources d'énergie plus propres, la modernisation des procédés de production et le recours à des technologies plus récentes (désulfuration, convertisseurs catalytiques, par exemple). L'adhésion à l'UE s'est traduite par l'adoption de normes plus strictes contre la pollution et a aidé à accélérer la mise en œuvre des mesures. Les taxes sur les émissions différenciées en fonction des incidences sanitaires et les surtaxes imposées pour non-conformité ont notablement encouragé l'adoption des meilleures technologies disponibles. Toutefois, des efforts restent à faire pour évaluer les avantages et les coûts des objectifs de l'action publique et concevoir la panoplie d'instruments qui présente le meilleur rapport coût-efficacité. Depuis 2000, les émissions de NO_x dues aux transports routiers, les émissions de COVNM imputables à l'utilisation de solvants et les émissions de particules du secteur résidentiel sont en hausse. Les émissions de plomb, d'hydrocarbure aromatique polycyclique et de polychlorobiphényles augmentent elles aussi. Les émissions de métaux lourds par unité de PIB restent supérieures aux moyennes de l'OCDE-Europe. La plupart des normes de qualité de l'air sont respectées, mais les concentrations de particules et d'ozone troposphérique dépassent souvent les valeurs limites fixées pour protéger la santé humaine.

Gestion de l'eau

12. La République slovaque dispose de ressources en eau abondantes. Les prélèvements ont diminué, consécutivement à une réforme de la tarification, aux changements structurels, et du fait que l'industrie et l'agriculture font désormais un usage plus rationnel de l'eau. Cela dit, malgré le renforcement des mesures, les problèmes de pollution de l'eau ne sont pas résolus : à peu près la moitié des eaux risquent de ne pas être en conformité avec les objectifs fixés par la directive-cadre de l'UE sur l'eau, qui prévoit que les eaux de surface et souterraines doivent être en « bon état » d'ici 2015. Il importe notamment d'assurer la qualité des eaux souterraines, car elles constituent la principale source d'eau potable de la population. Les terres agricoles sont dans leur majeure partie en zones vulnérables à la pollution par les nitrates. Les inondations ont eu des coûts élevés pour la République slovaque ces dernières années. Il convient d'améliorer les dispositifs d'aménagement du territoire et des paysages, de gouvernance et d'investissement, dans le cadre d'une gestion par bassin versant, pour mieux prévenir et réagir aux inondations.

13. La République slovaque a pris des mesures importantes pour intégrer davantage la gestion de l'eau. La loi sur l'eau de 2004 a transposé la directive-cadre sur l'eau dans le droit national. Des plans de gestion des bassins hydrographiques ont été conçus et des mesures ont été définies. Ces plans comportent des enseignements précieux, mais ils doivent être considérés comme des ébauches qui, quoiqu'utiles, mériteraient d'être remaniés rapidement après consultation des parties prenantes. Il conviendrait d'accorder plus d'importance à l'analyse économique et financière des besoins en investissements et des fonds disponibles, ainsi qu'à la réduction des contradictions entre les politiques menées dans différents domaines, notamment l'agriculture, l'énergie, l'aménagement du territoire et la protection de la nature. La structure institutionnelle de la gestion par bassin versant reste à développer, mais elle devrait fournir un cadre plus propice à la décentralisation des décisions et de leur mise en œuvre, au niveau des sous-bassins. Elle devrait aussi faciliter la coopération internationale, notamment dans le cadre de la Commission internationale pour la protection du Danube.

14. L'amélioration et l'extension des infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement est un défi d'envergure. Les taux de raccordement de la République slovaque sont parmi les plus bas de l'OCDE. Des mesures importantes ont été prises pour accroître la transparence et l'efficacité des services de l'eau, augmenter les prix de l'eau et de l'assainissement, réduire les subventions croisées et créer de nouvelles incitations économiques en faveur d'une meilleure gestion de la ressource. Il conviendrait de mettre l'accent sur l'amélioration et l'extension des réseaux d'assainissement, l'aménagement de stations d'épuration plus performantes et l'augmentation des taux de raccordement aux réseaux de distribution et d'assainissement. L'analyse des domaines où les investissements sont prioritaires, une préparation plus

aboutie des projets et une étude minutieuse des possibilités de financement sont nécessaires pour combler le profond déficit de mise en œuvre des dispositions de la directive de l'UE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Une nouvelle réforme des dispositions applicables aux prestataires de services d'eau, notamment aux petits exploitants, pourrait aussi contribuer à améliorer l'efficacité et l'efficience des investissements.

Gestion des déchets

15. Ces dix dernières années, les restructurations industrielles et les changements technologiques se sont traduits par un découplage absolu entre la production de déchets industriels et la croissance économique. La consommation intérieure de matières ayant augmenté moins vite que le PIB, l'intensité matérielle de l'économie slovaque a chuté de 20 % entre 2000 et 2007. On constate par ailleurs un découplage relatif entre la production de déchets municipaux et la consommation finale privée. La production de déchets municipaux par habitant (300 kg en 2009) place la République slovaque nettement en deçà de la moyenne de l'OCDE-Europe et reflète l'écart entre le PIB par habitant du pays et celui de beaucoup d'autres économies de l'OCDE. Des efforts supplémentaires doivent être déployés en ce qui concerne la prévention de la production de déchets et leur récupération, de manière à poursuivre le découplage entre la production de déchets municipaux et l'élévation attendue du niveau de vie.

16. Globalement, peu de progrès ont été accomplis pour détourner les déchets de la mise en décharge ou améliorer leur valorisation. La République slovaque n'a pas atteint la plupart des objectifs fixés dans son plan national de gestion des déchets 2006-10, notamment en ce qui concerne les déchets dangereux. Des progrès ont été faits dans la collecte sélective des déchets municipaux, mais en comparaison avec les autres pays de l'UE, la République slovaque affiche des résultats médiocres. La mise en décharge reste le principal mode de gestion des déchets municipaux représentant 80 % des quantités traitées. Le pays n'a pas atteint l'objectif fixé par l'UE concernant les quantités de déchets municipaux biodégradables mis en décharge. Les objectifs nationaux de recyclage des déchets d'équipements électriques et électroniques ont été réalisés. Bien que le taux de collecte de 4 kg par habitant prévu par la directive afférente de l'UE ait été atteint en 2010, plutôt qu'en 2008, les quantités collectées représentaient une part mineure des équipements mis sur le marché. La République slovaque a atteint les objectifs relatifs au recyclage des véhicules en fin de vie et des pneumatiques usagés.

17. De manière générale, la gestion des déchets n'a pas été une priorité de l'action politique ces dix dernières années en République slovaque. La politique de gestion des déchets n'a pas été planifiée de façon réaliste et les efforts consentis ont principalement visé à combler le retard pris par rapport aux exigences de l'UE. Les instruments économiques n'ont pas permis de réduire les quantités produites et mises en décharge, et les recettes qu'ils procurent ne suffisent pas à couvrir les coûts de gestion. Le respect des dispositions de la directive-cadre de l'UE sur les déchets va nécessiter des investissements conséquents pour accroître les capacités de collecte sélective et de traitement des différents composants des déchets municipaux et pour construire les installations appropriées au traitement des déchets dangereux.

18. Comme le recommandait l'examen des performances environnementales réalisé par l'OCDE en 2002, la République slovaque a complété en 2008 un inventaire des sites contaminés. D'après les estimations, les coûts de dépollution s'élèveraient à 1.8 % du PIB. Cependant, la République slovaque a manqué une occasion, alors que les privatisations étaient en cours, d'établir un cadre juridique définissant les responsabilités en matière de remise en état de l'environnement lorsque celui-ci a été dégradé par les anciennes entreprises d'État. Les modalités de financement de l'assainissement des sites orphelins ou des sites dont les propriétaires ont fait faillite demeurent problématiques. En 2010, le gouvernement a approuvé un programme de restauration des sites dont le financement sera principalement assuré par l'UE.

Nature et biodiversité

19. La République slovaque a considérablement renforcé le cadre de la protection de la biodiversité au cours de la décennie écoulée, en grande partie grâce à la transposition des directives de l'UE applicables en la matière. Elle a aussi coopéré avec ses voisins et en a bénéficié, notamment dans le domaine des zones humides. Globalement, les résultats obtenus sont mitigés : en comparaison avec les autres pays de l'OCDE, la proportion d'espèces menacées est relativement faible dans le cas des oiseaux, dans la moyenne en ce qui concerne les mammifères et les poissons d'eau douce, mais relativement élevée pour les reptiles, les amphibiens et les plantes vasculaires. Des efforts permanents sont nécessaires pour favoriser le rétablissement des espèces en danger critique d'extinction.

20. Au titre de ses obligations communautaires, la République slovaque s'est fixé l'objectif très ambitieux de protéger près de 30 % de son territoire (y compris 12% de zones spéciales de conservation) dans le cadre du réseau Natura 2000. Actuellement, 23 % de sa superficie bénéficient d'une protection légale nationale. Atteindre cet objectif est une gageure et nécessitera d'agir sur plusieurs fronts : identification des sites (comme demandé par la Commission européenne) compte tenu des avantages en terme de protection de la biodiversité et des coûts afférents ; développement des synergies avec les autres domaines d'action, en particulier l'agriculture et le tourisme ; intensification de la coopération avec les autres parties prenantes, notamment les propriétaires terriens, les exploitants agricoles et la population en général ; utilisation accrue des instruments économiques ; et renforcement de la mise en œuvre du « système territorial de stabilité écologique » pour promouvoir la connectivité et la stabilité des paysages.

21. Actuellement, les instruments économiques les plus employés sont les droits, les amendes, les subventions et les indemnités. La possibilité de créer des marchés pour la protection de la biodiversité et des paiements au titre des services écosystémiques devrait être étudiée de manière plus systématique, de même que celle d'associer plus étroitement les mesures agroenvironnementales aux résultats environnementaux devrait faire l'objet d'une réflexion plus approfondie. La contribution que le secteur du tourisme est susceptible d'apporter au financement de la conservation des paysages et des mesures agroenvironnementales mérite une analyse plus poussée.

Recommandations

Gestion de l'air

- Concevoir des mesures efficaces par rapport à leur coût pour réduire les émissions atmosphériques des secteurs en expansion (par exemple transports, chauffage domestique) et leurs incidences potentielles sur la santé en zone urbaine.

Gestion de l'eau

- Réexaminer et adapter les dix plans de gestion de l'eau par sous-bassin pour accroître les synergies entre les politiques (notamment de l'agriculture, de la distribution de l'eau, de l'assainissement, de l'aménagement du territoire et des paysages, de la prévention des inondations, de la conservation de la nature et de l'adaptation au changement climatique); parachever les dispositifs institutionnels de gestion des bassins hydrographiques dans l'optique de garantir une consultation suffisante des parties prenantes et une mise en œuvre efficace à l'échelle des sous-bassins.
- Procéder à une évaluation complète du déficit actuel d'infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement, des mesures à prendre pour atteindre les objectifs et de leurs coûts; sur cette base, concevoir une stratégie réaliste visant les objectifs de l'UE dans le secteur de l'eau, notamment en ce qui concerne l'assainissement, et prévoyant des priorités précises, un plan stratégique de financement de la réalisation des objectifs et des propositions de réformes institutionnelles du secteur de la gestion de l'eau; mettre en évidence les mesures permettant d'accroître le taux de raccordement aux réseaux de distribution et d'assainissement.
- Renforcer les mesures destinées à réduire les risques d'inondation et leurs conséquences, en privilégiant des mesures préventives en matière d'aménagement du territoire et des paysages, des options (écosystémiques) et des technologies peu onéreuses.

Gestion des déchets

- Repenser les instruments économiques appliqués à la gestion des déchets, pour qu'ils incitent davantage à minimiser les déchets, à les valoriser et à éviter leur mise en décharge.
- Mettre en œuvre le programme de l'État sur les sites contaminés, en appliquant, le cas échéant, le principe pollueur-payeur à leur assainissement, donner la priorité aux sites qui font courir le plus de risques à la santé humaine et à l'environnement, et garantir le financement à long terme de la remise en état des sites orphelins.

Nature et biodiversité

- Concevoir une stratégie complète des zones protégées en accord avec l'objectif Natura 2000, en faisant participer tous les acteurs concernés et en tenant compte des avantages et des coûts des différentes options; développer le système d'information pour la protection de la nature et de la biodiversité.
- Recourir davantage aux instruments économiques existants pour protéger la biodiversité et en utiliser de nouveaux, en particulier les paiements au titre des services écosystémiques.

- Mieux intégrer la protection des paysages à l'aménagement du territoire ; réfléchir à des mécanismes permettant de faire payer au secteur du tourisme les services rendus par la gestion des paysages; concevoir une méthode d'évaluation permettant d'estimer les paiements à verser aux propriétaires fonciers et aux agriculteurs en contrepartie des services écologiques qu'ils assurent.

Chapitre 4 Coopération internationale

Évaluation

22. Plusieurs bonnes raisons justifient que la République slovaque joue un rôle actif dans la coopération environnementale internationale, en particulier avec les pays voisins. Elle est à la fois source et destinataire d'une pollution atmosphérique transfrontière importante ; elle partage des cours d'eau sujets à des crues et à la pollution transfrontière ; et elle se trouve au carrefour d'écosystèmes importants et abrite à ce titre une riche biodiversité. Consciente de ses responsabilités, la République slovaque est devenue partie à plusieurs accords internationaux sur l'environnement et soutient activement leur mise en œuvre. Ainsi, l'*International Water Assessment Centre*, qui assiste la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, est implanté sur son sol ; elle a lancé et coordonne l'Initiative pour les zones humides dans les Carpates ; et elle accueille le centre régional de la Convention de Bâle pour l'Europe centrale, qui apporte son appui à la mise en œuvre de la convention. Néanmoins, il convient d'accroître les efforts pour appliquer les dispositions de certains accords multilatéraux sur l'environnement, dont la Convention sur la diversité biologique et la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants. L'adhésion à l'UE, en 2004, a imposé au pays de nouvelles obligations, qui pèsent sur les ressources limitées qu'il peut consacrer à la coopération internationale sur l'environnement. Ces dernières années, des mouvements de personnel et des coupes budgétaires ont contribué à freiner la participation du pays aux activités dans ce domaine. La République slovaque doit maintenant élaborer une stratégie de coopération internationale sur l'environnement assortie de priorités précises et s'attaquant aux problèmes de mise en œuvre.

23. De taille modeste et ouverte, l'économie de la République slovaque appelle des mesures appropriées pour gérer les risques environnementaux liés aux échanges. Le pays a pris des dispositions pour mettre en œuvre les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et les recommandations de l'Organisation concernant les éventuels effets sur l'environnement des activités bénéficiant de crédits à l'exportation. La consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone (importées en totalité) a diminué significativement au cours de la période étudiée. Des progrès ont été faits dans le contrôle du respect des conventions en rapport avec les échanges, mais des inspections plus nombreuses et mieux ciblées sont nécessaires. Les activités de surveillance et d'inspection des cargaisons potentiellement illégales de substances appauvrissant la couche d'ozone ne sont probablement pas suffisantes pour repérer les fraudes, et le nombre de contrôles des cargaisons de déchets dangereux a diminué alors même que des transferts illégaux ont été découverts. Depuis 2008, ni l'Inspection nationale de l'environnement, ni les bureaux de districts de l'environnement n'ont pu infliger d'amende pour violation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES).

24. La République slovaque est un pays donneur depuis 2003 et a dépassé le plafond d'admissibilité aux programmes d'aide de la Banque Mondiale en 2008. En tant qu'État membre de l'UE, elle s'est engagée à augmenter le montant de son aide publique au développement (APD). Toutefois, en 2010, son APD représentait 0.09% de son revenu national brut, bien loin de l'objectif fixé pour 2010 aux pays ayant adhéré à l'UE après 2002 (0.17 %). L'environnement a représenté à peu près 14 % des projets de développement entre 2004 et 2009. L'aide bilatérale constituait environ 27 % de l'APD totale en 2010.

Recommandations

- Fixer des priorités claires pour la coopération internationale sur l'environnement et renforcer les capacités afférentes.
- Renforcer la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement ratifiés et améliorer la coordination et la communication entre ministères, organismes publics et autres acteurs concernés (s'agissant par exemple de la Convention sur la diversité biologique et de la Convention de Stockholm).
- Renforcer la coopération bilatérale et régionale pour la protection des eaux transfrontières, et promouvoir la mise en œuvre du plan de gestion du bassin du Danube.
- Renforcer le contrôle du respect des conventions sur l'environnement en rapport avec les échanges, supprimer les obstacles juridiques à l'application de sanctions en cas de violation de la CITES sur le territoire slovaque et poursuivre les programmes de formation des juges et des représentants du ministère public en matière d'environnement.
- Accroître l'aide publique au développement et son volet environnement, conformément aux obligations communautaires.

Chapitre 5 Changement climatique et énergie

Évaluation

25. Dès 2008, la République slovaque avait dépassé l'objectif fixé par le Protocole de Kyoto, de réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 8 % sur la période 2008-12 par rapport aux niveaux de 1990. La restructuration de l'économie, la modification du mix énergétique et les gains d'efficacité sont les principaux facteurs qui ont conduit à la chute spectaculaire des émissions de GES dans les années 90. Malgré une croissance économique rapide, les émissions se sont stabilisées entre 2000 et 2008. Il en a résulté un net recul de l'intensité énergétique et de l'intensité carbone de l'économie, le plus marqué parmi les pays de l'OCDE. Cependant, la République slovaque continue de faire partie des économies de l'OCDE qui affichent les intensités énergétiques et les intensités carbone les plus élevées. D'après les projections, les émissions devraient augmenter après la période 2008-12, notamment dans les secteurs des transports et de l'énergie, un défi potentiel que la Slovaquie devra relever pour atteindre ses objectifs de réduction à moyen et long termes.

26. La République slovaque accorde plus de place qu'auparavant au changement climatique dans ses politiques sectorielles. Elle a renforcé la coordination interinstitutionnelle sur les politiques climatique et énergétique, moyennant la création d'un groupe de travail (en 2005) et d'une commission à haut niveau (en 2008) en charge du paquet climat-énergie. Néanmoins, le changement climatique n'a pas figuré parmi les priorités politiques, faute notamment d'engagements internationaux exigeants ces vingt dernières années. La politique nationale dans ce domaine obéit surtout à des considérations de sécurité énergétique et au droit communautaire relatif à l'énergie et au climat. La République slovaque n'a pas encore conçu de cadre précis et global conjuguant politiques du climat, de l'énergie et des transports au niveau national, ni de stratégie d'adaptation au changement climatique. Compte tenu de l'évolution inquiétante que devraient connaître les émissions dans le futur, il convient de procéder à des analyses économiques et scientifiques plus solides pour étayer la prise de décision et renforcer la participation de la République slovaque au débat sur le climat à l'échelle européenne et mondiale.

27. Dans le cadre de sa participation au système communautaire d'échange de quotas d'émissions (SCEQE), la République slovaque a distribué les droits gratuitement et les a systématiquement alloués en surnombre. Cela revient implicitement à subventionner les installations participantes et réduit l'efficacité du dispositif. La révision du SCEQE pour la période 2013-20 qui fixe un plafond des émissions à l'échelle de l'UE et prévoit la mise aux enchères des allocations devrait améliorer l'efficacité du système. En 2011, les pouvoirs publics ont prélevé une taxe sur les bénéfices exceptionnels retirés des allocations excessives de quotas, bien que cette mesure ait été mise en question par la Commission européenne. La République slovaque a supprimé plusieurs subventions et avantages fiscaux en faveur de l'énergie, en particulier ceux consentis pour l'utilisation du gaz naturel et du charbon par les entreprises de chauffage urbain. Néanmoins, elle soutient toujours l'électricité produite avec le charbon du pays ; plusieurs exemptions des droits d'accise continuent de s'appliquer, notamment en faveur des ménages et des industries qui consomment beaucoup d'énergie. Le gaspillage peut s'en trouver encouragé. Les prix des produits énergétiques utilisés dans le secteur résidentiel et dans les activités qui ne participent pas au SCEQE sont relativement élevés. Toutefois, les taxes qui les composent en partie ne reflètent pas toujours comme il se doit les coûts des émissions de GES.

28. La République slovaque n'a guère recouru aux mécanismes de flexibilité prévus par le Protocole de Kyoto. Compte tenu de l'effondrement de ses émissions de GES dans les années 90, et du dépassement de l'objectif qui lui étaient assigné par ce texte, elle est en possession d'un important excédent de droits d'émission qui peuvent être échangés sur le marché mondial du carbone. En 2009, elle a créé un fonds d'investissement vert, modifié par la suite, pour recueillir les produits de la vente de ces droits et les réinvestir dans des projets de protection de l'environnement ou d'atténuation du changement climatique. Cependant, le retard dans la constitution de ce fonds a empêché de faire un usage efficace et transparent du mécanisme d'échange.

29. Les transports sont l'un des rares secteurs dont la consommation d'énergie et les émissions de GES ont augmenté depuis 2000 et devraient continuer de s'élever plus vite encore. Le transport routier de marchandises s'est sensiblement développé, en particulier après l'adhésion à l'UE. La croissance économique rapide et l'augmentation du volume des échanges internationaux, soutenues par de lourds investissements dans l'infrastructure routière, ont stimulé les transports routiers. Par ailleurs, la hausse du niveau de vie a favorisé l'achat et l'utilisation de voitures particulières. Conjugués à l'absence d'autres modes de transport performants et fiables, notamment de transports ferroviaires et urbains, ces facteurs expliquent peut-être que la demande de transports routiers s'accroisse en dépit de l'augmentation des prix des carburants. La mise en place récente sur les routes principales, d'un système électronique de péage pour les véhicules lourds qui prend en compte la distance parcourue et les émissions va dans le bon sens. Certaines autorités régionales modulent la taxe annuelle sur les véhicules commerciaux en fonction du niveau des émissions. Toutefois, en 2010, les pouvoirs publics ont abaissé la taxe sur le gazole, pour compenser la hausse des prix des péages et pour attirer le transport de marchandises en transit.

30. Jusque récemment, les progrès de la République slovaque dans le domaine des énergies renouvelables étaient relativement lents. D'après des données préliminaires, l'objectif de porter à 19 % la part des énergies renouvelables dans la consommation brute d'électricité en 2010 a été atteint, même si c'est surtout grâce à une baisse de la consommation d'électricité. Dans la deuxième moitié des années 2000, un tarif d'achat préférentiel a été instauré et a stimulé la production d'électricité de sources renouvelables, en particulier la biomasse, et par cogénération. Plusieurs autres formes d'aides à l'investissement ont été mises en place. Cependant, elles donnent lieu à des chevauchements potentiels ou à des subventions excessives. Le plan national d'action sur les énergies renouvelables (2010) fixe pour objectif de satisfaire 14 % de la consommation finale d'énergie avec des énergies renouvelables d'ici à 2020. Il met à juste titre en avant les secteurs qui présentent le potentiel le plus important, comme la production d'électricité à petite échelle et l'utilisation de la biomasse pour le chauffage. Malgré de récents progrès, certains facteurs non économiques tels que la complexité des procédures administratives, la

capacité insuffisante du réseau et le déficit d'informations et d'expertise technique restent les principaux obstacles à une utilisation plus large des énergies renouvelables.

31. Fondé pour l'essentiel sur les directives de l'UE, un cadre juridique sur l'efficacité énergétique est en vigueur. Cependant, des efforts plus résolus s'imposent pour le mettre en œuvre et retirer les bénéfices d'améliorations peu onéreuses de l'efficacité énergétique, en particulier dans les secteurs du bâtiment et des transports. Le premier plan d'action de la République slovaque en matière d'efficacité énergétique (PNAEE 2008-10) décrit les objectifs intermédiaires et finaux d'économies d'énergie, les mesures à prendre pour les atteindre, les incidences et les coûts attendus de chacune de ces mesures, et les financements à prévoir. Il aborde les principaux obstacles à l'adoption des solutions économes en énergie dans les différents secteurs de l'économie, notamment la faible mobilisation du secteur privé et le manque de sensibilisation de l'opinion publique. Ce plan a le mérite de mettre l'accent sur l'élaboration d'un système approprié de suivi, d'évaluation et de contrôle. Néanmoins, il est difficile de dire comment les mesures ont été sélectionnées, comment leurs impacts potentiels et leurs coûts ont été évalués et si elles permettront d'atteindre les objectifs d'économie d'énergie au moindre coût. Le plan insiste sur les aspects techniques de l'efficacité énergétique et sur la sensibilisation, et accorde moins de place aux incitations économiques à envisager pour faire diminuer la consommation d'énergie et les émissions grâce aux changements de comportements. En mai 2011, le second PNAEE (2011-13) a été adopté.

Recommandations

- Consolider la plateforme de coopération interinstitutionnelle et étendre ses activités à la conception et à l'évaluation stratégiques des politiques relatives au changement climatique, à l'énergie et aux transports ; renforcer le système de suivi de la mise en œuvre des mesures de réduction des émissions de GES, en y incluant les coûts économiques et financiers afférents, dans l'optique d'en évaluer globalement le rapport coûts-efficacité et de l'améliorer.
- Évaluer régulièrement l'efficacité et l'efficacé des mécanismes de soutien en faveur des sources d'énergie renouvelable, en tenant compte des répercussions des tarifs d'achat sur les prix de l'électricité et des éventuels chevauchements entre les différentes formes de soutien ; abaisser les tarifs d'achat en fonction des avancées technologiques et supprimer progressivement toutes les formes de soutien aux énergies renouvelables à mesure que celles-ci deviennent compétitives par rapport aux énergies conventionnelles ; rationaliser davantage les procédures administratives et d'autorisations pour l'implantation d'installations utilisant les énergies renouvelables.
- Améliorer l'efficacité avec laquelle le pays participe au SCEQE et utilise les mécanismes de flexibilité prévus pas le Protocole de Kyoto, en assurant la transparence des transferts de quotas d'émissions et de l'utilisation des recettes, ainsi que la mise en œuvre complète du fonds d'investissement vert.
- Continuer à éliminer progressivement les subventions en faveur du charbon et les avantages fiscaux au titre de l'énergie consommée par les ménages et les industries à forte intensité énergétique, dans l'optique de favoriser l'évolution des modes de consommation de l'énergie et de contribuer à l'assainissement des finances publiques.
- Envisager de restructurer la fiscalité des produits énergétiques utilisés dans les secteurs non couverts par le SCEQE, en y incorporant une composante fondée sur les émissions de CO₂ ; étudier la possibilité d'augmenter le taux d'imposition du gazole pour rendre la fiscalité des carburants automobiles cohérente avec les objectifs de lutte contre le changement climatique.
- Étendre aux voitures les péages routiers appliqués actuellement aux véhicules lourds en fonction

des distances parcourues et de leurs émissions.

- Accélérer la modernisation des infrastructures ferroviaires, améliorer les services de transport public et développer les modes de transport autres que routiers.

Chapitre 6 Agriculture et environnement

Évaluation

32. Commencée dans les années 90, la transition progressive de la République slovaque vers l'économie de marché a notablement réduit les pressions exercées sur l'environnement par l'agriculture. Ces dernières ont continué de diminuer dans les années 2000 sous l'effet des réformes et des investissements entrepris dans le cadre de l'adhésion à l'UE. En conséquence, beaucoup d'indicateurs agro-environnementaux affichaient des tendances positives dans les années 2000 (bilans de l'azote et du phosphore, utilisation de l'eau, émissions d'ammoniac). Pour autant, les pratiques agricoles sont encore loin d'être sans incidences sur l'environnement. Près de 60 % des terres agricoles sont classés dans des zones vulnérables aux nitrates requérant une protection particulière. L'érosion des sols est un problème répandu, qui touche les terres arables dans les zones de montagne (« défavorisées »), lesquelles forment 50 % des terres agricoles.

33. Les zones rurales représentent 86 % de la superficie du territoire et 40 % de la population. Une grande partie du soutien agricole de l'UE passe par un programme harmonisé de développement rural qui vise à accroître la compétitivité des secteurs de l'agriculture, de l'alimentation et de la sylviculture, à encourager l'agriculture et la sylviculture durables, et à améliorer la qualité de la vie en milieu rural. Bien que le dispositif ait contribué à dissocier les aides de la production agricole et des pressions environnementales connexes, des efforts supplémentaires pourraient être consentis pour lier les paiements aux résultats environnementaux. La création de paiements destinés à aider à gérer la biodiversité sur les sites Natura 2000, qui couvrent une part importante du territoire, a constitué une étape positive. Sous l'effet des mesures agro-environnementales, l'agriculture biologique représentait 7.6 % des terres agricoles en 2009, dépassant l'objectif de 7 % fixé pour 2010. Les paiements aux zones défavorisées ont contribué à maintenir les pratiques extensives et à éviter la déprise agricole dans des régions de grande valeur écologique et récréative.

34. Un obstacle majeur à l'amélioration des performances environnementales de l'agriculture est la question des droits de propriété. Depuis que la transition vers l'économie de marché a commencé, l'identification des propriétaires des terres n'a guère progressé. Par conséquent, le marché foncier agricole est peu développé et les activités agricoles sont pratiquées à 85 % sur des terres en location. Les exploitants sont ainsi moins incités à inscrire la gestion des terres agricoles dans une perspective de respect de l'environnement sur le long terme. Cette situation crée en outre des problèmes dans l'administration des programmes agro-environnementaux volontaires, qui doivent être mis en œuvre pendant cinq années consécutives pour donner droit à un paiement.

Recommandations

- Favoriser l'adoption de plans volontaires de gestion agricole dans lesquels des objectifs environnementaux allant au-delà des obligations nationales donneraient droit à un soutien supplémentaire ; encourager l'adoption de plans de gestion des engrais et des effluents d'élevage au niveau des exploitations dans les zones vulnérables à la pollution par les nitrates.
- Envisager la possibilité de mieux cibler les résultats environnementaux dans les paiements prévus par le programme harmonisé de développement rural, y compris les paiements au titre de Natura 2000, les autres paiements agro-environnementaux et les paiements visant à maintenir l'activité agricole dans les zones défavorisées.
- Renforcer les incitations en faveur des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement en accélérant l'identification des propriétaires des terres et le développement du marché foncier.