

La connectivité écologique dans la planification spatiale en Slovénie

La connectivité écologique et les valeurs attribuées au paysage ont reçu peu d'attention dans les récentes pratiques d'aménagement et de planification en Slovénie.

Pour l'auteur de ce témoignage, une architecte-paysagiste, la nouvelle législation adoptée en 2017 devrait permettre une meilleure intégration de ces concepts par la planification et une meilleure synergie des actions entre les différents secteurs d'activité ayant un impact sur les territoires : agriculture, tourisme, sylviculture, gestion de l'eau, etc.

Planification spatiale et paysagère en Slovénie

Bien avant l'adoption de la Convention européenne du paysage, la Slovénie s'est révélée vivement préoccupée par la protection de la nature et du paysage, cela s'étant concrétisé par des mesures en faveur de la protection de la nature et d'une foresterie durable, ou encore à travers une planification spatiale intégrée. Depuis 1984, les principes de la planification paysagère (procédures de coordination transparentes, prise de décision basée sur la comparaison de variantes et détermination des moins préjudiciables à l'environnement) sont pris en compte dans la législation et la pratique aménagistes, faisant du développement durable une priorité. En amont, des procédures de participation des acteurs de la planification spatiale et du grand public (avec des auditions publiques) ont été introduites. Avec la planification économique et sociale, la planification spatiale a été partie intégrante et essentielle de la planification aux niveaux national et communal, incluant également des évaluations d'impact environnemental. Tout cela a contribué à des procédures relativement efficaces pour concilier les différents intérêts en matière de développement territorial, la qualité de la planification spatiale étant alors un enjeu d'importance sociétale et à une place relativement élevée dans le système de valeurs sociales.

Après la création du nouvel État slovène (en 1991), de nombreuses études préalables ont été produites en vue de la nouvelle génération de plans d'aménagement,

visant à organiser spatialement les implantations, les infrastructures et les paysages. Les projets paysagers considéraient la typologie des paysages, la réhabilitation de zones dégradées, des orientations pour l'inscription de nouvelles activités (agriculture, sylviculture, conservation de la nature, patrimoine culturel, gestion de l'eau, tourisme, exploitation minière, transport, énergie et autres infrastructures). Au niveau national, l'étude de vulnérabilité environnementale du plan d'aménagement a été élaborée comme base pour l'évaluation des impacts environnementaux, définissant la notion de la vulnérabilité environnementale induite par les implantations résidentielles, les infrastructures de transport, les infrastructures énergétiques, l'exploitation minière, la sylviculture, l'agriculture, la gestion de l'eau, les loisirs et le tourisme.

Ces analyses et cette planification ont porté sur l'ensemble du territoire et pas seulement sur des zones spécifiques (par exemple, les réserves naturelles, zones inondables et différentes aires identifiées, de nature remarquable ou d'intérêt). Cela a notamment constitué la base de l'évaluation et de la réglementation à long terme du paysage slovène, promulguée ensuite dans la Stratégie de développement spatial de la Slovénie (SDSS – Journal officiel, n° 76/2004). Le document exigeait (dans le chapitre sur la préservation des valeurs naturelles) que « le développement planifié du territoire et la localisation des activités spécifiques contribuent dans

❶ En Slovénie, l'étendue des terrains à bâtir et l'étalement urbain dont montés en flèche sont montées en flèche dans les secteurs périurbains et à la campagne.



toute la Slovénie à la préservation des processus naturels et la vitalité des petits et grands espaces présentant des qualités naturelles ». Dans le chapitre sur le paysage, qui constitue (outre les implantations résidentielles et les infrastructures) l'une des trois thématiques spatiales fondamentales, le document contient des lignes directrices en vue du « maintien et de la mise en place de structures paysagères, qui sont importantes pour la conservation de la biodiversité; un état favorable de types d'habitats conservés pour leur caractère prioritaire et la présence d'espèces menacées ».

Après 2004, lorsque s'est initiée la préparation de la génération suivante de plans d'urbanisme municipaux, certaines municipalités ont produit des études paysagères préalables. L'affectation des sols et les orientations pour le développement de l'agriculture, la gestion de l'eau, les loisirs et le tourisme, les implantations, les infrastructures et l'exploitation minière ont été proposées sur la base d'une évaluation paysagère. Les plans directeurs municipaux comprenaient une trame verte se concevant comme un réseau d'espaces verts considérés à travers leurs dimensions écologique, morphologique et social. Au moment où la Slovénie a ratifié la Convention européenne du paysage (en juillet 2003, parmi les premiers pays en Europe), la planification paysagère était relativement bien établie en Slovénie. Une planification spatiale intégrée a été assurée et des objectifs de protection de la nature y ont été mis en œuvre grâce aux orientations sectorielles (notamment la protection de la nature, la sylviculture et la gestion des eaux), bien que la connectivité écologique n'ait jamais été spécifiquement mise en avant comme catégorie distincte.

Après 2007, des amendements mal conçus de la législation sur l'aménagement du territoire et la législation connexe ont été adoptés. Les exigences relatives à la création de concepts paysagers, de plans régionaux stratégiques et d'équipes interdisciplinaires de planification ont été supprimées. Dans le même temps, une approche autonome et sectorielle de différents registres affectant le paysage s'est vue renforcée. Cette approche

consacrée à des aspects particuliers et/ou à des composantes du paysage est inévitablement incomplète. Elle s'appuie sur une base juridique inscrite dans les règlements, plans et programmes sectoriels, qui manquent cependant souvent d'intégration horizontale. Ainsi, il a de plus en plus été fait appel aux principes de protection basés sur la définition de zones de réserve spécifiques, induisant donc une focalisation (excessive) géographique et de protection. Ce faisant, les pressions accrues du développement se sont répercutées sur les aires qui ne bénéficient pas de statut de protection. Cela est particulièrement problématique dans les espaces secteurs paysagers situés en dehors des zones d'implantation résidentielle, puisque le ministère de l'aménagement du territoire slovène n'était, lors des dernières décennies, responsable que de ces zones habitées et qu'aucune institution n'avait la responsabilité de l'ensemble du paysage.

En outre, au cours des vingt-cinq dernières années, le nombre de municipalités est passé de 60 à 212, ce qui a contribué de manière significative à la fragmentation du territoire slovène et de la planification spatiale. L'absence de niveau intermédiaire entre l'État et la municipalité (par exemple, la région) entraîne souvent une utilisation incohérente des terres en raison de l'incompatibilité entre les plans des différentes municipalités, ce qui, entre autres, limite les possibilités de développer une planification intégrée du paysage, négligeant le paysage ainsi que ses qualités écologiques.

Dans le même temps, le paysage slovène a beaucoup changé. L'étendue des terrains à bâtir et l'étalement urbain sont montés en flèche dans les secteurs périurbains et à la campagne. En outre, les structures spatiales dans certaines régions ont été fondamentalement modifiées par les grands projets d'infrastructure (autoroutes, centrales hydroélectriques, lignes électriques, etc.). La définition de la destination des sols et les différentes activités affectant l'espace ont modifié le paysage et les processus naturels avec des interventions qui n'ont pas souvent fait l'objet d'une planification spatiale.

La connectivité écologique dans la réglementation et les pratiques slovènes

En Slovénie, il n'y a pas d'exigences précises dans la législation et la réglementation de l'aménagement du territoire sur la connectivité et les corridors écologiques. Par conséquent, ils ne constituent pas une catégorie ou un élément particulier des plans d'urbanisme municipaux ou des plans d'aménagement détaillés pouvant être produits par les instances nationales ou municipales sur des portions à enjeux de leurs territoires respectifs. Toutefois, cela ne signifie pas que la connectivité écologique n'est pas prise en compte dans les processus de planification. Tous les documents, de nature spatiale ou autre, doivent être compatibles avec la Stratégie de développement spatial de la Slovénie (SDSS) et doivent être approuvés par l'ensemble des institutions de planification spatiale.

Lors de la conception des plans municipaux d'aménagement, certaines institutions de planification spatiale (surtout dans le domaine de la protection de la nature) formulent des exigences en faveur de la connectivité écologique. Elles se réfèrent en grande partie à la loi sur la protection de la nature, qui définit notamment la diversité des paysages et les caractéristiques paysagères à préserver, développer ou restaurer, importantes pour la biodiversité. À l'heure actuelle, c'est plus ou moins la seule mesure visant à assurer la connectivité écologique ; elle se limite principalement aux espèces de la liste de Natura 2000.

La planification paysagère n'est pas une composante obligatoire des plans d'urbanisme. Cela dépend fortement, en l'absence d'orientations, de normes ou de recommandations étatiques, des connaissances et de la prise de conscience de l'importance du paysage parmi les municipalités, les urbanistes et les parties prenantes. En conséquence, il existe des différences significatives dans le contenu et la qualité des plans d'urbanisme selon les municipalités.

En termes de connectivité écologique, l'évaluation de l'impact environnemental est particulièrement importante. L'évaluation des impacts sur la nature occupe une place particulière en Slovénie, puisque (à la différence d'autres contenus des évaluations environnementales stratégiques), il est obligatoire de produire une étude spécifique (comme annexe) dans laquelle les impacts sur la nature sont traités de manière très approfondie et détaillée. Toutefois, cette évaluation ne s'applique que sur les zones de protection de la nature et non sur l'ensemble du territoire (municipal/national), ce qui pourrait être primordial en termes de connectivité écologique.

Ces dernières années, il est devenu de plus en plus rare de lancer des études de vulnérabilité environnementale, qui étaient autrefois considérées comme un outil d'analyse informatisé et de planification extrêmement objectif, car elles ne sont aujourd'hui ni obligatoires ni recommandées par l'État.

L'une des raisons importantes à cette situation décrite est le manque de sensibilisation à l'importance de la planification paysagère, qui n'a pas été systématiquement réglementée et mise en œuvre au niveau national ou local.

Apports de la nouvelle législation sur l'aménagement du territoire au regard de la connectivité écologique

La loi sur l'aménagement du territoire (ZUreP-2) adoptée en 2017 (Journal officiel, n° 61/17) a apporté quelques améliorations :

- elle a introduit des plans d'aménagement régionaux qui permettront de réduire certains effets négatifs dans un nombre accru de municipalités ;
- l'une des composantes obligatoires des plans directeurs d'urbanisme est la trame verte (urbaine) ; la nouvelle législation a également introduit la notion de trame verte au niveau régional (il y a douze régions en Slovénie) en tant que partie intégrante du nouveau document qu'est le plan d'aménagement régional ;
- elle a réintroduit le concept paysager en tant que développement préalable obligatoire pour les plans stratégiques régionaux et plans d'urbanisme municipaux ; ce concept paysager est préparé sur des aires paysagères particulières et éventuellement sur l'ensemble d'une commune, ce qui permet un traitement global des corridors écologiques ;
- dans le cadre d'un concept urbain (plan local d'urbanisme pour les grandes villes), une trame verte doit maintenant être planifiée comme un réseau d'espaces verts intégrant également l'arrière-pays (agricole et forestier) ;
- elle a introduit des mesures de politique foncière qui tendent à réduire la pression des implantations humaines sur les paysages et une intrusion incontrôlée dans le paysage ;
- elle a confié au ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire la responsabilité de l'identité paysagère.

En ce qui concerne la connectivité écologique, il est également important d'introduire le concept d'infrastructure verte dans le cadre du renouvellement de la SDSS, qui contribuera également à la promotion de la connectivité écologique.

En lien avec les efforts visant à améliorer la situation de la planification paysagère, et donc de la planification spatiale en général, il convient de noter le financement par le ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, suite à plusieurs années d'appels en la matière de la part des professionnels de la planification, d'une étude sur le concept de politique paysagère de la Slovénie. Celle-ci a été préparée en 2019 par l'Association slovène des architectes paysagistes en association avec deux autres organisations non gouvernementales. Le concept comprend cinq piliers :

- 1) le cadre juridique pour la mise en œuvre d'une politique du paysage par le biais d'amendements à la législation concernée ;
- 2) le cadre organisationnel pour l'établissement d'une gestion du paysage mutuellement harmonisée et coordonnée sur l'ensemble du territoire national et les municipalités, ainsi que la mise à disposition du public et regroupées en un même lieu de toutes les informations pertinentes ;
- 3) des outils de protection, de planification et de gestion des paysages : unification de la terminologie, révision de



📍 Le lac Bohinj en été dans le Parc national du Triglav (Slovénie).

la typologie des paysages, pleine application de la planification paysagère comme moyen d'équilibrer efficacement les différents intérêts, traitement plus approprié du paysage dans les évaluations d'impact environnemental, mise en œuvre de la protection officielle des zones paysagères spécifiques, mobilisation plus appropriée du paysage dans les politiques/programmes sectoriels à toutes les échelles, coopération et partenariats pour assurer le transfert des connaissances vers la pratique ;
4) sensibilisation, éducation, formation professionnelle et bonnes pratiques ;
5) mécanismes financiers pour la mise en œuvre de la politique du paysage.

Nous croyons fermement que la mise en œuvre de la politique du paysage permettra d'établir un système efficace de protection, de gestion et de planification paysagères en Slovénie.

Enfin, il convient de souligner que le paysage constitue un organisme vivant fortement influencé par les processus sociaux et naturels. Par conséquent, non seulement la planification spatiale, mais aussi l'entretien et la gestion du paysage et des différents éléments de la trame verte sont de la plus haute importance pour assurer la connectivité écologique. Ces activités sont en grande partie du ressort d'autres secteurs – surtout de la sylviculture, l'agriculture, la gestion de l'eau, la conservation

de la nature et le tourisme, qui disposent de divers mécanismes de gestion du paysage. Nous espérons qu'avec la mise en œuvre de la politique du paysage, les secteurs seront davantage conscients de l'importance de leurs activités dans le paysage, et qu'ils créeront des synergies grâce à davantage d'intégration et contribueront à améliorer la situation dans le paysage – également en termes de connectivité écologique. ■

L'auteur

Jelka HUDOKLIN

MSc, architecte paysagiste,
Acer Novo mesto d. o. o.,
Šentjernejska cesta 43,
8000 Novo mesto, Slovénie.

✉ jelka.hudoklin@acer.si