

#### LES PERFORMANCES ENVIRONNEMENTALES DU PORTUGAL SE SONT AMÉLIORÉES MAIS LE PAYS DEMEURE CONFRONTÉ À UNE SITUATION ÉCONOMIQUE DIFFICILE.

*Les performances environnementales du Portugal se sont améliorées mais le pays demeure confronté à une situation économique difficile.*

*Des possibilités s'offrent également de mieux intégrer les politiques économiques et environnementales.*

*Les politiques de l'environnement ont été harmonisées et renforcées...*

*...mais on pourrait s'efforcer d'associer de manière plus constructive le public à la prise de décisions en matière d'environnement...*

*...et de créer de meilleures incitations à mobiliser le secteur privé en faveur de l'environnement.*

*Le Portugal a fait bon usage des possibilités offertes par son adhésion à l'Union européenne.*

*Il sera difficile d'atteindre les objectifs post-Kyoto de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).*

*Les énergies renouvelables jouent un rôle important dans la politique énergétique et climatique du Portugal...*

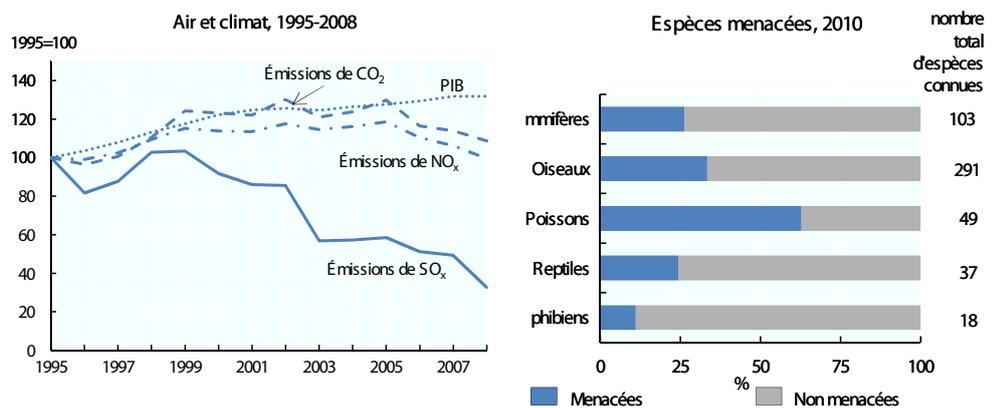
*...mais il faudrait faire davantage pour réduire la demande d'énergie et les émissions des transports.*

*Des mesures novatrices ont été adoptées en matière de gestion des zones côtières et marines, mais leur mise en œuvre reste source de difficultés.*



**A**u cours des dix années qui se sont écoulées depuis 2000, le taux de croissance économique du Portugal a été relativement faible par rapport à celui des autres pays de l'OCDE. Le remplacement d'une partie des combustibles fossiles par des sources d'énergie renouvelables dans la palette énergétique et le renforcement notable des politiques et institutions environnementales ont permis au Portugal d'améliorer la qualité de vie de sa population sous l'angle de l'environnement (figure 1).

Figure 1. Air et climat, espèces menacées



Toutefois, d'importants défis restent à relever en matière d'environnement : les eaux usées domestiques continuent de nuire à la qualité de l'eau, la quantité de déchets municipaux et industriels continue d'augmenter, tandis que l'essor considérable du tourisme, des services, du commerce, des transports et des demandes d'énergie connexes accentuent les pressions sur les habitats naturels et la biodiversité (encadré 1).

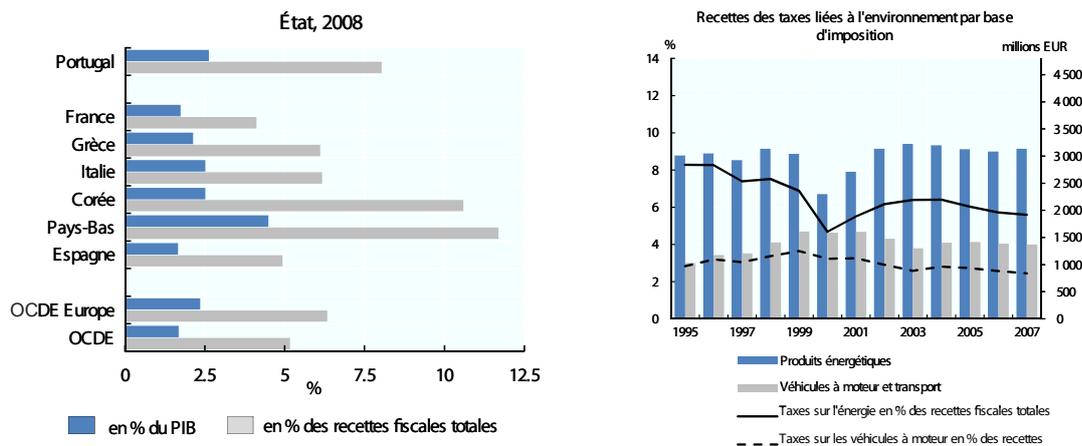
L'économie portugaise a subi de plein fouet la crise économique et financière mondiale, et l'assainissement des finances publiques constitue dorénavant une priorité essentielle face à un grave déficit budgétaire. Dans ce contexte, le principal défi à court terme pour le Portugal consiste à améliorer le rapport coût-efficacité de ses politiques de l'environnement ; en d'autres termes, à faire plus avec moins. À plus longue échéance, le Portugal doit intégrer l'environnement dans les réformes structurelles en cours pour stimuler la productivité et la compétitivité à long terme. Des secteurs tels que les énergies renouvelables offrent des possibilités nouvelles de transition vers un modèle de croissance plus vert exploitant les synergies possibles entre les politiques économiques et environnementales.

En 2008-09, l'économie du Portugal a subi une forte récession sous l'effet du ralentissement de la conjoncture économique mondiale. Le gouvernement a réagi en adoptant un plan de relance dans lequel les mesures liées à l'environnement représentent une part de quelque 18 %, équivalant à 0.15 % du PIB. Les aides en faveur de l'efficacité énergétique, des technologies renouvelables et des investissements dans les réseaux d'électricité et les réseaux intelligents ont constitué l'essentiel des mesures de relance « vertes ». En effet, le Portugal cherche en priorité à réduire sa dépendance à l'égard des sources d'énergie extérieures ainsi que ses émissions de gaz à effet de serre, afin d'améliorer sa compétitivité globale à long terme. La relance budgétaire a contribué à stabiliser l'économie à court terme. Cependant, les finances publiques du pays se sont détériorées au point que l'assainissement budgétaire sera une priorité essentielle au cours des années à venir.



La réforme de la fiscalité, le développement des taxes liées à l'environnement et la suppression des subventions et avantages fiscaux écologiquement préjudiciables pourraient contribuer à assainir les finances publiques sans entraver la reprise économique, tout en offrant de meilleures incitations en faveur de l'environnement. Conformément aux recommandations formulées par l'OCDE dans son Examen environnemental de 2001, le Portugal a développé le recours à la fiscalité environnementale. Il a instauré des taxes sur l'eau et les déchets, sur les ampoules électriques énergivores et sur les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules. Au cours de la période étudiée, le produit des taxes liées à l'environnement a augmenté pour atteindre près de 8 % des recettes fiscales totales, soit un pourcentage bien supérieur à la moyenne de l'OCDE (figure 2). Ces recettes sont en partie allouées à des fonds spécifiques administrés par plusieurs autorités, et affectées à des dépenses environnementales. Il est nécessaire de veiller à ce que ces financements soient gérés de manière judicieuse et ne persistent pas une fois que leurs principaux objectifs auront été atteints. Le Plan de stabilité et de croissance 2010-13 prévoit de renforcer les mesures budgétaires liées à l'environnement en vue de mieux préserver leur fonction incitative et de contribuer à améliorer la viabilité budgétaire.

Figure 2. Taxes liées à l'environnement



Cependant, des exonérations de taxes sur certains produits (comme les produits énergétiques) et certaines catégories d'utilisateurs (comme les agriculteurs) ont été adoptées pour des raisons sociales. De même, de nombreuses municipalités fournissant directement les services liés à l'eau et aux déchets s'abstiennent de répercuter sur les consommateurs les taxes sur l'eau et les déchets. De telles mesures constituent généralement un moyen coûteux de poursuivre des objectifs d'équité ; elles entraînent des pertes de recettes fiscales, faussent la concurrence et les décisions d'investissement et, en abaissant les prix pour l'utilisateur final, elles peuvent réduire les incitations à économiser l'énergie et les ressources naturelles. Il est possible d'éviter ces inconvénients, et d'atteindre les objectifs sociaux de manière plus efficace, en offrant des aides ciblées aux catégories concernées. Plus généralement, il est plus efficace par rapport aux coûts d'éliminer progressivement les avantages fiscaux liés à l'énergie afin de réduire la consommation d'énergie que d'offrir aux ménages et aux entreprises des crédits d'impôt et des incitations pour les encourager à investir dans des équipements économes en énergie ou faisant appel aux énergies renouvelables.

LES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT ONT ÉTÉ HARMONISÉES ET RENFORCÉES...

Le Portugal a mis en place, dans le domaine de l'environnement, un cadre global de planification et de programmation qui répond largement aux prescriptions de l'Union européenne (UE). Il a notamment promulgué plusieurs lois-cadres, dont la loi sur l'eau de 2005, la loi sur les déchets de 2006 et la loi sur la nature de 2008.

En raison des lois et réglementations promulguées, le monde des entreprises s'est tout d'abord heurté à un ensemble complexe de prescriptions environnementales. La situation s'est améliorée depuis l'introduction en 2006 des programmes « Mieux légiférer » (Legislar Melhor) et Simplex qui visent à renforcer la qualité des lois, alléger le fardeau administratif pesant sur les entreprises, et faciliter l'accès à la législation grâce à la publication électronique de la réglementation et à la codification du droit. L'adoption en 2008 d'une loi réglementant les activités industrielles a constitué une étape supplémentaire vers la simplification du processus réglementaire et le renforcement de son efficacité. Les efforts doivent néanmoins être poursuivis pour harmoniser et simplifier les prescriptions environnementales ainsi que pour réduire les coûts de mise en conformité. Il convient d'examiner avec attention la dotation en personnel des institutions environnementales à tous les niveaux afin de vérifier qu'elle est suffisante pour permettre la réalisation des objectifs visés tout en limitant au maximum les coûts administratifs de la mise en conformité, et en réduisant les incertitudes pour le monde des entreprises. 🌿

#### Encadré 1. Principales tendances environnementales observées durant la première décennie du XXIème siècle

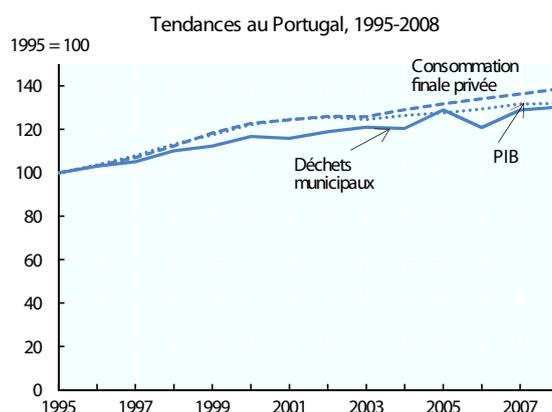
**Les émissions des principaux polluants de l'air ont diminué tandis que l'activité économique a progressé.** Le niveau des émissions d'oxydes de soufre a baissé de 64 % entre 2000 et 2008, contre une moyenne de -28 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Le Portugal est en voie d'atteindre ses objectifs nationaux et internationaux en matière d'émissions atmosphériques. Les émissions de particules fines n'ont toutefois pas baissé, et des incidents locaux de pollution atmosphérique continuent de se produire dans les grandes villes, où l'ozone troposphérique peut avoir des répercussions sur la santé de la population.

**La réduction notable des charges d'azote et de phosphore imputables à l'agriculture a contribué à améliorer la qualité de l'eau et à faire baisser les concentrations d'éléments nutritifs dans les cours d'eau et les réservoirs.** La proportion de la population raccordée à une station d'épuration des eaux usées est passée de 50 % en 2000 à 70 % en 2008, ce qui reste inférieur à l'objectif de 90 % fixé pour 2013. La qualité des eaux de baignade côtières a quant à elle continué de s'améliorer. Si la qualité des eaux fluviales s'est également améliorée, elle laisse à désirer dans 40 % des cours d'eau. La piètre qualité de l'eau des réservoirs est préoccupante, mais 7 % seulement des eaux souterraines ont été jugées sensibles à la pollution.

**La production de déchets dangereux a continué d'augmenter.** Le rythme d'augmentation a été plus lent que celui enregistré en 2001-10 pour l'activité économique et la consommation privée, mais il s'est accéléré depuis 2007. Des progrès encourageants ont été accomplis en matière de gestion des déchets, en particulier en ce qui concerne la lutte contre les décharges sauvages qui constituaient auparavant un problème préoccupant. Toutes les municipalités ont mis en place des systèmes efficaces de collecte pour les déchets mixtes. Un réseau efficace d'infrastructures de traitement des déchets est en place, y compris pour les déchets dangereux. La collecte et le traitement des piles et accumulateurs usagés, déchets d'équipements électriques et électroniques, huiles usées, véhicules hors d'usage, pneus usagés et emballages sont soumis à des dispositifs de responsabilité élargie des producteurs et des efforts ont été entrepris pour relier ces dispositifs aux marchés de matières récupérées et recyclées. De nombreuses municipalités font payer la collecte des déchets municipaux, mais les tarifs ne sont pas toujours fixés à un niveau suffisant pour inciter à réduire la production de déchets.

**Le Portugal a procédé à une refonte de ses lois et plans de gestion de la nature et de la biodiversité.** De nouveaux outils de gestion ont été mis en œuvre et nouvelles sources de financement ont été mobilisées, tant au niveau national qu'en provenance de l'UE. La surveillance des espèces a été renforcée. L'étendue des zones protégées est comparable à la moyenne des pays de l'OCDE. Les sites Natura 2000 désignés par le Portugal représentent 22 % de son territoire.

Figure 3. Déchets municipaux



Parallèlement à la simplification de la réglementation, plusieurs mesures ont été prises pour assurer un meilleur respect des prescriptions environnementales. Les procédures de contrôle ont été rendues plus efficaces par l'adoption d'une approche fondée sur l'évaluation des risques et avec l'appui d'efforts de promotion de la conformité. Face aux infractions à la législation environnementale, les procédures administratives se sont révélées plus efficaces, et les cas de poursuites pénales ont été rares. Toutefois, des efforts supplémentaires s'imposent pour utiliser au mieux les ressources limitées du pays en matière de mise en application de la réglementation environnementale. D'autres ajustements des procédures administratives, un meilleur ciblage des mesures d'exécution pour mettre l'accent sur les infractions graves, et l'élargissement des campagnes de promotion de la conformité visant des secteurs particuliers pourraient être utiles à cet égard.

## ... MAIS ON POURRAIT S'EFFORCER D'ASSOCIER DE MANIÈRE PLUS CONSTRUCTIVE LE PUBLIC À LA PRISE DE DÉCISIONS EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ...

Le Portugal a mis en place un système complet d'information sur l'environnement, élargi la participation du public et facilité l'accès à la justice, ce qui correspond aux trois « piliers » de la Convention d'Aarhus ratifiée par le Portugal en 2003. Une loi de 2006 sur l'accès à l'information environnementale et les conditions de sa communication permet d'accéder plus facilement au système déjà bien établi de diffusion de l'information environnementale auprès du public. Les rapports annuels sur l'état de l'environnement sont présentés au Parlement dans le cadre des débats sur le budget national. Toutefois, la participation des citoyens au processus décisionnel en matière d'environnement reste limitée par la faiblesse de l'action des organisations non gouvernementales (ONG). L'accès à la justice est quant à lui entravé par la longueur des actions en justice et par les difficultés que rencontrent les tribunaux pour statuer sur les affaires liées à l'environnement. Des mesures supplémentaires devraient être prises pour aider les ONG à jouer un rôle constructif dans la prise de décisions en matière d'environnement, ainsi que pour renforcer les procédures de dialogue avec les parties prenantes.

## ...ET DE CRÉER DE MEILLEURES INCITATIONS À MOBILISER LE SECTEUR PRIVÉ EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT.

La part du secteur des entreprises dans le financement des dépenses environnementales s'est accrue au cours de la période étudiée, principalement en raison des investissements engagés dans des technologies en bout de chaîne. Cela étant, le secteur public continue de représenter deux tiers environ du total des dépenses de protection de l'environnement, en tenant compte des financements provenant de sources communautaires. Si la plupart de ces financements servent aux infrastructures environnementales, une priorité croissante est attachée aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique. Ces décisions traduisent la volonté de privilégier les secteurs plus novateurs et d'apporter des solutions de pointe à des problèmes classiques de gestion de l'environnement.

Il semble que le nombre d'entreprises et d'emplois du secteur de l'environnement s'est accru ces dernières années, en particulier dans le domaine des énergies renouvelables, des déchets et de l'eau. Les « clusters » éoliens et photovoltaïques offrent de bons exemples de développement vert, puisqu'ils favorisent à la fois la production d'électricité à partir de sources renouvelables, la production de technologies et d'équipements, et la création d'emplois. Toutefois, la balance commerciale des technologies liées à l'environnement et aux énergies renouvelables demeure négative. La part de la recherche-développement (R-D), en particulier en environnement, dans les dépenses publiques reste très faible. Les emplois du secteur des biens et services environnementaux demeurent essentiellement des emplois non qualifiés. Le Portugal doit continuer de promouvoir l'éco-innovation et accroître les compétences de sa main-d'œuvre, en vue d'améliorer la productivité, la compétitivité internationale et les perspectives de croissance de son économie. 🌱



## LE PORTUGAL A FAIT BON USAGE DES POSSIBILITÉS OFFERTES PAR SON ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE.

L'entrée du Portugal dans l'Union européenne en 1986 a été très bénéfique pour le pays. Pendant les années 2000, un vaste effort a été entrepris pour transposer les directives environnementales de l'Union et tirer parti des possibilités de financement offertes via les fonds structurels et de cohésion de l'UE. Au cours de la période de programmation 2000-06, la contribution de l'UE aux investissements liés à l'environnement a dépassé les 2.3 milliards EUR, ce qui équivaut à 9 % des fonds communautaires alloués au Portugal. Les programmes mis en place pour allouer et utiliser les fonds de l'UE reposent de plus en plus sur une analyse rationnelle des besoins d'investissement et sur la définition d'indicateurs de progrès appropriés. Ils ont contribué à renforcer les performances environnementales et les capacités administratives des régions portugaises, et en fin de compte à améliorer la qualité de la vie. Des investissements substantiels ont été engagés dans les domaines de l'eau potable, de l'épuration des eaux usées, de la gestion des déchets et, plus récemment, des technologies liées aux énergies propres. Malgré ces apports, les ambitieux objectifs de développement des infrastructures liées à l'environnement ne pourront être atteints que si d'importants financements publics supplémentaires sont mobilisés dans un proche avenir. Le financement des coûts récurrents d'exploitation et d'entretien constituera aussi un défi.

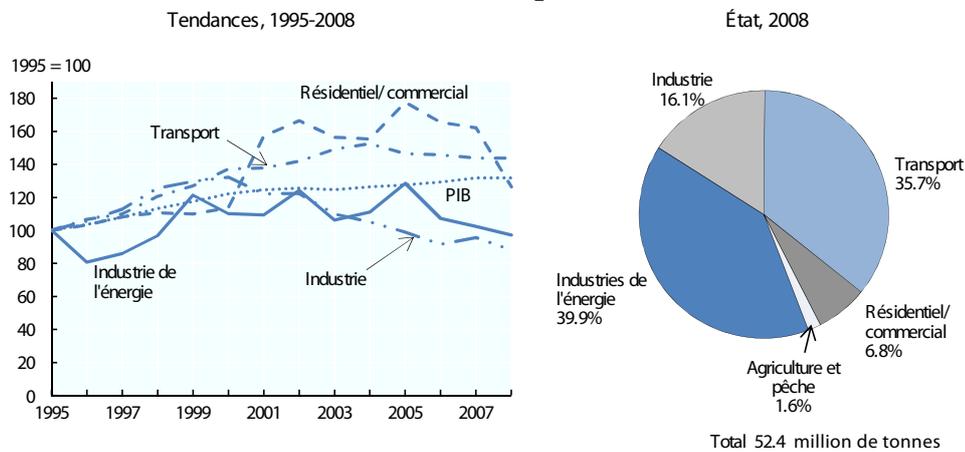
Au cours des années 2000, le Portugal a commencé à jouer un rôle plus actif au sein de l'UE, ainsi qu'à influencer sur l'évolution de ses politiques. La politique maritime en est un bon exemple. Durant sa présidence de l'UE en 2007, le Portugal a contribué à jeter les fondements de la politique européenne face à la rareté de l'eau et à la sécheresse. Il a aussi appuyé la mise en place de politiques visant à lutter contre le changement climatique et préserver la biodiversité.

Le Portugal doit toutefois assumer davantage les responsabilités qui incombent aux membres de l'UE. Ainsi, l'aide publique au développement (APD) ne représente que 0.23 % de son revenu national brut, ce qui est bien inférieur à l'objectif minimum de 0.51 % des pays européens du CAD, ainsi qu'à l'objectif de 0.7 % fixé par l'ONU. L'aide en faveur de l'environnement et des services d'eau et d'assainissement représente 1 % environ de l'APD totale, ce qui témoigne du degré de priorité relativement faible accordé à ces aspects dans le programme portugais de coopération pour le développement. Les 36 millions EUR promis par le Portugal, dans le cadre de l'accord de Copenhague, au titre de financements à mise en œuvre rapide pour 2010-2012 constituent un pas dans la bonne direction.

## IL SERA DIFFICILE D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS POST-KYOTO DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE (GES).

Dans le cadre de l'accord de partage de la charge conclu au sein de l'UE, l'objectif du Portugal au titre du protocole de Kyoto consiste à limiter à 27 % l'augmentation de ses émissions de gaz à effet de serre en 2008-12 par rapport aux niveaux de 1990. Entre 2000 et 2005, ces émissions se sont accrues malgré la faiblesse de la croissance économique. Elles ont diminué à partir de 2005, essentiellement du fait de l'augmentation de la part des sources d'énergie à moindre intensité de carbone. Ce ralentissement a été accentué par les mesures prises pour faire respecter un certain nombre de directives européennes liées à l'énergie et au climat, notamment celles concernant le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE). La récession économique a aussi contribué à la baisse des émissions (figure 4). En 2008, les émissions du Portugal ont dépassé de quelque 3 % l'objectif fixé pour 2008-12. S'il demeure possible d'atteindre l'objectif de Kyoto, notamment par le biais d'une participation aux marchés internationaux du carbone, la difficulté sera d'éviter que la reprise économique mette fin à la baisse des émissions, de telle sorte que le Portugal puisse atteindre ses objectifs à l'horizon 2020.

Figure 4. Émissions de CO<sub>2</sub> par secteur



## LES ÉNERGIES RENOUVELABLES JOUENT UN RÔLE IMPORTANT DANS LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE DU PORTUGAL ...

Depuis longtemps, le Portugal est fortement dépendant des importations de pétrole et de charbon. Ces dernières années, il a diversifié ses approvisionnements énergétiques en augmentant la part du gaz et celle des sources d'énergie renouvelables dans sa palette énergétique (encadré 2). C'est ainsi qu'en unité produite, les besoins en énergie et les émissions de GES ont pu diminuer.

Comme dans nombre d'autres pays, les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables font appel à des systèmes de tarifs de rachat, à des avantages fiscaux et à de modestes aides à l'investissement. Les tarifs de rachat du Portugal sont en accord avec les tarifs similaires pratiqués par d'autres pays de l'UE. Le Portugal fait partie des pays où l'efficacité du soutien est la plus élevée. Le secteur des énergies renouvelables devrait créer directement près de 10 000 emplois. Le Portugal se propose de développer les activités industrielles liées au secteur des technologies renouvelables et de devenir un exportateur net de ces technologies, notamment pour l'électricité éolienne et solaire. Une filière industrielle liée à l'énergie éolienne, dotée d'un budget de 1 750 millions EUR, a été développée et devrait créer quelque 1 700 emplois directs et 4 500 emplois indirects. En liaison étroite avec le programme sur les énergies renouvelables, un ambitieux programme vise à créer un réseau de 180 000 véhicules électriques et 25 000 points de charge d'ici 2020.

Le Portugal doit veiller à ce que les projets en faveur des énergies renouvelables soient évalués dans le cadre de sa stratégie énergétique, en tenant compte des impacts cumulés sur l'environnement, des différentes options envisageables et de l'incidence des mesures de soutien sur les tarifs de l'électricité. Il convient d'évaluer ces mesures pour s'assurer qu'elles ne font pas double emploi avec le SCEQE, et que l'ensemble des mesures mises en œuvre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et améliorer la sécurité énergétique présente un bon rapport coût-efficacité. Il faut aussi faire en sorte que la participation du public aux procédures d'évaluation des impacts environnementaux soit la plus large possible.

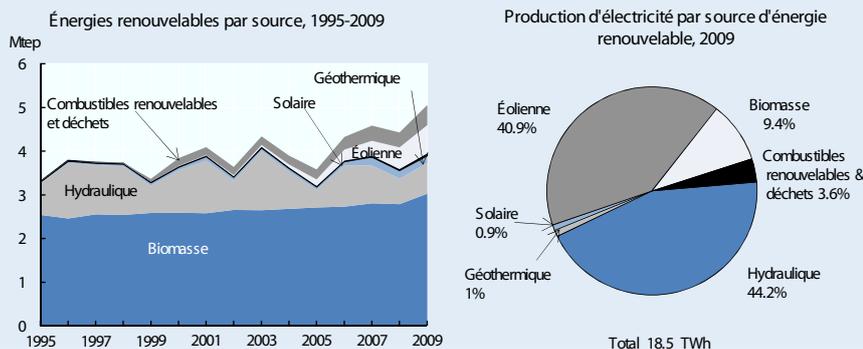
## Encadré 2. Les énergies renouvelables au Portugal

La poursuite du développement des énergies renouvelables est un élément central des stratégies adoptées au Portugal en matière de sécurité énergétique, de lutte contre le changement climatique et de développement économique. Les sources d'énergie renouvelables y représentent une part plus importante de l'offre d'énergie primaire et de la production d'électricité que dans de nombreux autres pays de l'OCDE. Fin 2010, le Portugal était en bonne voie d'atteindre son ambitieux objectif national de porter à 45 % la part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation brute d'électricité.

L'hydroélectricité est la principale source d'énergie renouvelable, même si le Portugal estime qu'à l'heure actuelle, son potentiel hydroélectrique n'est exploité qu'à hauteur de 46 %, contre 95 % dans des pays comme la France, l'Allemagne et l'Italie. Un programme national vise à exploiter 70 % de ce potentiel en construisant jusqu'à dix nouveaux barrages, mais ce programme est controversé. Bien qu'il ait fait l'objet d'une évaluation socio-économique et d'une étude environnementale stratégique, et que chaque barrage proposé soit soumis à une étude d'impact sur l'environnement, des craintes ont été exprimées au sujet des répercussions que pourraient avoir ces barrages sur le débit des cours d'eau et les écosystèmes, ainsi que du processus de consultation et de l'attention portée aux solutions de remplacement. À l'inverse, les barrages pourraient procurer des avantages additionnels en termes de maîtrise des inondations et des sécheresses et de lutte contre les risques d'incendie.

Le gouvernement a fixé un objectif ambitieux de 5 100 MW de puissance éolienne installée d'ici 2012. Si cet objectif est atteint, le Portugal sera le pays du monde où la part de l'éolien dans la production d'électricité sera la plus forte. Le programme éolien est lié au programme hydroélectrique car l'énergie éolienne excédentaire sera utilisée pour pomper de l'eau dans des réservoirs d'accumulation, ou elle sera stockée jusqu'à ce que la demande d'électricité justifie de relâcher l'eau pour faire tourner les turbines des barrages et ainsi régénérer une partie de l'énergie.

La production d'électricité à partir de la biomasse est principalement réalisée grâce à des centrales thermoélectriques alimentées en biomasse forestière. Une contribution importante à la réalisation des objectifs du Portugal en matière d'énergies renouvelables est également attendue du photovoltaïque. La centrale électrique photovoltaïque de Moura, qui est en construction, sera la plus importante d'Europe.



## ... MAIS IL FAUDRAIT FAIRE DAVANTAGE POUR RÉDUIRE LA DEMANDE D'ÉNERGIE ...

Jusque récemment, les autorités se sont relativement peu préoccupées de la réduction de la demande d'énergie. L'adoption en 2008 du Plan national d'action pour l'efficacité énergétique a joué un rôle important dans les efforts menés pour limiter la hausse de la consommation d'énergie, en particulier dans les secteurs commercial et résidentiel. Il n'est toutefois pas certain que les fonds requis pour mettre en œuvre ce plan soient disponibles, et que les mesures prévues permettent d'atteindre à moindre coût les objectifs en matière d'économies d'énergie. Compte tenu des différentes incitations offertes pour réduire les émissions de GES dans les secteurs soumis ou non au SCEQE, il est envisageable d'élargir les mesures de gestion de la demande et de fixer les prix de l'énergie à des niveaux qui reflètent mieux les coûts environnementaux.

## ...ET RÉDUIRE LES ÉMISSIONS DES TRANSPORTS.

Le transport constitue le plus gros secteur d'utilisation finale de l'énergie du Portugal, et ses émissions devraient continuer de s'accroître. La taxation des véhicules sur la base des émissions de CO<sub>2</sub> et les programmes de mise à la casse ont créé de fortes incitations à utiliser des véhicules plus économes en carburant. Cependant, l'augmentation du trafic routier risque de réduire à néant les progrès réalisés en matière de consommation de carburant. Il y aurait lieu de s'attaquer au problème des émissions du secteur des transports en recourant plus largement à des instruments économiques tels que la tarification routière, les taxes de stationnement et les redevances de congestion. La réussite des ambitieux projets de promotion des véhicules électriques dépendra de la rapidité du développement du réseau d'électricité et des équipements de comptage, ainsi que de l'essor des énergies renouvelables. Il sera par ailleurs difficile d'atteindre l'objectif que s'est fixé le Portugal pour 2010, de porter à 10 % la part des biocarburants dans le secteur des transports. Ce programme est plus coûteux que les autres solutions envisageables pour réduire les émissions de GES et il y a lieu de s'interroger sur ses avantages économiques et environnementaux nets.

## DES MESURES NOVATRICES ONT ÉTÉ ADOPTÉES EN MATIÈRE DE GESTION DES ZONES CÔTIÈRES ET MARINES, MAIS LEUR MISE EN ŒUVRE RESTE SOURCE DE DIFFICULTÉS.

La zone littorale du Portugal, qui est l'un des principaux atouts du pays, abrite 76 % de la population. Elle joue un rôle essentiel dans les transports et le commerce, renferme certains habitats naturels et sites protégés de très grande valeur, et constitue une destination privilégiée pour le tourisme et les loisirs. Cependant, l'érosion et les inondations exacerbent les problèmes associés à l'urbanisation rapide, au développement industriel et au rétrécissement de zones importantes pour la protection de la nature et la conservation de la biodiversité. L'élévation du niveau de la mer sous l'effet du changement climatique constitue en outre une menace à plus long terme.

Au cours de la décennie écoulée, le Portugal a sensiblement renforcé son cadre de planification de la gestion des zones côtières, ainsi que la base d'information sur laquelle il repose. À partir du concept historique de « domaine public maritime », neuf plans de gestion des zones côtières ont été adoptés en 2005 pour l'ensemble du littoral continental. Le programme Litoral 2007-13 a affiné les priorités définies dans ces plans en mettant l'accent sur les zones où les populations et les bâtiments sont le plus exposés. Les quatre programmes Polis Litoral lancés dans les zones d'action prioritaire en 2006 offrent un modèle original utile pour assurer une gestion efficace des zones côtières et notamment améliorer les plages et prévenir l'érosion (encadré 3). La Stratégie nationale de gestion intégrée des zones côtières, adoptée en 2009, propose un plan de développement durable des zones côtières sur 20 ans, qui intègre des mesures de planification côtière des aires aussi bien marines que terrestres. Les zones côtières font aussi partie des secteurs stratégiques de la Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique.



### Encadré 3. Polis Litoral

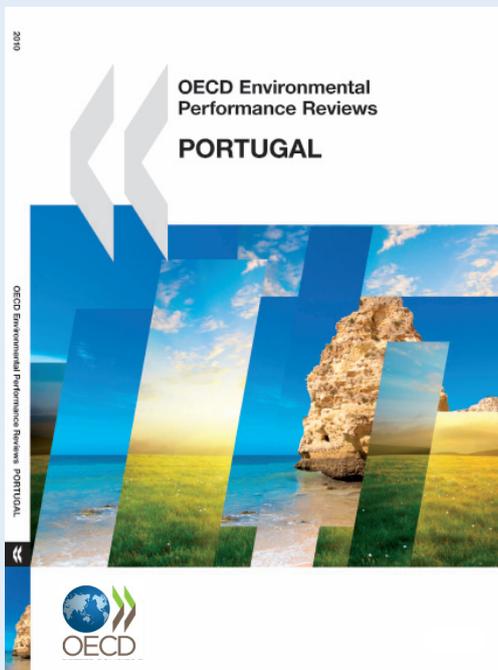
Les dispositifs intégrés de réhabilitation et de mise en valeur du littoral (Polis Litoral) couvrent plus de 300 km de front de mer, y compris les rives des lagunes et estuaires. Les principaux objectifs des interventions sont les suivants : i) développer les activités économiques liées aux ressources côtières en les associant à la préservation des ressources naturelles ; ii) protéger et réhabiliter les zones côtières pour favoriser la sauvegarde de la nature et de la biodiversité, la remise en état et la restructuration des lagunes, ainsi que la préservation du patrimoine naturel et des paysages ; iii) prévenir les catastrophes naturelles et en protéger les habitants, les biens et les infrastructures ; et iv) promouvoir les usages publics de la côte.

Le financement, estimé à 322 millions EUR entre 2007 et 2013 d'après les Plans stratégiques d'intervention, est assuré par l'État (ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, ministère de l'Économie, de l'Innovation et du Développement, et ministère des Travaux publics, des Transports et des Communications), les municipalités et le secteur privé, avec l'appui de l'UE (Fonds de cohésion, Fonds européen de développement régional, Fonds européen pour la pêche). Quatre dispositifs sont administrés par des sociétés privées. Celles-ci sont dotées de conseils consultatifs auxquels sont représentées les administrations municipales et nationales, qui coordonnent les actions conduites à l'intérieur des zones côtières. Toutes les activités des sociétés Polis Litoral font l'objet de procédures d'étude d'impact sur l'environnement.

Malgré l'élaboration de ces plans souvent novateurs, la mise en application laisse à désirer en raison de l'insuffisance des moyens de financement, du morcellement des institutions et de conflits d'intérêt entre les nombreux acteurs concernés. Pour faciliter cette mise en application, il serait utile de continuer à renforcer les systèmes d'information et les capacités analytiques nécessaires, ainsi que de recourir plus largement à des instruments économiques plutôt que réglementaires. Le Portugal pourrait par exemple mettre en place des redevances sur les permis de construction, des taxes sur les résidences secondaires, des incitations fiscales au titre de la remise en état des friches industrielles dans les zones côtières, une écotaxe sur les permis de construire et un impôt sur les plus-values des ventes de terrains agricoles à des promoteurs immobiliers.

De tels instruments pourraient fournir de meilleures incitations en faveur de la planification de l'espace et contribuer à financer les infrastructures et l'acquisition de terres fragiles et menacées aux fins de la protection de la nature et de la conservation de la biodiversité. Toutefois, leur application doit être intégrée à des mécanismes renforcés de coordination, tant horizontale que verticale, de la gestion de l'eau, du littoral et du milieu marin. Il importe également de mieux coordonner la mise en application des différents instruments de gestion territoriale, et notamment d'améliorer la cohérence des mesures prises pour mettre en œuvre le Plan stratégique national du tourisme, en particulier dans les zones de protection de la nature et de conservation de la biodiversité.





Ce document présente les principaux faits, chiffres et recommandations qui figurent dans l'Examen environnemental du Portugal publié par l'OCDE en 2011. L'Examen en question porte sur l'évolution observée au Portugal depuis l'édition précédente, établie en 2001.

Les Faits saillants s'appuient sur le rapport rédigé par la Direction de l'environnement de l'OCDE avec le concours d'examineurs de deux pays (Autriche et France). Le Groupe de travail de l'OCDE sur les performances environnementales a examiné ce rapport lors de sa réunion du 29 novembre 2010 et approuvé l'évaluation et les recommandations correspondantes.

Les 28 recommandations adressées aux pouvoirs publics visent à appuyer les initiatives prises par le Portugal en ce qui concerne :

- la croissance verte ;
- la mise en œuvre des politiques de l'environnement ;
- la coopération internationale ;
- l'intégration énergie-environnement ;
- la gestion des zones côtières.

Ces travaux ont été conduits dans le cadre du programme de l'OCDE sur les examens environnementaux, qui propose des évaluations indépendantes des progrès accomplis par les pays eu égard à leurs engagements nationaux et internationaux en matière d'environnement, ainsi que des recommandations orientées vers l'action des pouvoirs publics. Ces examens ont pour objectif de favoriser l'apprentissage mutuel, de permettre aux pays étudiés de mieux rendre compte de leur action aux autres pays et à leur opinion publique, et d'améliorer les performances environnementales des gouvernements, individuellement et collectivement. Ils s'appuient sur un large éventail de données économiques et environnementales.

Chaque cycle d'examens environnementaux couvre la totalité des pays membres de l'OCDE ainsi que certains pays partenaires.

Les examens les plus récents ont porté sur la Norvège (2011), le Japon (2010), le Luxembourg (2010), l'Irlande (2010), la Grèce (2009), la Finlande (2009) et la Turquie (2008).

### **Pour en savoir plus :**

Examen environnemental du Portugal :  
**[www.oecd.org/env/examenspays/portugal](http://www.oecd.org/env/examenspays/portugal)**

Programme d'examens environnementaux de l'OCDE :  
**[www.oecd.org/env/examenspays](http://www.oecd.org/env/examenspays)**

Indicateurs et données sur l'environnement :  
**[www.oecd.org/env/indicateurs](http://www.oecd.org/env/indicateurs)**

Pour obtenir plus de renseignements sur cet Examen, contacter:  
**[krzysztof.michalak@oecd.org](mailto:krzysztof.michalak@oecd.org)**

Crédits photos: Springfield Gallery - fotalia, Wolfie - fotalia, Sugiy Serdyuk - fotalia, JM Photographie - fotalia, WaD - fotalia