



Examens environnementaux de l'OCDE

PORTUGAL 2023

VERSION ABRÉGÉE



Examens environnementaux de l'OCDE : Portugal 2023 (version abrégée)

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Note de la République de Türkiye

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Türkiye reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Türkiye maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Türkiye. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2023), *Examens environnementaux de l'OCDE : Portugal 2023 (version abrégée)*, Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/68938406-fr>.

ISBN 978-92-64-94612-5 (pdf)
ISBN 978-92-64-91865-8 (HTML)
ISBN 978-92-64-87878-5 (epub)

Examens environnementaux de l'OCDE
ISSN 1990-0120 (imprimé)
ISSN 1990-0112 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Shutterstock.com/TTstudio et Shutterstock.com/LuisPinaPhotography.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2023

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

Avant-propos

Le principal objectif du programme d'examens environnementaux de l'OCDE est d'aider les membres et certains pays partenaires à améliorer leurs résultats individuels et collectifs dans le domaine de la gestion de l'environnement :

- en aidant les pays à évaluer les progrès accomplis au regard de leurs objectifs environnementaux
- en favorisant un dialogue permanent sur l'action à mener et l'apprentissage mutuel
- en encourageant les gouvernements à rendre compte de leur action aux autres pays et à leur opinion publique.

Le présent rapport est le quatrième examen environnemental du Portugal. Il évalue les performances environnementales du pays depuis le dernier examen en 2011. Les progrès accomplis au regard des objectifs du pays et de ses engagements internationaux servent de base à l'évaluation des performances. Ces objectifs et engagements peuvent être des buts généraux, des objectifs qualitatifs ou quantitatifs. Une distinction est faite entre les intentions, les actions et les résultats. L'évaluation des performances environnementales est également placée dans le contexte du bilan environnemental historique du Portugal, de l'état actuel de l'environnement, de la dotation physique en ressources naturelles, de la situation économique et des tendances démographiques.

L'OCDE est redevable au ministère portugais de l'Environnement et de l'Action climatique pour sa coopération en matière d'information, pour l'organisation de la mission d'examen (16-18 mai 2022) et de la mission politique virtuelle (19 octobre 2022), et pour avoir facilité les contacts tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des institutions gouvernementales.

Il convient également de remercier les représentants des deux pays examinateurs, Kendal Blanco Salas (Costa Rica) et Eric De Brabanter (Luxembourg), d'avoir participé à l'examen.

Les auteurs de ce rapport sont Hélène Blake, Maria Adelaida Rojas Lleras et Frédérique Zegel, de la Direction de l'environnement de l'OCDE, sous la coordination de Frédérique Zegel. Nathalie Girouard et Frédérique Zegel ont assuré la supervision et l'orientation. Maria Adelaida Rojas Lleras et Carla Bertuzzi ont fourni un soutien statistique, Lydia Servant a apporté un soutien administratif et Mark Foss a édité le rapport. Natasha Cline-Thomas a apporté son appui aux activités de communication. La préparation de ce rapport a également bénéficié des contributions et commentaires de Marta Arbinolo, Ivana Capozza, Kathleen Dominique, Catherine Gamper, Nikki Kergozou et Julia Wanjiru, du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de Sylvia Beyer de l'Agence Internationale de l'Énergie.

Le groupe de travail de l'OCDE sur les Performances environnementales a discuté l'examen des performances environnementales du Portugal lors de sa réunion du 6 décembre 2022 et a approuvé l'évaluation et les recommandations.

Table des matières

Avant-propos	3
Résumé	7
Évaluation et recommandations	11
1. Vers un développement durable	12
2. Neutralité carbone	21
Références	33
Notes	37
Annexe 1. Mesures prises pour mettre en œuvre des recommandations sélectionnées de l'Examen environnemental du Portugal de 2011	38
Graphiques	
Graphique 1. Le Portugal est parvenu à découpler certaines pressions environnementales de la croissance économique	12
Graphique 2. Le Portugal semble en bonne voie pour atteindre ses objectifs climatiques de 2030	22
Graphique 3. Le Portugal est particulièrement exposé à l'augmentation des températures et au risque de feux de forêt	28
Encadrés	
Encadré 1. Recommandations relatives au développement durable	20
Encadré 2. Recommandations relatives à la neutralité carbone	31

Suivez les publications de l'OCDE sur :



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>




<https://www.oecd.org/newsletters/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

Vous trouverez un *StatLink*  sous chaque tableau ou graphique de cet ouvrage. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de copier le lien dans votre navigateur internet ou de cliquer dessus depuis la version électronique de l'ouvrage.

Résumé

Le Portugal a progressé vers certains objectifs de développement durable (ODD)

Le Portugal a une petite économie, fondée sur les services, qui a connu une croissance régulière entre 2013 et 2019. Le pays a été fortement touché par la pandémie mais se redresse rapidement depuis la mi-2021. Pourtant, le rythme de la reprise se ralentit. Bien que le Portugal ait peu de liens commerciaux directs avec ces pays, la guerre de la Russie contre l'Ukraine fait grimper les prix de l'énergie et des denrées alimentaires.

Au cours de la dernière décennie, le Portugal a réussi à découpler la consommation d'énergie et les principales émissions de polluants atmosphériques de la croissance économique. Le bouquet énergétique s'est réorienté vers le gaz naturel et les énergies renouvelables, au détriment du pétrole et du charbon, et la qualité de l'air s'est généralement améliorée. Toutefois, la consommation de matières, la production de déchets municipaux et les prélèvements d'eau douce ont augmenté au même rythme ou plus rapidement que le produit intérieur brut (PIB). Le Portugal est l'un des pays de l'OCDE où le taux de mise en décharge est le plus élevé. L'état des habitats et des espèces s'est détérioré, et l'agriculture exerce des pressions importantes sur les masses d'eau.

Globalement, le pays a amélioré l'accès à l'énergie propre (ODD 7), à l'eau potable de bonne qualité et à l'assainissement (ODD 6). Néanmoins, des défis majeurs restent à relever pour établir des modes de consommation et de production durables (ODD 12) et pour préserver, restaurer et promouvoir l'utilisation durable des écosystèmes marins et terrestres (ODD 14 et 15).

Les émissions de GES ont diminué significativement, mais l'atteinte de la neutralité carbone nécessite une action soutenue et globale

Le Portugal a atteint ses objectifs climatiques pour 2020. Les émissions de gaz à effet de serre (GES) ont diminué d'un tiers entre 2005 et 2020. Après la crise de 2008, les émissions ont diminué en raison de la réduction de la demande d'énergie et de l'essor de la production d'électricité renouvelable. Avec la reprise économique, les émissions ont rebondi en 2014-17, notamment dans le secteur des transports. Elles ont toutefois baissé depuis, grâce à l'abandon de la production d'électricité à partir du charbon et à la réduction de la consommation énergétique pendant la crise du COVID-19. Le Portugal peut être félicité pour son rôle de premier plan dans l'action climatique dans le cadre de sa Présidence du Conseil de l'Union européenne en 2021, et pour avoir inscrit la neutralité carbone dans le droit national. La loi-cadre sur le climat de 2021 comprend de nombreuses dispositions prometteuses pour améliorer la gouvernance des politiques climatiques.

Les projections nationales indiquent que des politiques supplémentaires seront nécessaires pour réduire les émissions d'au moins 55% par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030 et de 90% d'ici 2050, comme l'exige la loi sur le climat. Lors de la révision du Plan national Énergie-Climat 2021-2030 (PNEC 2030), le Portugal devra clarifier les mesures envisagées pour atteindre ses objectifs, quantifier leur impact sur

l'atténuation et préciser leur mode de financement. Il devra s'appuyer sur des politiques sectorielles et intersectorielles pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. Cela implique d'accélérer le développement des énergies renouvelables, de la rénovation des bâtiments et des véhicules à faible émission de carbone, de réduire l'utilisation de la voiture et de s'attaquer aux émissions croissantes de l'agriculture ; d'appliquer des prix du carbone cohérents dans tous les secteurs et pour tous les carburants ; et de donner la priorité à des aides au revenu ciblées plutôt qu'au contrôle des prix de l'énergie pour lutter contre la pauvreté énergétique.

Le Portugal a intensifié ses efforts pour s'adapter au changement climatique

Le territoire portugais est confronté à de multiples menaces liées au changement climatique, notamment l'érosion côtière, les épisodes de fortes précipitations et les journées de chaleur extrême. Les sécheresses compromettent également le rendement agricole et la production d'hydroélectricité. Les forêts sont particulièrement exposées aux risques d'incendie.

Le gouvernement a adopté une stratégie nationale d'adaptation en 2015 et un programme d'action en 2019 pour définir les priorités et les mesures. L'information du public sur les risques liés au changement climatique s'est considérablement améliorée et l'adaptation est de plus en plus intégrée dans les stratégies sectorielles, comme dans l'agriculture. Les financements pour l'adaptation ont été renforcés, notamment cofinancés par l'Union européenne. Le Portugal a renforcé la prévention des risques d'incendie de forêt mais il doit relever le défi d'améliorer les pratiques de gestion forestière dans les zones rurales abandonnées où la propriété foncière est privée et fragmentée. L'achèvement du cadastre et l'extension des paiements pour les services écosystémiques peuvent contribuer à réduire les risques d'incendie de forêt.

L'utilisation efficace des fonds européens est essentielle pour stimuler les investissements verts

La politique de cohésion est devenue la principale source de financement des investissements publics. Avec les fonds du plan de relance « Next Generation EU », le Portugal doit gérer des montants nettement plus élevés sur la période 2021-27. C'est une opportunité pour traiter les problèmes environnementaux, mais aussi un défi en termes de mise en œuvre des programmes. Entre 2014 et 2020, le Portugal a eu un taux d'absorption élevé des fonds structurels alloués à la protection de l'environnement et à l'efficacité d'utilisation des ressources, à l'adaptation au changement climatique et à la prévention des risques. Toutefois, les projets concernant l'amélioration de l'efficacité énergétique et le développement d'infrastructures de transport urbain propres et de chemins de fer ont été retardés en partie en raison de leur complexité. Le Portugal devrait veiller à la mise en œuvre transparente et efficace des programmes financés par les fonds de l'UE, en donnant la priorité aux investissements présentant le meilleur rendement social.

Le Plan pour la reprise et la résilience (PRR) vise à stimuler l'économie grâce aux fonds européens « Next Generation EU » pour la période 2021-26. Ses investissements et réformes seront soutenus par des subventions et des prêts représentant environ 8 % du PIB de 2020. Le Portugal a consacré 38 % du budget de son PRR aux objectifs climatiques. Le PRR se concentre à juste titre sur l'amélioration de l'efficacité énergétique et la promotion de la mobilité durable. Il prévoit également des investissements pour décarboniser les processus industriels et stimuler l'utilisation et la production d'hydrogène, prévenir et combattre les incendies en milieu rural, améliorer l'efficacité de l'utilisation de l'eau et promouvoir une bioéconomie durable. Toutefois, des inquiétudes ont été exprimées concernant les investissements dans l'extension du réseau routier, la construction de nouveaux barrages dans des zones où l'eau est rare ou

le soutien limité à la biodiversité. Le Portugal devrait évaluer soigneusement les incidences environnementales du PRR et des autres investissements cofinancés par l'UE.

La modernisation des infrastructures environnementales passe par une meilleure tarification des services

Les dépenses publiques consacrées à la protection de l'environnement, s'élevaient à 0.7 % du PIB en 2020, un niveau inférieur à la moyenne de l'UE. La gestion des déchets est à l'origine de leur récente augmentation, mais cela ne se reflète pas dans les performances du service. Le recouvrement des coûts du service est une condition préalable au financement du secteur. En 2020, trois quarts des municipalités ne recouvraient pas entièrement ces coûts via les redevances perçues des usagers. Les redevances sur les déchets sont incluses dans la facture d'eau et sont généralement liées à la consommation d'eau. Le Portugal a achevé les principales infrastructures de gestion des eaux usées, mais les besoins d'investissement restent importants, notamment pour la rénovation des actifs existants. Malgré un bon recouvrement apparent des coûts des services d'assainissement, les municipalités pourraient mieux évaluer ces coûts et augmenter les tarifs, en particulier lorsqu'elles fournissent le service directement.

La réforme fiscale verte doit être poursuivie

En 2014, le Portugal a introduit une réforme fiscale verte, notamment une taxe carbone dans les secteurs non soumis au Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE). Il a également augmenté la composante CO₂ de la taxe d'immatriculation des véhicules, révisé la taxation de la gestion de l'eau et des déchets, accordé des dégrèvements d'impôts fonciers pour la gestion des forêts et introduit une taxe sur les sacs en plastique légers à usage unique. Les recettes des taxes liées à l'environnement ont augmenté, principalement en raison de la hausse de la consommation et des taux d'imposition sur le diesel, jusqu'à ce que la crise du COVID-19 réduise l'achat et l'utilisation des voitures. Cependant, la taxe sur le carbone et les taxes sur la gestion de l'eau et des déchets n'ont pas fourni d'incitations cohérentes pour réduire la consommation d'énergie et d'eau et détourner les déchets des décharges. La taxation des carburants et des véhicules, ainsi que la tarification routière, pourraient mieux promouvoir la décarbonisation et l'amélioration de la qualité de l'air. Le ministère des Finances et le ministère de l'Environnement et de l'Action climatique devraient compléter l'évaluation de la réforme fiscale verte en vue d'appliquer le principe du pollueur-payeur de manière plus cohérente.

Comme d'autres pays de l'OCDE, le Portugal soutient la consommation de combustibles fossiles par le biais de dépenses fiscales ; le pétrole et le gaz attirent l'essentiel de l'aide publique. Les montants les plus importants comprennent des taux d'imposition réduits pour le diesel utilisé par les équipements agricoles et, depuis 2017, le remboursement partiel des taxes sur le diesel aux entreprises de transport ; des exonérations fiscales sur les produits énergétiques utilisés pour la production d'électricité ou par les installations industrielles dans le cadre du SEQE ou d'un accord sur l'efficacité énergétique. Depuis 2014, le manque à gagner lié aux allègements fiscaux a augmenté avec la consommation et les taxes sur le diesel et le gaz naturel. En 2018, le Portugal a commencé à supprimer progressivement certaines exonérations, ce qui a contribué à éliminer l'électricité au charbon en 2021. Toutefois, réagissant à la hausse des prix, le Portugal a introduit de nouvelles mesures soutenant la consommation de combustibles fossiles. Dans le cadre de l'inventaire des avantages fiscaux, le Portugal pourrait identifier les soutiens potentiellement préjudiciables à l'environnement et supprimer progressivement ceux qui ne sont pas justifiés pour des raisons économiques, environnementales ou sociales.

Évaluation et recommandations

L'évaluation et les recommandations présentent les principales conclusions de l'examen des performances environnementales du Portugal et formulent 26 recommandations pour aider le pays à progresser vers ses objectifs nationaux et internationaux en matière d'environnement. Le groupe de travail de l'OCDE sur les performances environnementales a examiné et approuvé l'évaluation et les recommandations lors de sa réunion du 6 décembre 2022.

1. Vers un développement durable

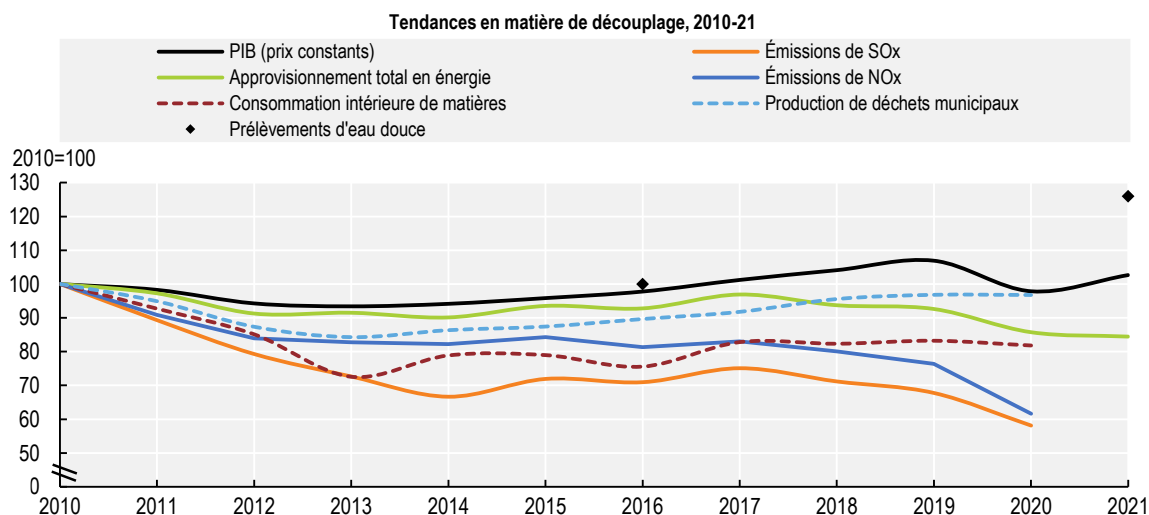
Relever les principaux défis environnementaux

Le Portugal a fait des progrès en matière de découplage

Le Portugal est une petite économie largement tertiaisée qui a connu une croissance régulière entre 2013 et 2019¹. Le pays a compté parmi les économies de l'OCDE les plus durement touchées par la pandémie, mais il se redresse rapidement depuis la mi-2021 (Graphique 1). Toutefois, la croissance devrait ralentir en 2023 (OCDE, 2022a). Bien que le Portugal ait peu de liens commerciaux directs avec ces pays, la guerre de la Russie contre l'Ukraine fait grimper les prix de l'énergie et des denrées alimentaires, accroît l'incertitude et pèse sur l'activité.

Sur la période 2013-19, le Portugal est parvenu à découpler sa consommation d'énergie, ses émissions de gaz à effet de serre (GES) et ses émissions de polluants atmosphériques de sa croissance économique (Graphique 1). Cependant, la consommation de matières, la production de déchets municipaux et les prélèvements d'eau douce ont progressé au même rythme, voire plus rapidement que le produit intérieur brut (PIB). Le Portugal a amélioré le cadre réglementaire de ses services environnementaux, il a fait des progrès sur le sujet du traitement des eaux usées et a étendu ses zones protégées. Toutefois, l'agriculture, le développement des infrastructures, les espèces envahissantes, les processus naturels (tels que l'érosion), ainsi que le changement climatique et les risques d'incendies de forêt qui en découlent, exercent de fortes pressions sur la biodiversité.

Graphique 1. Le Portugal est parvenu à découpler certaines pressions environnementales de la croissance économique



Note : Prélèvements d'eau douce, 2016=100 excluant les prélèvements pour le refroidissement de l'électricité ; 2021 : estimation basée sur les plans de gestion 2022-27 des huit bassins versants continentaux.

Source : APA (2022), version provisoire des troisièmes PGBV 2022-27 ; AIE (2022), IEA World Energy Statistics and Balances (base de données) ; OCDE (2022), Perspectives économiques de l'OCDE (base de données) ; OCDE (2022), Statistiques sur l'environnement (base de données).

StatLink <https://stat.link/bagkeq>

Le bouquet énergétique s'est réorienté vers le gaz naturel et les énergies renouvelables, au détriment du pétrole et du charbon

Les intensités énergétiques du Portugal par habitant et par PIB sont inférieures aux moyennes qui ressortent pour la zone OCDE-Europe, ce qui s'explique par son économie fortement axées sur les services. Après la crise financière de 2008, une baisse importante de la consommation d'énergie est intervenue dans tous les secteurs. Avec la reprise économique, la demande d'énergie dans le secteur des transports s'est relevée sur la période 2013-19. Néanmoins, cette hausse s'est trouvée compensée par une baisse de la demande dans l'industrie, liée à des gains d'efficacité et à une réorientation structurelle vers des activités moins énergivores. Le Portugal a atteint son objectif fixé pour 2020 en vertu de la Directive européenne de 2018 relative à l'efficacité énergétique. Ce bon résultat s'est trouvé amplifié par la chute de la demande énergétique due aux restrictions imposées en réponse à la pandémie de COVID-19.

Au cours de la dernière décennie, le bouquet énergétique du pays s'est progressivement réorienté vers le gaz naturel et les énergies renouvelables, au détriment du pétrole et du charbon. Le Portugal mérite d'être salué pour avoir fermé ses deux dernières centrales au charbon en 2021, soit deux ans avant la date prévue. Les combustibles fossiles continuent d'assurer l'essentiel de l'approvisionnement énergétique, mais la part des énergies renouvelables (principalement la biomasse, l'éolien et l'hydraulique) est plus élevée que dans la plupart des pays européens. Les variations annuelles dans la production hydroélectrique affectent la production d'énergie nationale et la dépendance énergétique du pays. En ce qui concerne les combustibles fossiles, le pays dépend entièrement des importations. Toutefois, les importations en provenance de la Fédération de Russie représentent une part relativement faible de son approvisionnement (AIE, 2021).

Avec une part de 34 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans sa consommation finale brute d'énergie en 2020, le Portugal a fait mieux que l'objectif contraignant de 31 % qui lui était fixé par la Directive de l'UE relative aux énergies renouvelables (Eurostat, 2022a), en partie du fait de la chute de la consommation d'énergie liée à la pandémie (APA, 2021). Le pays était tout proche de ses sous-objectifs pour 2020 sur l'électricité (58.0 % contre 60.0 %) et les transports (9.7 % contre 10.0 %), et a atteint son sous-objectif pour le chauffage et la climatisation (41.5 % contre 41.0 %) (Eurostat, 2022a). Le Portugal a progressé sur la voie de l'objectif de développement durable (ODD) 7, visant à garantir une énergie propre, mais le coût de l'énergie reste un problème (Chapitre 2).

La qualité de l'air s'est améliorée, et les efforts engagés doivent être poursuivis

Du fait de l'évolution du bouquet électrique, et grâce à la mise en place de systèmes de désulfuration dans les grandes centrales énergétiques ainsi qu'à l'adoption de normes plus strictes en matière d'émissions des véhicules, les émissions des principaux polluants atmosphériques ont diminué dans le pays (APA, 2022). Le Portugal a atteint ses objectifs établis pour 2020 par la Directive de l'UE relative à la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, à l'exception toutefois de celui fixé pour l'ammoniac (NH₃), dont les émissions ont augmenté avec le nombre de volailles. Le pays doit encore préciser comment il garantira le respect de ses objectifs pour 2030 dans son programme national de lutte contre la pollution de l'air (prévu pour 2022). L'application des meilleures techniques disponibles et la publication par le Portugal de son code national indicatif de bonnes pratiques agricoles pour limiter les émissions de NH₃ devraient soutenir les progrès dans ce domaine.

La population est moins exposée à la pollution atmosphérique au Portugal qu'ailleurs dans la zone OCDE. Néanmoins, les concentrations de dioxyde d'azote (NO₂) et de particules dans les zones urbaines et d'ozone troposphérique dans les zones rurales restent un problème préoccupant. Des dépassements persistants de la valeur limite annuelle de NO₂ ont été observés à Lisbonne, à Porto et à Braga, principalement en raison du trafic de véhicules diesel. En 2020, avec les restrictions de mobilité, aucun dépassement n'a été enregistré.

Le Portugal n'a pas atteint la plupart de ses objectifs sur les déchets pour 2020

La productivité matières du Portugal² ressort nettement inférieure à la moyenne observée sur la zone OCDE-Europe. Elle a progressé jusqu'en 2013, mais est restée globalement constante depuis (Graphique 1). Les minerais non métalliques (essentiellement des matériaux de construction) représentent la majeure partie du mix matières. Depuis 2013, la production de déchets municipaux a augmenté à un rythme plus rapide que l'économie. En 2020, le Portugal a produit plus de déchets par habitant que la moyenne européenne, et figurait également parmi les pays affichant les taux de mise en décharge les plus élevés. Le taux d'utilisation de matières contribuant à l'économie circulaire est presque six fois inférieur à la moyenne de l'UE (2.2 % contre 12.8 % dans l'Union européenne en 2020) (Eurostat, 2021). Le pays a amélioré son cadre réglementaire pour la gestion des déchets, avec notamment l'introduction d'un système de benchmarking pour les municipalités, et a également accru ses investissements dans les installations de traitement (Section 1.2). Toutefois, le pays n'est pas parvenu à tenir la plupart de ses objectifs fixés pour 2020. L'établissement de modes de consommation et de production durables (ODD 12) représente un défi de taille.

Le Plan national de gestion des déchets du Portugal pour 2030, en cours d'examen, vise à prévenir la production de déchets, à promouvoir une utilisation efficace des ressources et à réduire les incidences sur l'environnement grâce à une gestion intégrée et durable des déchets. Son Plan stratégique pour les déchets municipaux à l'horizon 2030, également en cours d'examen, a quant à lui pour objet d'améliorer la prévention des déchets et d'accroître la préparation à la réutilisation, au recyclage et aux autres formes de valorisation des déchets municipaux afin de réduire la consommation de matières premières primaires. Il vise à assurer la conformité avec la Directive-cadre de l'UE relative aux déchets (en cours de révision), qui fixera des objectifs plus ambitieux pour 2030. Le recouvrement des coûts du service de gestion des déchets est un préalable indispensable pour financer le secteur et faire évoluer les comportements (Section 1.2).

Les progrès vers les objectifs sur la biodiversité ont été insuffisants

Des défis importants restent à relever pour préserver et restaurer les écosystèmes marins et terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable (ODD 14 et 15). Au cours de la dernière décennie, l'état des habitats et des espèces s'est détérioré. L'agriculture, le développement des infrastructures, les espèces envahissantes, les processus naturels (tels que l'érosion), ainsi que le changement climatique et les risques d'incendies de forêt exercent de fortes pressions sur la biodiversité (AEE, 2021; ICNF, 2020). 30 % des poissons et des oiseaux et 20 % des mammifères et des reptiles environ sont menacés (OCDE, 2022b).

En 2020, les aires protégées couvraient 25 % du territoire portugais et 8.9 % des zones marines sous sa juridiction (Cour des comptes, 2022). Le pays a par conséquent atteint l'objectif d'Aichi fixé pour 2020 consistant à protéger au moins 17 % de son territoire terrestre, mais n'a pas tenu l'objectif de protection de 10 % au moins de ses zones côtières et marines. En 2021, le Portugal a créé la plus grande aire marine protégée d'Europe, une contribution importante à l'objectif de protection d'au moins 30 % du territoire maritime de l'Union d'ici 2030.

Seuls quelques sites d'importance communautaire Natura 2000 bénéficient d'un plan de gestion (ICNF, 2020). La Commission européenne a ouvert une procédure d'infraction à l'encontre du Portugal pour défaut d'adoption de plans de gestion et de mesures de conservation (CE, 2021a). L'intégration systématique de la biodiversité dans les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire constitue un défi majeur (ICNF, 2020). La Stratégie nationale et le Plan d'action pour la biodiversité du pays seront mis à jour en 2023 pour alignement sur la Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 et le Cadre mondial en matière de biodiversité pour l'après-2020.

L'agriculture exerce des pressions importantes sur les masses d'eau

Le Portugal présente un stress hydrique relativement faible au niveau national (OCDE, 2022b). Cependant, la distribution et l'utilisation saisonnières et spatiales de la ressource en eau douce varient considérablement. La rareté de la ressource est très préoccupante dans les bassins versants du Sado et du Mira (dans la région de l'Alentejo) et de l'Algarve.

L'agriculture est le secteur le plus consommateur d'eau douce. Les prélèvements agricoles ont augmenté de quelque 25 % depuis le milieu des années 2010, en particulier dans les régions du sud. Dans le même temps, les surfaces irriguées ont augmenté du même ordre de grandeur, sous l'effet des modernisations opérées dans les vergers, les vignobles et les oliveraies (INE, 2021). Cependant, les investissements axés sur l'efficacité de l'irrigation, sans politiques de régulation de la demande en eau, présentent le risque d'augmenter la consommation d'eau ou d'accélérer l'épuisement des nappes phréatiques (Grafton et al., 2018). Au-delà des troisièmes plans de gestion des bassins hydrographiques, le nouveau Plan stratégique national pour l'approvisionnement en eau et la gestion des eaux usées et des eaux de pluie (PENSAARP 2030, qui doit être adopté en 2022) vise, entre autres, à améliorer l'efficacité de l'utilisation de l'eau, en particulier dans les zones où cette ressource est rare.

En 2021, moins de la moitié des masses d'eau de surface et des deux tiers des masses d'eau souterraine présentaient un bon état global (écologique et chimique). Les pressions les plus importantes sur ces masses sont celles exercées par les sources agricoles diffuses (CE, 2019a). Viennent ensuite les autres sources diffuses, les sources ponctuelles de pollution et les altérations de l'écoulement naturel et de la morphologie des masses d'eau. Les taux de conformité aux exigences de la Directive de l'UE sur l'eau potable sont élevés. La plupart des eaux de baignade sont d'excellente qualité.

En 2018, 92 % des eaux usées urbaines (charge générée) étaient traitées conformément aux exigences de la Directive de l'UE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (CE/AEE ETC/ICM, 2021). Le pays était proche de la conformité sur la collecte (article 3), mais pas, en revanche, sur les niveaux de traitement ; 93 % des eaux usées collectées étaient soumises à un traitement secondaire³ (article 4) et 76 % à un traitement plus rigoureux⁴ (article 5). Le nombre de petites agglomérations ne traitant pas leurs eaux usées de manière adéquate a considérablement diminué (APA, 2021). Le Portugal a progressé sur la voie de l'ODD 6, en étendant l'accès à l'eau potable de bonne qualité et à l'assainissement. Cependant, des défis restent à relever pour garantir une utilisation efficace de l'eau et un bon état des masses.

Renforcer la cohérence des politiques pour un développement durable

Renforcer la coordination horizontale et les outils d'intégration fondés sur des faits

La Stratégie Portugal 2030, adoptée en 2020, définit le cadre de référence des politiques publiques du pays pour la prochaine décennie. Elle encourage les réformes et les investissements axés sur la résilience institutionnelle, l'amélioration de l'environnement des entreprises, la transition verte et numérique, les qualifications et les compétences (CE, 2021b). La stratégie met également l'accent sur la réduction des inégalités sociales et territoriales. Elle vise à assurer la cohérence des mesures financées par le Cadre financier pluriannuel 2021-27, la Facilité pour la reprise et la résilience, et d'autres fonds européens et nationaux.

Les questions environnementales sont de plus en plus largement intégrées dans les plans sectoriels, comme le demande souvent l'Union européenne. Par exemple, le Plan national énergie-climat 2021-30 (PNEC 2030) vise à assurer une cohérence entre les politiques énergétique et climatique (Gouvernement du Portugal, 2019). La transition climatique et la durabilité comptent au nombre des priorités du Plan 2021 « Réactiver le tourisme, construire le futur ». Plusieurs mécanismes institutionnels, tels que la Commission interministérielle du Plan pour la reprise et la résilience (PRR), présidée par le Premier ministre, soutiennent la coopération horizontale. Néanmoins, ils ne sont pas nécessairement suffisants pour garantir

la cohérence des politiques. En particulier, l'équilibre entre les objectifs environnementaux et économiques n'est pas toujours évident dans les secteurs de l'agriculture, des transports et du tourisme.

Alors que les plans d'aménagement du territoire font de plus en plus l'objet d'un exercice d'évaluation environnementale stratégique (EES), ce type d'évaluation est moins fréquent pour les plans sectoriels (APA, 2021). Les EES sont généralement réalisées conformément aux bonnes pratiques et aux orientations nationales. Cependant, dans la mesure où il est rare que des alternatives soient envisagées, l'identification d'options de développement plus durables s'en trouve compromise. Il est rarement recouru à une analyse coûts-avantages.

Les incidences environnementales des mesures de relance doivent être évaluées

En réponse à la crise du COVID-19, le Portugal a massivement soutenu ses travailleurs et ses entreprises, à hauteur de 2.1 % du PIB en 2020 et de 3.3 % en 2021 (INE, 2022). En 2022, les autorités ont commencé à réduire progressivement les mesures de soutien liées à la pandémie dans le but de contenir un déficit budgétaire en forte détérioration. Les perspectives restent incertaines en raison du contexte géopolitique et des nouvelles mesures de lutte contre la hausse des prix annoncées en 2022 (Chapitre 2).

Le Portugal a soumis son PRR destiné à stimuler son économie dans le cadre du plan de relance européen « Next Generation EU » pour la période 2021-26. Les 83 investissements et 32 réformes du plan seront soutenus par des subventions et des prêts d'un montant total équivalent à quelque 8 % du PIB 2020 du pays. 38 % des dépenses du PRR portugais sont dédiées à l'action climatique⁵. Ce chiffre est supérieur aux exigences de l'UE (37 %), mais inférieur à la moyenne de 40 % des 22 autres PRR approuvés à la fin de 2021. Le volet climatique du PRR du Portugal met, à juste titre, l'accent sur l'amélioration de l'efficacité énergétique pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), la dépendance aux combustibles fossiles et la pauvreté énergétique. Il prévoit des mesures en faveur de la mobilité durable, telles que, notamment, l'extension des réseaux de métro à Lisbonne et à Porto mais aussi l'acquisition de bus propres et de leurs stations de recharge. Le PRR prévoit également des investissements pour décarboner les processus industriels et stimuler l'utilisation et la production d'hydrogène, prévenir et combattre les incendies en milieu rural, améliorer l'efficacité de l'utilisation de l'eau et promouvoir une bioéconomie durable.

Le PRR a été bien accueilli par la plupart des parties prenantes, mais il a également fait l'objet de critiques pour ses contradictions (Heilmann et al., 2021). En effet, s'il ambitionne de réduire les émissions liées au transport, il prévoit aussi une extension du réseau routier et considère le tourisme comme un secteur de croissance essentiel ; de même, il prévoit la construction de nouveaux barrages dans des zones touchées par une rareté de la ressource en eau et prévoit un nombre limité de mesures pour améliorer la biodiversité (CE, 2021b). La part réelle des mesures vertes ne sera mesurable qu'une fois le plan mis en œuvre. Le Portugal s'est engagé à mener à bien des évaluations complètes des incidences environnementales des investissements de son PRR afin de garantir le respect du principe consistant à « ne pas causer de préjudice important » établi par le Règlement établissant la Facilité pour la reprise et la résilience (UE 2021/241).

La modernisation des infrastructures environnementales passe par une amélioration de la tarification des services

Les dépenses publiques pour la protection de l'environnement (dépenses courantes et investissements) ont diminué jusqu'en 2016 et se sont ensuite réparties à la hausse. Elles ont atteint 0.7 % du PIB en 2020, un niveau inférieur à la moyenne européenne de 0.9 % (Eurostat, 2022b). La gestion des déchets est le poste de dépenses le plus lourd, ce qui explique l'évolution positive récente des investissements et des dépenses publiques dans la protection de l'environnement. Toutefois, de son côté, la performance de la prestation des services n'a que peu évolué (Section 1.1). Le pays n'a en effet guère progressé dans la répercussion sur les ménages du coût de la gestion des déchets via ses redevances sur les déchets,

comme le recommandait l'Examen environnemental de 2011. Le recouvrement des coûts du service de gestion des déchets est un préalable indispensable pour financer le secteur. En 2020 cependant, trois quarts des municipalités ne recouvraient pas entièrement ces coûts via les redevances perçues des usagers (ERSAR, 2022). Les redevances sur les déchets sont incluses dans la facture d'eau et sont généralement liées à la consommation d'eau. L'indexation de ces redevances sur les quantités de déchets collectés est essentielle pour encourager les changements de comportement. Cette indexation ne deviendra néanmoins obligatoire qu'à compter de fin 2025.

Les dépenses publiques en faveur de la biodiversité ont progressé depuis 2016, mais elles ne comptaient néanmoins encore que pour 0.1 % du PIB en 2020, soit 25 % de moins qu'en 2010.

Les principales infrastructures de gestion des eaux usées sont en place, mais les besoins d'investissement restent cependant importants : environ 5.5 milliards EUR pour l'approvisionnement en eau et dans la gestion des eaux usées et des eaux de pluie d'ici à 2030, dont la moitié pour la rénovation d'actifs existants (MAAC, 2022). Malgré un bon recouvrement apparent des coûts des services d'assainissement, les municipalités pourraient mieux évaluer ces coûts et augmenter les tarifs, en particulier lorsqu'elles fournissent le service directement (ERSAR, 2022). Pour recouvrer de manière appropriée les coûts des services de l'eau, il convient également d'améliorer la manière dont les coûts environnementaux et en ressource sont pris en compte dans les redevances sur l'eau. Bien qu'ils varient en fonction de la rareté de l'eau, les taux sont réduits pour l'irrigation. La facilité avec laquelle de nouveaux captages peuvent être autorisés dans les zones soumises à un stress hydrique, la capacité limitée à surveiller et à sanctionner les captages illégaux et les faibles redevances pratiquées sur les prélèvements d'eau à usage non potable ont maintenu le taux de réutilisation de l'eau à un faible niveau (environ 1 %) (Martins et al., 2021).

Le Fonds pour l'environnement supporte une partie des dépenses publiques engagées en matière de protection de l'environnement. Créé en 2017, ce fonds est né de la fusion, dans un souci de plus grande efficacité, de plusieurs autres qui existaient précédemment. Ses recettes ont septuplé entre 2017 et 2021 grâce à l'envolée des rentrées générées par les ventes aux enchères de quotas dans le cadre du Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE). Toutefois, seule une faible proportion de ses dépenses soutient directement la protection de l'environnement. La plupart des dépenses vont au financement de réductions tarifaires visant à promouvoir les transports publics et à redynamiser une demande ébranlée par la pandémie, ainsi qu'au subventionnement du système électrique national. Le Fonds a fait l'objet d'un certain nombre de critiques de la part d'organisations non gouvernementales pour son manque de transparence, son incohérence avec les priorités nationales ainsi que le faible niveau de ses dépenses consacrées à la restauration de la nature (ANP/WWF, 2022; ZERO, 2022). Il a été proposé que le Conseil national pour l'environnement et le développement durable soit investi d'un rôle actif d'orientation dans la politique d'allocation des ressources financières du Fonds pour l'environnement et qu'il se charge d'évaluer ses performances. En tant que bénéficiaire intermédiaire, le Fonds met également en œuvre certains investissements du PRR.

L'utilisation efficace des fonds de l'UE est fondamentale pour stimuler les investissements verts

Au cours de la dernière décennie, la stratégie d'assainissement budgétaire du Portugal s'est accompagnée d'un ralentissement de l'investissement public (OCDE, 2021a). À 2 % environ du PIB, l'investissement public comptait parmi les plus faibles de la zone OCDE en 2019 et 2020. La politique de cohésion s'est imposée comme la principale source de financement, représentant quelque 60 % du total des investissements publics sur la période 2014-20. Avec les fonds du plan de relance « Next Generation EU », le Portugal va être amené à gérer un budget nettement plus conséquent sur la période 2021-27 ; l'occasion de traiter les problèmes environnementaux, mais qui n'ira cependant pas sans défis quant à ce qui concerne la conception, l'adoption et la mise en œuvre de programmes ad hoc.

S'agissant du taux d'absorption des fonds structurels de l'UE, sur la période 2014-20, le Portugal a dans l'ensemble fait mieux que la moyenne de l'UE. Cela était également vrai concernant les fonds alloués à la protection de l'environnement et à l'efficacité d'utilisation des ressources, à l'adaptation au changement climatique et à la prévention des risques, mais pas concernant l'économie à faible émission de carbone. Dans le cadre du programme PO-SEUR (programme opérationnel pour la durabilité et l'utilisation efficace des ressources), les projets concernant l'amélioration de l'efficacité énergétique, le développement d'infrastructures de transport urbain propres et les chemins de fer ont été retardés, en partie en raison de la complexité des projets. Le Portugal doit développer ses capacités administratives afin d'accélérer les processus et de rationaliser le système des marchés publics tout en garantissant transparence et responsabilité afin de prévenir les risques de fraude (OCDE, 2021). Le maintien de la cohérence entre le PRR et les programmes opérationnels relevant de la politique de cohésion sera un facteur clé de succès. Le Portugal a créé une structure visant à coordonner les fonds connexes sous l'autorité du ministre de la Présidence.⁶

Plus de la moitié du budget du Programme de développement rural (PDR) 2014-22⁷ a été allouée aux agriculteurs pour l'adoption de pratiques de gestion des terres respectueuses de l'environnement (CE, 2022a). En dépit de l'augmentation des surfaces sous contrat dans l'optique de préserver la biodiversité et d'améliorer la gestion de l'eau et des sols, l'impact des mesures agroenvironnementales n'a pas pu être évalué en raison du manque d'indicateurs appropriés (Cour des comptes, 2021). Le soutien au réseau Natura 2000 n'a pas suffi à couvrir les besoins identifiés (CE, 2019b). Malgré les sommes importantes allouées à une utilisation efficace de l'eau, les preuves que des économies ont été obtenues sont faibles (Atthis Consulting, IESE, 2019). Comme d'autres pays de l'UE, le Portugal soutient les cultures à forte consommation d'eau dans les zones soumises à un stress hydrique au moyen du dispositif de soutien couplé facultatif et de mesures de marché dans le cadre du premier pilier de la politique agricole commune (PAC) (CCE, 2021). La nouvelle PAC 2023-27 représente une occasion de mieux intégrer les objectifs environnementaux dans la politique agricole.

La réforme fiscale verte doit être poursuivie

En 2014, le Portugal a introduit une réforme fiscale verte comme le recommandait l'OCDE dans son précédent examen des performances environnementales. Dans le cadre d'un effort d'assainissement budgétaire plus large au titre du programme d'ajustement économique de l'UE, la loi n° 82-D/2014 a introduit une taxe carbone dans les secteurs ne relevant pas du SEQE-UE. Elle a également augmenté la composante CO₂ de la taxe d'immatriculation des véhicules, révisé la taxation de la gestion de l'eau et des déchets, accordé des dégrèvements d'impôts fonciers pour la gestion des forêts et introduit une taxe sur les sacs en plastique légers.

Les recettes des taxes liées à l'environnement sont passées de 2.3 % du PIB en 2014 à 2.5 % du PIB en 2019, ce qui est supérieur à la moyenne de 2.3 % de la zone OCDE-Europe. L'augmentation de la consommation et des taxes sur le diesel explique cette hausse jusqu'à ce que la crise du COVID-19 entraîne une baisse des achats et de l'utilisation des voitures. La plupart des recettes proviennent des taxes sur les produits énergétiques et les véhicules à moteur. Les taxes sur la pollution et les ressources génèrent très peu de recettes.

La taxe sur les sacs en plastique légers à usage unique a permis de réduire considérablement leur utilisation. Cependant, la taxe carbone et les taxes sur la gestion de l'eau et des déchets n'ont pas fourni d'incitations suffisantes pour réduire la consommation d'énergie et d'eau et éviter que les déchets ne soient mis en décharge. Les effets des dégrèvements d'impôts fonciers pour les plans de gestion forestière restent flous. Le ministère des Finances et le ministère de l'Environnement et de l'Action climatique évaluent actuellement l'impact de la réforme fiscale verte. Ils devraient s'appuyer sur cette évaluation pour poursuivre la réforme. Une nouvelle réforme pourrait avoir des répercussions positives sur la croissance

et l'emploi d'ici à 2030, avec un effet légèrement progressif sur les revenus réels en fonction des options de recyclage des recettes (Mottershead et al., 2021).

Le système fiscal est complexe et de nombreux traitements fiscaux préférentiels brouillent les signaux de prix. À l'instar d'autres pays de l'OCDE, le Portugal soutient la consommation de combustibles fossiles par le biais de dépenses fiscales. Le pétrole et le gaz attirent la majeure partie des aides publiques. Les montants les plus importants incluent des taux d'imposition réduits pour le diesel utilisé par les machines agricoles et, depuis 2017, le remboursement partiel des taxes sur le diesel aux entreprises de transport ; des exonérations fiscales sur les produits énergétiques utilisés pour la production d'électricité et sur la cogénération ou par les installations industrielles dans le cadre du SEQE ou d'un accord sur l'efficacité énergétique. Globalement, cet allègement fiscal a représenté 0.3 % du PIB en 2020 et 2021. Depuis 2014, le manque à gagner lié aux allègements fiscaux a augmenté avec la consommation et les taxes sur le diesel et le gaz naturel. En 2018, le Portugal s'est mis à supprimer progressivement certaines exonérations de taxes sur les carburants et le carbone, ce qui a contribué à éliminer l'électricité au charbon en 2021. Toutefois, le plan 2022 visant à faire face à la hausse des prix envoie des signaux différents (Chapitre 2).

Le Portugal est l'un des rares pays de l'UE à avoir réalisé un inventaire complet des subventions aux combustibles fossiles dans son Plan national Énergie-Climat 2021-2030 (CE, 2020a). La loi sur le climat de 2021 prévoit leur élimination progressive d'ici 2030. Avec l'aide du Fonds monétaire international et de la Commission européenne, le pays met en place une unité chargée de contrôler et d'évaluer régulièrement les avantages fiscaux et de rationaliser le système fiscal (CE, 2022b). Les autorités pourraient envisager de mandater cette unité pour suivre les progrès réalisés dans la suppression des subventions nuisibles à l'environnement.

La taxation des véhicules et la tarification routière pourraient favoriser la décarbonation et améliorer la qualité de l'air

Associée à un différentiel de taxe sur les carburants en faveur du diesel et aux normes UE de performance des véhicules, la taxation des véhicules a permis de réduire les émissions moyennes de CO₂ des véhicules particuliers neufs. Cependant, la part des véhicules diesel n'a cessé d'augmenter pour atteindre près de 60 % des véhicules particuliers en 2020, soit l'une des parts les plus élevées de l'Union européenne, avec des effets néfastes sur la pollution de l'air au niveau local. Depuis le milieu des années 2010, ce sont les voitures à essence qui enregistrent le plus d'immatriculations de voitures neuves et, ces dernières années, la tendance se porte sur les véhicules électriques (VE) et les véhicules électriques hybrides rechargeables. Cependant, avec l'augmentation du nombre de voitures et de la distance parcourue, et le vieillissement du parc automobile dû à l'importation de véhicules d'occasion, les émissions de GES émanant du transport routier ont augmenté entre 2013 et 2019 (chapitre 2). Le fait de réduire l'écart de taxation entre le diesel et l'essence, de supprimer le traitement fiscal préférentiel de la circulation pour les véhicules plus anciens et d'envisager l'introduction d'une composante NO_x dans les taxes sur les véhicules, à l'instar de l'Irlande récemment (OCDE, 2021b), pourrait contribuer à rajeunir le parc automobile et à orienter la tendance vers des véhicules plus propres.

Si les taxes sur les carburants sont efficaces pour réduire les émissions de carbone, les redevances en fonction de la distance parcourue, selon les émissions des véhicules et le lieu de conduite, constituent la meilleure solution pour lutter contre la pollution de l'air au niveau local (van Dender, 2019). L'adoption de taxes basées sur l'utilisation des routes contribuerait également à compenser la perte de recettes provenant des taxes sur les carburants à mesure que les ventes de VE progressent. Le Portugal dispose d'un système de péage électronique fonctionnant sur le réseau autoroutier couvrant toutes les catégories de véhicules. Le prix du péage varie en fonction de la distance parcourue, de la hauteur et du nombre d'essieux des véhicules, mais pas de leurs émissions. Depuis 2011, Lisbonne a mis en place une zone à faibles émissions interdisant aux véhicules les plus polluants l'accès au centre-ville pendant les heures de travail. Cela n'a pas permis de réduire de manière significative les concentrations de NO_x et de PM_{2.5}, ce

qui suggère la nécessité de recourir à des normes plus strictes, appliquées plus rigoureusement (Santos, Gómez-Losada et Pires, 2019).

Encadré 1. Recommandations relatives au développement durable

Relever les principaux défis environnementaux

- Poursuivre les efforts pour assurer un financement durable des services et des infrastructures de l'eau, notamment en améliorant la capacité des municipalités à comptabiliser les coûts et en actualisant les tarifs, en particulier lorsqu'elles fournissent directement le service.
- Augmenter les redevances de prélèvement d'eau pour l'agriculture, renforcer les capacités de surveillance des prélèvements, faire appliquer les réglementations relatives aux permis d'utilisation de l'eau et limiter les nouveaux permis de prélèvement dans les bassins sur-utilisés.
- Accélérer la répercussion des coûts de gestion des déchets municipaux sur les ménages via des redevances spécifiques identifiables et découplées de la facture d'eau, dans le cadre de campagnes de sensibilisation plus larges visant à faire progresser la hiérarchie des déchets ; développer la collecte sélective des déchets.
- Augmenter les allocations à la gestion des zones protégées dans le cadre de la nouvelle politique agricole commune 2023-27 et évaluer l'impact environnemental des mesures mises en œuvre.

Renforcer la cohérence des politiques pour un développement durable

- Continuer à améliorer les pratiques d'évaluation environnementale stratégique par une prise en compte appropriée des alternatives et un recours accru à l'analyse coûts-avantages.
- Poursuivre les efforts visant à assurer une mise en œuvre transparente et efficace des programmes financés par les fonds de l'UE, en donnant la priorité aux investissements ayant le meilleur rendement social. Évaluer attentivement les incidences environnementales des investissements du PRR.
- Veiller à ce que les dépenses du Fonds pour l'environnement soient alignées sur les objectifs environnementaux et climatiques du Portugal, renforcer ses liens avec les autorités de gestion des fonds de l'UE et contrôler ses performances.
- Achever l'évaluation de la réforme de la fiscalité verte en vue d'appliquer le principe du pollueur-payeur de manière plus cohérente et de soutenir une relance verte et inclusive. Dans le cadre de l'inventaire des avantages fiscaux, identifier les aides potentiellement dommageables pour l'environnement et supprimer progressivement celles qui ne sont pas justifiées par des motifs économiques, environnementaux ou sociaux.
- Réduire progressivement l'écart de taxation entre le diesel et l'essence, supprimer le traitement préférentiel de la taxe de circulation pour les véhicules plus anciens et envisager l'introduction d'une composante NOx dans les taxes sur les véhicules pour rajeunir le parc et l'orienter vers des véhicules plus propres.
- Faire varier le prix des péages en fonction des émissions des véhicules ; développer davantage les zones à faibles émissions avec des normes strictes dans les villes dépassant les limites de qualité de l'air et veiller à leur application effective.

2. Neutralité carbone

Réduire les émissions de GES

Les objectifs climatiques pour 2030 sont à portée de main, mais la neutralité carbone d'ici à 2050 exige une action soutenue et globale

Le Portugal est un petit émetteur de GES, avec moins de 2 % des émissions de l'UE en 2020. Les deux tiers de ses émissions sont issus de l'utilisation de l'énergie, notamment dans les secteurs des transports et de la production d'énergie. L'économie portugaise est légèrement moins intensive en énergie que la moyenne de l'OCDE Europe en raison de la part élevée des services. L'intensité de carbone de son bouquet énergétique est également plus faible grâce aux énergies renouvelables. Les émissions de méthane (provenant de l'agriculture et des déchets) et de gaz fluorés (hydrofluorocarbones issus des équipements de réfrigération et de climatisation) rendent l'économie du pays plus intensive en émissions de GES que la moyenne de l'OCDE Europe.

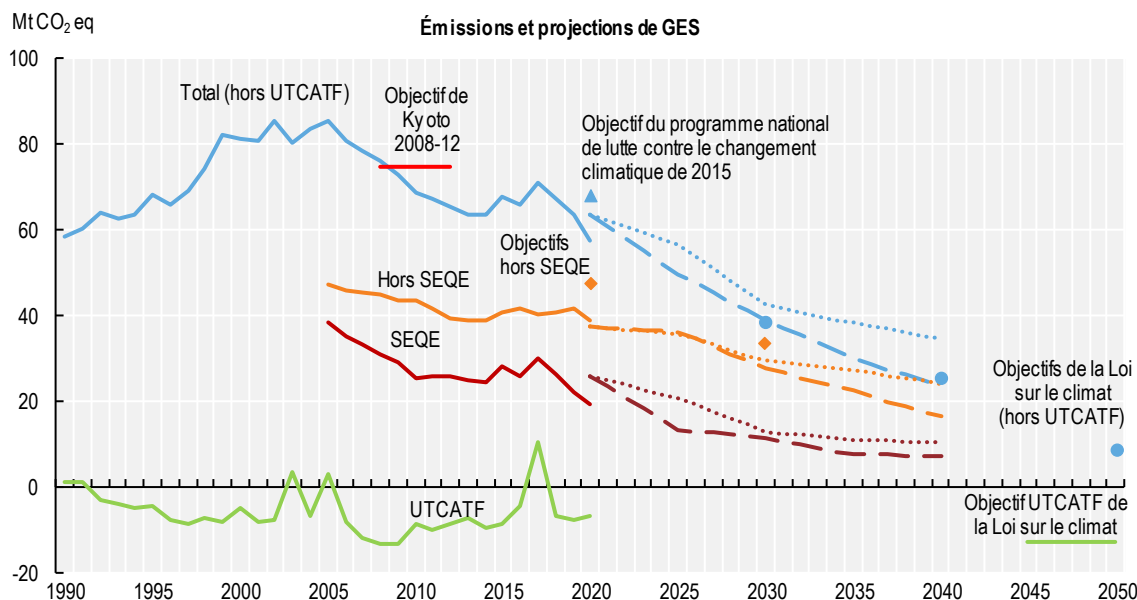
Compte tenu des répercussions de la crise du COVID-19, les émissions totales de GES (à l'exclusion de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie, UTCATF) ont été réduites d'un tiers sur la période 2005-20. Le Portugal se situe dans le premier tiers des pays européens de l'OCDE en termes de réduction des émissions au cours de cette période. Le pays est parvenu à l'objectif fixé pour l'ensemble de l'économie à échéance 2020 dans le programme national de lutte contre le changement climatique de 2015 (-18 % à -23 % par rapport aux niveaux de 2005) (Graphique 2). Au début des années 2010, les émissions ont diminué en raison de la réduction de la demande d'énergie consécutive à la crise de 2008 et de l'essor de la production d'électricité renouvelable. Avec la reprise économique, un rebond des émissions a été observé en 2014-17, notamment dans le secteur des transports. Elles ont toutefois baissé depuis, en raison d'une forte diminution de la production d'électricité à partir de charbon. L'UTCATF constitue un puits net depuis les dernières décennies, sauf pendant les années marquées par des feux de forêt extrêmes.

En 2019, le Portugal a approuvé une feuille de route pour la neutralité carbone d'ici 2050 (RNC 2050). Ainsi que l'exige l'UE, le pays a adopté le Plan national Énergie-Climat 2021-2030 (PNEC 2030)⁸ en 2020, qui établit les principales priorités pour la décennie à venir. Le Portugal mérite d'être félicité pour son rôle actif dans l'approbation de la loi européenne sur le climat dans le cadre de sa Présidence du Conseil de l'Union européenne en 2021, et pour avoir inscrit la neutralité carbone dans le droit national, dans le respect des objectifs de l'UE. La Loi-cadre sur le climat de 2021 du Portugal a fixé pour objectif de réduire les émissions totales d'au moins 55 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici à 2030 et de 90 % d'ici à 2050, et d'atteindre d'ici à 2050 13 MtCO₂ d'absorptions imputables au secteur UTCATF.

Le Portugal est en passe d'atteindre ses objectifs pour 2030 tels qu'ils sont définis dans le PNEC. Les projections nationales indiquent que des actions supplémentaires seront nécessaires pour atteindre les objectifs plus ambitieux de la loi sur le climat pour 2030 et 2050 (Graphique 2). La révision du PECN en 2023 devrait clarifier et développer les mesures envisagées pour atteindre les objectifs.

Jusqu'à présent, la plupart des réductions d'émissions ont été observées dans le secteur de la production d'énergie. Bien que le pays semble en bonne voie d'atteindre son objectif pour 2030 en ce qui concerne les émissions hors SEQUE (émanant du transport routier, des bâtiments, de l'agriculture, des petites installations industrielles et des déchets), le PNEC fournit peu de détails sur les actions à mettre en œuvre. L'impact des mesures existantes et prévues n'est pas quantifié, et leur financement reste flou. Le pays devra exploiter le potentiel de décarbonation de tous les secteurs.

Graphique 2. Le Portugal semble en bonne voie pour atteindre ses objectifs climatiques de 2030



Note : utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie (UTCATF) Les pointillés correspondent aux projections du Plan national énergie-climat 2021-2030 (PNEC 2030) avec les mesures existantes. Les lignes en tirets correspondent aux projections du PNEC avec des mesures supplémentaires. Objectifs hors SEQE 2020 : en vertu de la législation européenne sur le partage de l'effort ; objectif pour 2030 : proposition de la Commission européenne pour la révision du règlement sur la répartition de l'effort COM(2021) 555 final. SEQE : émissions couvertes par le Système d'échange de quotas d'émission de l'UE.

Source : APA (2022), National Inventory Report 2022, avril ; AEE (2021), Greenhouse Gas Projections Data Viewer - décembre ; Eurostat (2022), Greenhouse gas emissions in ESD sectors.

StatLink <https://stat.link/xd861n>

La gouvernance de la politique climatique s'est améliorée

Le ministère de l'Environnement et de l'Action Climatique (MEAC) définit et supervise les politiques environnementales, notamment concernant l'énergie et le climat, les forêts et la conservation de la nature, l'urbanisme et la mobilité. Il est en charge du suivi et de la mise en œuvre des politiques climatiques avec l'Agence portugaise de l'environnement. En 2015, le gouvernement a institué une commission pour l'action climatique, une mesure positive visant à améliorer la coordination interministérielle. Cette commission est dirigée par le MEAC et accueille des représentants d'autres ministères. Elle a supervisé l'élaboration de la RNC, du PNEC 2030, de la stratégie nationale d'adaptation au changement climatique de 2015 (ENAAC) et du programme d'action pour le changement climatique de 2019 (P-3AC).

La consultation publique sur l'action climatique a progressé, notamment grâce au portail [Participa](#), mais elle pourrait encore être renforcée. Les stratégies d'atténuation et d'adaptation au changement climatique ont fait l'objet de discussions avec des experts et des parties prenantes. Des réunions organisées dans tout le pays pour présenter le NECP 2030 et la RNC ont été suivies d'une consultation publique. Cependant, le délai consacré aux commentaires sur le NECP 2030 (moins d'un mois) était relativement court (trois mois pour la RNC). La communication à l'avance des consultations à venir et davantage de précisions quant aux délais favoriseraient une participation plus active.

Conformément aux bonnes pratiques internationales, la Loi-cadre sur le climat de 2021 exige des plans d'atténuation sectoriels, des plans d'action climatiques municipaux, des budgets climatiques quinquennaux et un rapport d'étape annuel du gouvernement au Parlement. Elle énonce les principes de budgétisation verte, exigeant des pouvoirs publics qu'ils spécifient les ressources allouées à la politique

climatique dans le budget de l'État. La Loi crée également un organisme indépendant, le Conseil pour l'action climatique, chargé d'évaluer l'action climatique et de formuler des recommandations. Elle prévoit un portail web pour informer le public. Bien que prometteuse, la Loi doit encore entrer pleinement en vigueur par le biais de règlements spécifiques.

Le Portugal doit maintenir un signal-prix du carbone clair tout en luttant contre la pauvreté énergétique

Les instruments de tarification du carbone comptent parmi les principaux leviers dans la stratégie du Portugal pour réduire ses émissions. Toutefois, comme dans tous les pays, le prix du carbone fluctue selon les secteurs et les combustibles. Les prix effectifs du carbone⁹ sont basés sur les droits d'accise sur les produits énergétiques et, dans une moindre mesure, les systèmes d'échange de quotas (SEQE-UE) et les taxes carbone. En 2021, le Portugal avait fixé un prix pour environ 74 % de ses émissions de GES, dont 28 % avaient un prix supérieur à 60 EUR par tonne de CO₂, le point de référence médian des coûts du carbone en 2020. Les émissions tarifées à ce niveau provenaient principalement du secteur de la route. La majorité des émissions non tarifées étaient des émissions non liées au CO₂. Avec un prix effectif moyen du carbone de 74 EUR par tonne de CO₂ en 2021, le Portugal se situe dans la moyenne des autres pays européens de l'OCDE (OCDE, 2022c).

Les pouvoirs publics doivent trouver un équilibre entre le maintien d'un signal-prix clair sur l'utilisation des combustibles fossiles et le soutien du pouvoir d'achat des ménages, particulièrement lorsque les prix de l'énergie s'envolent. Les enquêtes budgétaires montrent que les ménages à revenus faibles ou moyens, qui consacrent une part plus importante de leurs revenus aux dépenses énergétiques, supportent une charge plus lourde en cas de hausse des prix de l'énergie, qu'elle résulte des politiques climatiques ou de la conjoncture internationale. À l'instar de nombreux pays, le Portugal a jusqu'à présent apporté une réponse consistant principalement à soutenir les prix, ce qui affaiblit l'incitation à économiser l'énergie. Les tarifs sociaux de l'énergie visent à protéger les consommateurs vulnérables, en garantissant l'accès à ce service essentiel à des prix abordables et dans des conditions de plus grande stabilité tarifaire. Leur paiement automatique a multiplié par plus de huit le nombre de bénéficiaires entre 2015 et 2021, pour atteindre environ 800 000 ménages, ce qui a permis une meilleure couverture de la population économiquement et socialement vulnérable. Ces tarifs, s'ils ont aidé les personnes les plus démunies, pourraient mieux prendre en compte les dimensions non monétaires de la pauvreté énergétique en considérant la performance énergétique du logement au titre des critères d'éligibilité (MAAC, 2021). Les bénéficiaires du tarif social de l'électricité qui sont propriétaires de leur logement peuvent également bénéficier du programme de bons d'efficacité énergétique (*Vale Eficiência*, voir ci-dessous sur l'efficacité énergétique).

Alors que la loi de finances 2022 a confirmé l'élimination progressive des exonérations fiscales sur l'énergie et le carbone commencées en 2018 (Chapitre 1), les autorités ont suspendu la hausse de la taxe carbone fin 2021. En septembre 2022, le plan de lutte contre la hausse des prix (*Famílias Primeiro*) a mobilisé 2.4 milliards EUR, en plus de la somme de 1.6 milliard EUR déjà dépensée tout au long de l'année pour atténuer les effets de l'inflation (Gouvernement du Portugal, 2022a). Au total, 1.5 milliard EUR (0.7 % du PIB de 2021) ont été dépensés sous la forme d'allègements fiscaux sur les carburants non ciblés. Bien que le contrôle des prix de l'énergie et les réductions d'impôts soient rapides et simples à mettre en œuvre, le Portugal doit s'orienter plutôt vers des mesures ciblées d'aide au revenu afin de protéger les populations vulnérables tout en encourageant les économies d'énergie et l'adoption d'autres combustibles (OCDE, 2022d). Les subventions sous condition de ressources non corrélées à la consommation d'énergie et aux aides à la rénovation des bâtiments devraient être prioritaires dans la prochaine stratégie nationale de lutte contre la pauvreté énergétique.

L'alignement des investissements et des compétences sur la décarbonation sera un enjeu majeur

Environ 1 milliard EUR d'investissements annuels supplémentaires sont nécessaires jusqu'en 2030 et 4 milliards EUR sur la période 2030-40 pour parvenir à la neutralité carbone en 2050. C'est dans les transports et les bâtiments durables que ce concentreront la majeure partie des investissements au cours de la prochaine décennie, bien que le PNEC 2030 n'estime pas les coûts de mesures spécifiques. Les fonds de l'UE, y compris la Facilité de l'UE pour la reprise et la résilience et, dans une moindre mesure, les recettes des enchères du SEQUE-UE devraient être les principales sources de financement, avec la fiscalité environnementale nationale. Au-delà de 2030, le Portugal devra augmenter le financement national alors qu'une baisse des recettes des taxes environnementales est à prévoir. La mobilisation du secteur privé sera d'autant plus importante à long terme, lorsque les financements seront incertains.

Le Portugal ayant un PIB à intensité de carbone relativement faible, l'impact négatif direct de la décarbonation sur l'activité et la main-d'œuvre devrait être peu significatif au niveau national, mais des répercussions locales sur les industries sont à prévoir. Les pénuries de compétences sont importantes au Portugal, notamment dans des secteurs clés tels que la construction, l'énergie et les transports (CE, 2022b). En outre, le recours à la formation professionnelle est particulièrement faible, ce qui peut causer des rigidités sur le marché du travail et entraver la transition de la main-d'œuvre vers des activités neutres en carbone. De nouvelles compétences seront nécessaires et devront être intégrées dans les formations initiales et en cours d'emploi afin d'éviter que la pénurie de main-d'œuvre sur le marché du travail n'empire et de doter le pays des moyens de sa transition.

Les énergies renouvelables se sont développées, mais il reste du potentiel à exploiter

La majeure partie de l'électricité est produite à partir de sources renouvelables, résultante d'une stratégie mise en place au cours des deux dernières décennies. Dans un premier temps, c'est l'énergie hydraulique qui a été exploitée, avec une évolution vers le développement de l'énergie éolienne appuyé à une politique de rachat. Depuis des décennies, la biomasse constitue également la principale source d'énergie renouvelable dans les secteurs résidentiel et industriel, notamment via la cogénération dans l'industrie de la pâte et du papier. Plus récemment, le Portugal a favorisé l'énergie solaire en instaurant des enchères spécifiques pour accéder au réseau et des tarifs de rachat pour les petites installations.

Le Portugal doit accélérer le développement des énergies renouvelables et diversifier ses sources d'énergie pour se conformer à la directive européenne sur les énergies renouvelables et réduire sa dépendance aux importations. La poursuite de la diversification des sources d'énergie sera stratégique pour un système énergétique durable et stable, d'autant plus lorsque l'approvisionnement énergétique est menacé par des tensions internationales. La production d'électricité du pays provient en grande partie de l'hydroélectricité. Celle-ci varie fortement d'une année à l'autre, ce qui ajoute potentiellement un risque en matière d'approvisionnement pour le système énergétique. Le Portugal prévoit une augmentation de l'hydroélectricité par pompage-turbinage pour soutenir le développement de sources intermittentes comme l'éolien ou le solaire, mais aussi une capacité stable d'hydroélectricité sans pompage. À mesure que le changement climatique s'intensifie, le Portugal doit préciser comment son nouveau bouquet énergétique s'adaptera à l'augmentation du stress hydrique.

Des changements structurels ont été engagés pour intégrer les nouvelles sources renouvelables dans le système énergétique, notamment via l'électrification de l'économie. Le Portugal prévoit d'augmenter la part des interconnexions transfrontalières pour atteindre 15 % de la capacité totale en 2030 (objectif national dans le PNEC 2030 et objectif européen). Le développement de l'hydrogène par électrolyse et du stockage du carbone devrait contribuer à la décarbonation des secteurs difficiles à électrifier (transport aérien et maritime). Le Portugal a lancé une stratégie nationale pour l'hydrogène visant à déployer une capacité d'électrolyse de 2.0 à 2.5 GW et à adapter la réglementation. Des investissements ont été lancés pour un premier projet de 1 GW d'hydrogène d'origine renouvelable dans la zone industrielle de Sines.

L'introduction d'enchères neutres sur le plan technologique aiderait le Portugal à diversifier davantage ses sources d'énergie renouvelables et à sélectionner les projets les plus rentables. Un programme d'enchères clair doit être mis en place afin d'apporter de la certitude aux investisseurs. Cela contribuerait à soutenir les ambitions du pays en matière de développement de l'énergie solaire photovoltaïque, de l'énergie éolienne terrestre (qui ne repose jusqu'ici que sur la remise à niveau des turbines existantes) et de l'utilisation durable de la biomasse.

Les projets d'énergie renouvelable ont fait l'objet d'intenses discussions concernant leur impact sur l'environnement (destruction des écosystèmes, érosion côtière, etc.). La prise en compte de critères environnementaux non climatiques (biodiversité, préservation du littoral, lutte contre la déforestation, etc.) en amont des enchères faciliterait les processus et favoriserait les projets les plus respectueux de l'environnement.

Les efforts en matière d'efficacité énergétique doivent être intensifiés, notamment dans le secteur du bâtiment

Le Portugal s'est engagé à réduire sa consommation finale d'énergie de 35 % à l'horizon 2030. Le PNEC 2030 présente un large éventail de nouvelles politiques et mesures tous secteurs confondus (CE, 2020b). Cependant, les politiques énergétiques des dix dernières années ont eu tendance à se concentrer davantage sur l'approvisionnement en énergie que sur la gestion de la demande, et les progrès en matière d'efficacité énergétique ont été modestes (CNADS, 2022). Accorder la priorité à l'efficacité énergétique permettrait d'atteindre les objectifs climatiques et de protéger les entreprises et les ménages de l'effet des tensions sur le marché de l'énergie.

Le parc immobilier est en mauvais état, plaçant une grande partie des ménages en situation de pauvreté énergétique. Environ 20 % de la population n'est pas en mesure de préserver une chaleur suffisante dans son logement en hiver et 36 % y subit les effets de la chaleur en été. Une piètre isolation des bâtiments peut exacerber les problèmes de santé liés aux vagues de chaleur, qui deviennent plus fréquentes et gagnent en intensité.

Les pouvoirs publics doivent renforcer leur action en faveur de l'efficacité énergétique des bâtiments en vue d'absorber les financements existants à court terme, puis de généraliser les travaux d'efficacité énergétique. Le Portugal a déployé diverses politiques, notamment des réglementations en matière de construction et une aide à la modernisation des logements anciens cofinancée par des fonds européens. La conception des instruments existants est telle qu'ils ne parviennent pas à attirer de liquidités et pâtissent d'un recours très faible. L'accumulation de plans rend obscure la lecture de la politique globale, et la dispersion des acteurs entrave les progrès. La mise en place d'organisations fournissant un soutien social et technique à l'échelle locale et assurant la mise en relation des acteurs (travailleurs, banques, administration locale) peut faciliter le processus pour les ménages. En outre, certains instruments ne sont pas adaptés aux besoins. Par exemple, le programme d'efficacité énergétique à base de chèques énergie ne couvre qu'une très faible part des coûts de rénovation et ne soutient que les propriétaires à faibles revenus. En conséquence, le taux d'adoption est faible de même que la couverture des ménages vivant dans des bâtiments à médiocre performance énergétique.

Les pouvoirs publics peuvent accélérer l'action en mettant en place de vastes plans de modernisation et de rénovation alliant réglementation, subventions et prêts, en fonction des besoins spécifiques. Il convient également de cibler les logements loués (les locataires représentent 17 % des ménages), par exemple en tenant compte des exigences spécifiques en matière d'efficacité énergétique dans les logements loués. Les appels à projets doivent également favoriser les synergies entre l'efficacité énergétique, le climat et l'environnement, plus particulièrement en matière d'utilisation ou d'autoproduction d'énergies renouvelables. Le fait d'évaluer les besoins en compétences et d'adapter l'offre de formation professionnelle en conséquence peut être déterminant pour éviter les goulets d'étranglement sur le marché du travail.

Les émissions de GES du secteur des transports ont augmenté régulièrement jusqu'à la pandémie

La taxation des carburants et des véhicules n'a pas permis d'inverser l'augmentation des émissions de GES du transport routier entre 2013 et 2019 (Chapitre 1). Outre l'exonération de la taxe sur les véhicules, les pouvoirs publics incitent à acheter des véhicules à faibles émissions de carbone par des subventions et des investissements dans des infrastructures de recharge. En 2021, la part des VE¹⁰ dans les immatriculations de voitures neuves était légèrement supérieure à la moyenne de l'UE (20 % contre 18 %). Le nombre de bornes de recharge a quasiment quadruplé en dix ans, mais leur densité au kilomètre carré reste inférieure à la moitié de la moyenne européenne. Le déploiement d'infrastructures de recharge dans le pays, y compris dans les zones reculées où la dépendance aux véhicules particuliers est difficile à résoudre, sera essentiel.

La densité du réseau ferroviaire portugais est inférieure à la moyenne de l'UE, de même que la part modale du transport ferroviaire de passagers (Gouvernement du Portugal, 2022b). Ces dernières années, l'investissement dans les infrastructures ferroviaires a augmenté. En 2020, il était cependant inférieur à la moitié de son niveau de 2010 et restait bien en deçà de l'investissement routier. Un transfert de l'investissement routier vers le ferroviaire sera nécessaire pour réduire les émissions de GES du secteur de 40 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 2005. De grands projets, majoritairement financés par l'UE, amélioreront l'accès aux transports publics. De son côté, le train à grande vitesse entre Lisbonne et Porto simplifiera les déplacements dans le pays. Un soutien spécifique aux administrations locales concernant l'institutionnalisation des lignes de bus, avec des véhicules à faibles émissions de carbone, peut permettre de traiter d'autres domaines à court terme.

La gestion des territoires et des routes est également une composante déterminante pour réduire la dépendance à la voiture. Alors que les villes construisent des pistes cyclables et encouragent la mobilité active, les routes doivent également être adaptées pour réduire l'utilisation de la voiture. La réduction des zones de stationnement, y compris pour les résidents, peut faire davantage de place à ces modes de mobilité en renforçant la sécurité. Ces stratégies nécessitent une coopération accrue entre les différentes municipalités d'une même agglomération pour assurer la continuité des voies et l'organisation de centres multimodaux.

L'agriculture n'est pas en passe d'atteindre les objectifs climatiques

Même si la contribution de l'agriculture à la stratégie de décarbonation du Portugal est modeste, cette dernière risque d'être compromise si les tendances ne sont pas inversées. Afin de réduire les émissions de 55 % en 2030, les émissions de l'agriculture devront diminuer de 11 %. Le PNEC 2030 prévoit que la réduction des émissions proviendra principalement d'une utilisation plus efficace des engrais et de la fermentation entérique et que, parallèlement, les pâturages deviendront des puits nets de carbone.

Le secteur n'est pas sur la bonne voie. Depuis 2013, les émissions de GES ont augmenté, sous l'effet des émissions du bétail. La production est particulièrement intensive en émissions en comparaison internationale. La réalisation de réformes profondes est difficile et les ressources financières privées sont rares. Nombre de petites exploitations affiche des revenus et une capacité d'investissement limités. Cette situation est aggravée par les conséquences du changement climatique (sécheresse, désertification des terres, rendements en baisse, etc.) et l'incertitude qui en résulte.

Au cours de la période 2014-20, la part consacrée par le Portugal au soutien au développement agricole et rural en ce qui concerne le climat et l'environnement dépassait la moyenne de l'UE. Cependant, il y a peu d'actions visant à soutenir l'atténuation des émissions de l'agriculture et ciblant le bétail. De plus, le Portugal compte parmi les pays où la part des aides couplées (c'est-à-dire proportionnelles à la production ou au nombre de têtes de bétail) est la plus élevée, ce qui concerne principalement les ruminants et favorise l'élevage intensif. La proportion de terres utilisées à des fins climatiques (par exemple pour la

séquestration du carbone) est très faible et le budget consacré à la restauration des terres est inférieur à la moyenne de ce qui se pratique en Europe. Selon les données nationales, la part de l'agriculture biologique sur les terres agricoles a plus que doublé depuis 2020, atteignant près de 18 % en 2022. L'amélioration de la teneur en carbone des sols constitue une évolution positive. Des efforts supplémentaires sont cependant nécessaires pour parvenir à l'objectif européen de 25 % d'ici 2030. L'objectif du Portugal (19 % en 2027) et le financement prévu pour l'agriculture biologique (391 millions EUR) dans son Plan stratégique pour la PAC 2023-27 semblent peu ambitieux.

Le Portugal doit intensifier son action et déployer une stratégie alimentaire intégrée faisant de l'action climatique une composante essentielle des systèmes agricoles. Les subventions de la Politique agricole commune de l'UE se présentent en grande partie sous la forme de paiements directs, assortis de critères environnementaux minimaux et de soutiens sectoriels. Une part plus importante doit être utilisée pour promouvoir des pratiques durables. Les paiements spécifiques pour une gestion durable des terres et la prestation de services environnementaux, notamment les puits agricoles de carbone, doivent être étendus et généralisés. Une réglementation plus stricte de l'utilisation des intrants, de l'alimentation animale ou de la densité animale permettrait de compléter efficacement ces paiements. Le Portugal doit promouvoir davantage un secteur agricole extensif, en particulier pour le bétail, ce qui permettrait de réduire le nombre d'animaux, leur impact sur les écosystèmes, ainsi que les émissions de méthane. Cette approche globale gagnerait encore en efficacité et en rentabilité pour les agriculteurs si elle s'inscrivait dans une stratégie alimentaire plus large promouvant une consommation alimentaire durable, impliquant la coopération de l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire. Les clauses relatives à la réduction du gaspillage alimentaire et à la promotion d'une alimentation saine dans la loi sur le climat de 2021 (article 56) pourraient contribuer à réduire l'empreinte environnementale de l'agriculture. Ces clauses sollicitent des efforts concertés pour élaborer une stratégie détaillée et élargie avec l'ensemble des parties prenantes de la chaîne d'approvisionnement.

Le Portugal doit également clarifier sa stratégie de développement des énergies renouvelables issues de l'agriculture (biocarburants durables, cogénération ou biogaz) en vue d'améliorer les moyens de subsistance des agriculteurs et de réduire les émissions de GES. Cette stratégie devrait assurer la viabilité écologique des projets. En outre, elle devrait accélérer le développement d'un marché pour le biogaz durable, notamment via une législation adaptée et des connexions au réseau. Le dialogue avec les parties prenantes sera essentiel à cet égard.

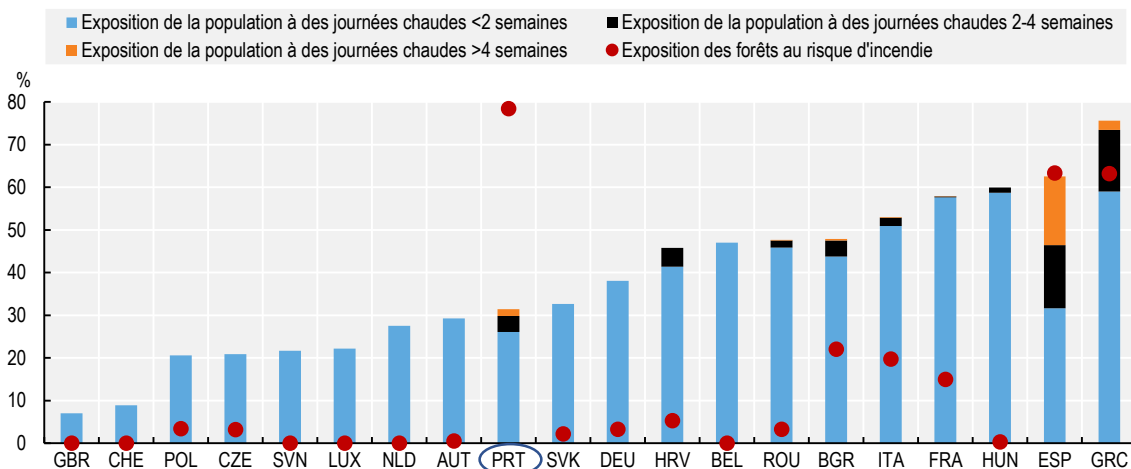
S'adapter aux effets du changement climatique

Le Portugal a intensifié son action en matière d'adaptation

Le territoire portugais fait face à diverses menaces liées au changement climatique. Les zones côtières, où résident la plupart de la population et qui concentrent une grande partie de l'activité économique, sont menacées par l'érosion côtière. Les jours de pluie et de chaleur extrême se font plus fréquents et plus intenses (Graphique 3), avec pour corollaires des destructions matérielles et des problèmes de santé. En outre, les sécheresses nuisent aux rendements agricoles et à la production hydroélectrique. Le Portugal est régulièrement touché par des incendies de forêt en été et en automne. Une partie croissante de sa population souffre des conséquences inédites de ces incendies.

Graphique 3. Le Portugal est particulièrement exposé à l'augmentation des températures et au risque de feux de forêt

Pourcentage de la population exposée à des journées d'été chaudes et pourcentage des surfaces arborées exposées au risque d'incendie dans certains pays européens (moyenne 2017-21)



Note : Les calculs de l'OCDE et de l'AIE permettent d'estimer l'exposition de la population aux journées d'été chaudes où la température maximale quotidienne dépasse 35 °C en utilisant les données de température quotidienne du Copernicus Climate Data Store (réanalyse ERA5). Les grilles de population du GHSL (Global Human Settlement Layer) permettent d'estimer la population résidentielle cible des années 1975, 1990, 2000 et 2015 selon une résolution spatiale de 250 m. Une interpolation linéaire supplémentaire entre les années cibles est effectuée pour établir des indicateurs annuels.

Les calculs de l'OCDE permettent d'estimer l'exposition des forêts à un risque très élevé ou extrême d'incendie de forêt sur la base de l'indice Forêt-Météo (un indice basé sur des données météorologiques qui tient compte de la température, de l'humidité relative, de la vitesse du vent et des niveaux de précipitations). Cet indice sans dimension évalue l'intensité potentielle de la ligne de feu compte tenu des conditions météorologiques selon un type de combustible de référence et sur terrain plat. Les cartes Copernicus d'occupation du sol à résolution spatiale de 300 m permettent d'identifier les zones boisées.

Source : Maes et al. (2022), Monitoring exposure to climate-related hazards: Indicator methodology and key results.

StatLink <https://stat.link/iemlgy>

Les pouvoirs publics ont renforcé leurs outils politiques pour relever ces défis, en définissant des institutions chargées de superviser les actions, les mesures à mettre en œuvre et un budget clair. La stratégie nationale d'adaptation 2015 établit la gouvernance et les responsabilités, et le programme d'action 2019 pour l'adaptation au changement climatique définit les mesures à mettre en œuvre. Une grande partie des fonds de l'UE, notamment ceux du Plan pour la reprise et la résilience, est consacrée à des investissements pour l'adaptation. Un large éventail de parties prenantes prennent des mesures dans les secteurs public et privé. Les secteurs les plus touchés (agriculture, tourisme) ont élaboré des plans spécifiques. Les municipalités sont légalement tenues de se doter de leur propre stratégie, éventuellement dans le cadre de l'intercommunalité. Le Portugal a également renforcé de manière louable son action de prévention des risques, notamment en matière de gestion des incendies de forêt.

Le système d'information qui sous-tend l'action politique en matière d'adaptation risque de prendre du retard, notamment en raison d'un manque de financement stable à long terme. Le programme d'adaptation a fixé des objectifs ambitieux, à superviser annuellement, bien que les indicateurs correspondants n'aient pas encore été mis à jour. Le gouvernement a lancé le projet de feuille de route nationale pour l'adaptation 2100 pour mettre à jour les projections climatiques et évaluer les impacts physiques et économiques du changement climatique dans les secteurs prioritaires. Le projet vise également à estimer les coûts de l'adaptation et les coûts de l'inaction. Il devrait être achevé en 2023.

La définition claire des rôles et des responsabilités en matière d'action d'adaptation sera essentielle. Le fait de promouvoir la coordination entre les secteurs et les parties prenantes, y compris les administrations locales, peut éviter les conflits d'intérêts (par exemple concernant la gestion des ressources) et contribuer à la diffusion des informations et des données. La loi sur le climat stipule que les pouvoirs publics sont responsables de la coordination de l'action climatique. Concernant la gestion des côtes, la responsabilité est partagée entre des dizaines d'entités, les administrations locales et l'administration centrale (Oliveira, Moura et Boski, 2020). Cela représente un frein à la prise de décisions et à l'action, et peut même être source de conflits. Enfin, la couverture d'assurance des actifs et des activités vulnérables est particulièrement faible pour ce qui est des risques climatiques et les fonds publics sont souvent utilisés à titre d'indemnisation de dernier recours. Si l'assurance couvrait une plus grande partie du risque, cela encouragerait les acteurs privés à accroître leurs investissements dans l'adaptation au changement climatique.

L'utilisation durable des terres dans les zones rurales est un défi majeur pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique

Les forêts sont au carrefour des efforts d'atténuation et d'adaptation dans la stratégie climatique du Portugal. Le pays prévoit d'augmenter son potentiel de puits de carbone de 50 % d'ici 2030 et de le doubler d'ici 2050, sans forte expansion nette. Le combustible forestier représentera également une source d'énergie renouvelable centrale, capable de compenser l'intermittence des autres sources d'énergie renouvelables. Par ailleurs, les incendies de forêt intensifiés par le changement climatique constituent un défi majeur d'adaptation. Les pratiques de gestion des forêts et des terres rurales doivent par conséquent insister sur l'amélioration de la productivité des terres et l'atténuation de l'intensité des incendies, notamment par la gestion des combustibles et le développement de paysages plus résilients.

La structure de la propriété forestière est un obstacle majeur à l'action des pouvoirs publics. 3 % des terres forestières seulement appartiennent à l'État portugais ou à une autre administration publique, contre 40 % au niveau de l'UE (APA, 2020). La plupart des terres forestières sont privées et les petits propriétaires sont nombreux, notamment dans le Nord. Par conséquent, les investissements dans la gestion des terres sont rarement rentables et une action de grande ampleur, avec les économies d'échelle possibles, est difficilement envisageable. Le nombre d'associations de propriétaires dont l'objectif est la rentabilité des terres par une gestion active de celles-ci est en hausse. Cependant, 27 % seulement des forêts étaient couvertes par un plan de gestion forestière à long terme en 2016 (contre 96 % en Europe). En outre, plus de la moitié des propriétés rurales n'ont pas de délimitation cadastrale et on estime que 20 % des terres forestières n'ont pas de propriétaire connu.

Les terres rurales sont de plus en plus à l'abandon au Portugal en raison du vieillissement de la population et de la migration vers les villes. Il en résulte une augmentation des terres rurales non gérées, notamment une grande partie des forêts, avec une concentration des charges de combustible qui sont susceptibles de prendre feu et de propager les incendies. Cela génère un risque environnemental et social général, mais compromet également la capacité du Portugal à stocker le carbone et à atteindre la neutralité carbone.

Les pouvoirs publics doivent élaborer une stratégie intégrée et structurelle d'amélioration de la gestion des forêts et des terres rurales. Dans un premier temps, le Portugal doit accélérer la mise à jour du cadastre des terres rurales, en utilisant toutes les informations disponibles, y compris celles émanant des associations de propriétaires, et en proposant de fortes incitations à l'inscription des terres au cadastre. Le paiement des services écosystémiques doit également être généralisé et servir de base aux politiques rurales.

Parallèlement, les pouvoirs publics doivent promouvoir une gestion active des terres en la rendant rentable, pour les propriétaires fonciers et les communautés. Les subventions et les paiements pour services environnementaux peuvent conférer une valeur monétaire à des services comme la séquestration

du carbone dans les terres, la protection de la biodiversité ou la rétention d'eau dans les sols. La gestion durable des ressources forestières par le secteur de l'énergie et de l'industrie pourrait également être améliorée. Les pouvoirs publics peuvent soutenir les investissements mais aussi potentiellement les coûts d'exploitation. Des mesures telles que la diffusion d'informations et la formation à la gestion durable des terres dans les zones rurales devraient être largement mises en œuvre et généralisées.

Encadré 2. Recommandations relatives à la neutralité carbone

Améliorer la gouvernance de la politique climatique

- Mettre en œuvre rapidement la loi-cadre sur le climat. Clarifier les mesures envisagées pour atteindre les objectifs 2030, quantifier leur effet sur la réduction des émissions de GES et préciser leur mode de financement.
- Renforcer la participation du public aux politiques climatiques en l'informant à l'avance des consultations à venir et en lui accordant suffisamment de temps.

Aligner l'économie sur les ambitions climatiques

- Dimensionner les incitations économiques en fonction des objectifs climatiques. Fixer des étapes claires pour éliminer progressivement toutes les subventions aux énergies fossiles d'ici à 2030, comme le prévoit la loi sur le climat. Continuer à protéger les catégories vulnérables en passant du contrôle des prix de l'énergie à des mesures ciblées d'aide au revenu décorrélées de la consommation d'énergie, et en augmentant les investissements en matière de décarbonation des bâtiments.
- Anticiper les besoins du marché du travail en matière d'emplois verts, notamment pour répondre à une demande croissante de rénovation énergétique, en favorisant le développement des compétences et en facilitant l'immigration des travailleurs dotés des qualifications requises.
- Soutenir l'investissement privé en faveur du climat en apportant aux investisseurs une visibilité à long terme sur les réglementations et les prix du carbone à venir, en développant des outils sectoriels personnalisés (par exemple, enchères ou organismes de paiement tiers dans les secteurs où les liquidités sont limitées).

Développer les sources d'énergie renouvelables de manière rentable

- Accentuer le recours aux enchères pour les projets d'énergie renouvelable, avec une approche technologiquement neutre. Envisager d'exiger des indicateurs environnementaux dans les appels d'offres publics afin d'écartier des projets au fort impact négatif sur le capital naturel.
- Inciter les producteurs privés d'énergie renouvelable à vendre leur production sur le réseau en réduisant les obstacles administratives et tarifaires.
- Évaluer et superviser les impacts climatiques sur la sécurité de l'approvisionnement, notamment la volatilité de la production hydroélectrique, dans le cadre du rapport annuel de surveillance de la sécurité de l'approvisionnement du système électrique national.

Intensifier l'action en faveur de l'efficacité énergétique des bâtiments

- Accélérer et généraliser les travaux de rénovation avec un ensemble de mesures adaptées à la configuration de l'ensemble des ménages et des instruments spécifiques pour les ménages qui ne peuvent pas contribuer aux travaux, tels que des subventions directes ou des réductions d'impôts. Faciliter l'accès aux aides existantes, notamment via l'information, un soutien technique et une plateforme dédiée réunissant les acteurs.
- Encourager les rénovations en profondeur en corrélant les aides à la réduction de la consommation d'énergie générée, en ajoutant des primes pour les ensembles de travaux, plus efficaces que les mesures dispersées.

Réduire les émissions des véhicules et la dépendance à la voiture

- Continuer de soutenir l'achat de véhicules à faibles émissions de carbone et éliminer progressivement le soutien aux véhicules anciens. Accélérer le déploiement des bornes de recharge pour véhicules électriques dans tout le pays, en soutenant leur installation dans les zones reculées comme prévu.
- Réduire l'utilisation des véhicules particuliers. Réaffecter les investissements de construction de nouvelles routes à l'amélioration du réseau ferroviaire. Intégrer la réduction de la dépendance aux véhicules particuliers comme une exigence de la gestion des territoires et des routes dans les plans climatiques municipaux. Faciliter l'accès aux services et aux activités par la mobilité active et les transports en commun dans les villes.

Accélérer les mesures de réduction des émissions de GES dues à la production agricole

- Utiliser davantage les incitations monétaires pour améliorer l'atténuation et la séquestration des émissions de GES dans l'agriculture. Examiner l'instauration de taxes fondées sur le nombre et le type d'animaux, et sur l'utilisation d'engrais. Intégrer les paiements pour les services écosystémiques dans la nouvelle politique agricole commune. Réaffecter les aides publiques aux activités à forte intensité de carbone dans le secteur de l'agriculture (par exemple, allègement de la taxe sur l'énergie ou aide couplée aux têtes de bétail).
- Développer une stratégie alimentaire nationale favorisant les régimes durables par des campagnes d'éducation et le développement d'alternatives aux régimes à forte consommation de viande dans la restauration publique, avec la coopération des acteurs locaux. Faire de la lutte contre le gaspillage alimentaire un axe essentiel de cette stratégie.

Affiner la stratégie d'adaptation du pays

- Améliorer le système d'information lié aux politiques d'adaptation au changement climatique afin de suivre leur mise en œuvre et leur impact sur les risques et l'exposition. Assurer un financement stable pour suivre l'évolution de la stratégie d'adaptation sur une base annuelle ; évaluer les répercussions des politiques sur les risques liés au changement climatique.
- Accroître la valeur des terres rurales au profit de l'action climatique (atténuation et adaptation). Accélérer la mise à jour du cadastre dans les zones rurales. Favoriser la création durable de valeur à partir des terres rurales en étendant les paiements pour les services écosystémiques à toutes les terres rurales, y compris les terres non agricoles, et en établissant la règle d'une gestion durable des ressources forestières par le secteur énergétique et l'industrie.

Références

- AEE (2021), *Conservation Status of Habitat Types and Species : datasets from Article 17, Habitats Directive 92/43/ECC reporting, 2020 dataset*, www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/article-17-database-habitats-directive-92-43-ec-2 (consulté le 10 mai 2022).
- AIE (2021), *Portugal 2021 Energy Policy Review*, IEA Energy Policy Review, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/3b485e25-en>.
- ANP/WWF (2022), “Fundo ambiental investe em todos os setores menos na conservação da natureza e biodiversidade [Le Fonds pour l'environnement investit dans tous les secteurs, à l'exception de la conservation de la nature et de la biodiversité]”, 16 Mars, Association Nature Portugal/Fonds Mondial pour la Nature, www.natureza-portugal.org/conteudos2/noticias/?uNewsID=6196841.
- APA (2022), *Portuguese Informative Inventory Report 1990-2020, Submitted under the NEC Directive (EU) 2016/2284 and the UNECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution*, Agence portugaise de l'environnement, Amadora, https://cdr.eionet.europa.eu/pt/eu/nec_revised/iir/envyk8r3a/IIR2022_15april.pdf.
- APA (2021), *State of the Environment Report 2020/21*, Agence portugaise de l'environnement, Amadora, <https://sniambgeoviewer.apambiente.pt/GeoDocs/geoportaldocs/rea/REA2020/REA2020.pdf>.
- APA (2020), *National Forestry Accounting Plan 2021-2025*, Agence portugaise de l'environnement, Amadora, https://apambiente.pt/sites/default/files/_Clima/Mitiga%C3%A7%C3%A3o/Plano%20Contabilidade%20Florestal%20Nacional%202021-2025/National%20Forestry%20Accounting%20Plan_Revised%20version%20january%202020.pdf.
- Atthis Consulting, IESE (2019), *Sumário Executivo da Avaliação de 2019 ao Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020 (PDR2020)* [Résumé exécutif de l'évaluation 2019 du programme de développement rural pour le continent 2014-2020 (PDR2020)], Atthis Consulting, IESE, www.pdr-2020.pt/Centro-de-informacao/Relatorio-de-Avaliacao.
- CCE (2021), *La PAC et l'utilisation durable de l'eau dans l'agriculture : des fonds davantage susceptibles d'encourager à consommer plus qu'à consommer mieux*, Cour des comptes européenne, Luxembourg, www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_20/SR_CAP-and-water_FR.pdf.
- CE (2022a), *Factsheet on 2014-2022 Rural Development Programme for Mainland, Portugal*, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (2022b), *2022 Country Report - Portugal, Commission staff working document SWD(2022) 623 final*, Commission européenne, Bruxelles, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022SC0623>.
- CE (2021a), *Procédures d'infraction du mois de décembre: principales décisions*, 2 décembre, Commission européenne, Bruxelles, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/INF_21_6201.
- CE (2021b), *Analysis of the recovery and resilience plan of Portugal, Commission staff working document SWD(2021) 146 final*, Commission européenne, Bruxelles, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021SC0146>.

- CE (2020a), *Évaluation à l'échelle de l'UE des plans nationaux en matière d'énergie et de climat*, COM(2020) 564 final, Commission européenne, Bruxelles, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0564&from=FR>.
- CE (2020b), *Assessment of the final national energy and climate plan of Portugal*, Commission staff working document SWD(2020) 921 final, Commission européenne, Bruxelles, https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-01/staff_working_document_assessment_necp_portugal_en_0.pdf.
- CE (2019a), *Second River Basin Management Plans-Member State: Portugal*, SWD(2019) 56 final, Commission européenne, Bruxelles, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2019:0056:FIN:EN:PDF>.
- CE (2019b), *The EU Environmental Implementation Review 2019, Country Report - Portugal*, Commission européenne, Bruxelles, https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_pt_en.pdf.
- CE/AEE ETC/ICM (2021), *Overview: urban waste water production and its treatment - Portugal*, WISE - Système Européen d'Information sur l'Eau, <https://water.europa.eu/freshwater/countries/uwwt/portugal> (consulté le 10 mai 2022).
- CNADS (2022), *Parecer sobre a Eficiência Energética nos Edifícios, com Enfoque nos Edifícios Residenciais* [Avis sur l'efficacité énergétique des bâtiments, en particulier des bâtiments résidentiels], Conseil national de l'environnement et du développement durable, www.cnads.pt/images/documentos/2022_eficenergedifícios-19maio.pdf.
- Cour des comptes (2022), *Auditoria às Áreas Protegidas*, Cour des comptes, Lisbonne, www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Noticias/Pages/n20220811-1.aspx.
- Cour des comptes (2021), *Auditoria às Medidas Agroambientais (PDR 2020), Relatório*, www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2021/rel008-2021-2s.pdf.
- ERSAR (2022), *Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal 2021, Vol. 1 Caracterização do setor de águas e resíduos* [Rapport annuel sur les services d'eau et de déchets au Portugal 2021, Vol.1 Caractérisation du secteur de l'eau et des déchets], Autorité portugaise de régulation des services de l'eau et des déchets, www.ersar.pt/layouts/mpp/file-download.aspx?fileId=1884905.
- Eurostat (2022a), *Shares 2020 (Renewables)*, Données sur l'énergie, <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/energy/data/shares> (consulté le 22 mars 2022).
- Eurostat (2022b), *Government expenditure on environmental protection*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_environmental_protection (consulté le 19 July 2022).
- Eurostat (2021), *Circular Economy - Material Flows*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Circular_economy_-_material_flows (consulté le 10 mai 2022).
- Gouvernement du Portugal (2022a), *Famílias Primeiro*, 6 septembre, www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDY0MwUAlev7QgUAAAA%3d.

Gouvernement du Portugal (2022b), *Thematic Programme for Climate Action and Sustainability (Version submitted on 4 June 2022)*, <https://portugal2030.pt/consulta-publica-do-programa-para-a-acao-climatica-e-sustentabilidade/>.

Gouvernement du Portugal (2019), « National Energy and Climate Plan 2021-2030 », https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-06/pt_final_necp_main_en_0.pdf.

Grafton, R. et al. (2018), *The paradox of irrigation efficiency*, <https://doi.org/10.1126/science.aat9314>.

Heilmann, F. et al. (2021), *Green Recovery Tracker - Country Reports - Portugal*, Wuppertal Institute et E3G, www.greenrecoverytracker.org/country-reports/portugal.

ICNF (2020), *Sixth National Report for the Convention on Biological Diversity - Portugal*, Centre d'échange d'information de la Convention sur la diversité biologique, <https://chm.cbd.int/database/record?documentID=253132>.

INE (2022), *Main aggregates of General Government - 2021*, Statistics Portugal, Lisbonne, www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=531597709&DESTAQUESmodo=2.

INE (2021), *Agriculture Census - 2019*, Statistics Portugal, Lisbonne, www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=437178558&PUBLICACOESmodo=2.

MAAC (2022), *Projeto de Resolução do Conselho de Ministros que aprova o Plano Estratégico para o Abastecimento de Água e Gestão de Águas Residuais e Pluviais 2030 (PENSAARP 2030)* [Projet de résolution du Conseil des ministres approuvant le Plan stratégique pour l'approvisionnement en eau et la gestion des eaux usées et pluviales 2030 (PENSAARP 2030)], Ministère de l'Environnement et de l'Action climatique, <https://participa.pt/pt/consulta/projeto-de-resolucao-do-conselho-de-ministros-que-aprova-o-pensaarp-2030>.

MAAC (2021), *Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2021-2050* [Stratégie nationale à long terme de lutte contre la pauvreté énergétique 2021-2050], Ministère de l'Environnement et de l'Action climatique, <https://participa.pt/pt/consulta/estrategia-nacional-de-longo-prazo-para-o-combate-a-pobreza-energetica-2021-2050>.

Martins, J. et al. (2021), *A água e os rios no futuro, contributos do CNA para decisões estratégicas no sector da água* [L'eau et les rivières du futur, les contributions du CNA pour les décisions stratégiques dans le secteur de l'eau], Conseil national de l'eau, Lisbonne, https://conselhonacionaldaagua.weebly.com/uploads/1/3/8/6/13869103/a_agua_e_os_rios_no_futuro_pag_a_pag.pdf.

Mottershead, D. et al. (2021), *Green taxation and other economic instruments, Internalising environmental costs to make the polluter pay*, Commission européenne, Luxembourg, <https://doi.org/10.2779/326501>.

OCDE (2022a), *Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2022 Numéro 2*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/25b26d2e-fr>.

OCDE (2022b), *Environment at a Glance - OECD Indicators*, www.oecd.org/environment/environment-at-a-glance/.

OCDE (2022c), *Tarification des émissions de gaz à effet de serre : Passer des objectifs climatiques à l'action en faveur du climat*, Série de l'OCDE sur la tarification du carbone et la fiscalité des énergies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/16ae322c-fr>.

OCDE (2022d), *Pourquoi les gouvernements devraient cibler le soutien dans un contexte de prix élevés de l'énergie*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/pourquoi-les-gouvernements-devraient-cibler-le-soutien-dans-un-contexte-de-prix-eleves-de-l-energie-26afd50c/.

OCDE (2021a), *OECD Economic Surveys: Portugal 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/13b842d6-en>.

OCDE (2021b), *OECD Environmental Performance Reviews: Ireland 2021*, Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9ef10b4f-en>.

Oliveira, S., D. Moura et T. Boski (2020), « The evolution of the European framework for coastal management, linked to the new environmental challenges. The Portuguese case », *Journal of Integrated Coastal Zone Management / Revista de Gestão Costeira Integrada*, vol. 20/1, pp. 27-48, <https://doi.org/10.5894/rgci-n213>.

Santos, F., Á. Gómez-Losada et J. Pires (2019), « Impact of the implementation of Lisbon low emission zone on air quality », *Journal of Hazardous Materials*, vol. 365, pp. 632-641, <https://doi.org/10.1016/j.jhazmat.2018.11.061>.

van Dender, K. (2019), « Taxing vehicles, fuels, and road use: Opportunities for improving transport tax practice », *Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité*, n° 44, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/e7f1d771-en>.

ZERO (2022), "Zero continua a defender o acompanhamento do fundo ambiental, melhor fiscalidade automóvel e economia circular no orçamento para 2022 [Zero continue de préconiser le suivi du fonds environnemental, une meilleure taxation des voitures et l'économie circulaire dans le budget 2022]", 11 mai, <https://zero.org/zero-continua-a-defender-o-acompanhamento-do-fundo-ambiental-melhor-fiscalidade-automovel-e-economia-circular-no-orcamento-para-2022/>.

Notes

¹ Dans le cadre du Programme d'assistance économique et financière (2011-14), le Portugal a perçu 78 milliards EUR de prêts de l'Union européenne et du Fonds monétaire international, prêts dont le bénéficiaire était assujéti à la mise en œuvre de programmes de réforme complets.

² PIB généré par unité de matières consommées.

³ Sur les 453 agglomérations considérées, 15 ont été exclues des calculs du taux de conformité à l'article 4 car elles ont une charge entre 2 000 et 10 000 EH et effectuent des rejets dans les eaux côtières ou des zones moins sensibles.

⁴ Sur les 453 agglomérations, 426 ont été exclues des calculs du taux de conformité à l'article 5 car elles ont une charge <10 000 EH ou >10 000 EH mais effectuent des rejets dans des zones normales ou moins sensibles.

⁵ Les pays évaluent l'impact des mesures proposées dans leur PRR sur les objectifs climatiques en recourant à la méthode d'étiquetage du Règlement établissant la Facilité pour la reprise et la résilience (UE 2021/241).

⁶ Le ministre de la Présidence énonce, conduit et évalue les stratégies de développement économique et social. Cette structure définit et fait appliquer les stratégies, les priorités, le suivi, l'évaluation et la gestion globale des programmes financés par les fonds européens, notamment dans le cadre de la politique de cohésion.

⁷ Le PDR pour le Portugal continental a été officiellement adopté par la Commission européenne le 12 décembre 2014 et modifié le 25 janvier 2022. Son budget s'élève à 5.8 milliards EUR, dont 4.8 milliards EUR proviennent de l'Union européenne et 1 milliard EUR d'un cofinancement national.

⁸ Résolution du Conseil des ministres n° 53/2020, 10 juillet.

⁹ Les prix effectifs du carbone reflètent la manière dont les pays fixent le prix des émissions de GES sur la base des taxes sur les carburants, des taxes carbone et des SEQE.

¹⁰ Véhicules électriques à batterie et hybrides rechargeables.

Annexe 1. Mesures prises pour mettre en œuvre des recommandations sélectionnées de l'Examen environnemental du Portugal de 2011

Recommandations	Mesures prises
Chapitre 1. Vers un développement durable	
<p>Analyser de quelle façon les taxes liées à l'environnement pourraient contribuer à l'assainissement des finances publiques, tout en compensant la réduction de certaines taxes génératrices de plus grandes distorsions, et frappant l'emploi et l'activité des entreprises.</p> <p>Continuer d'élargir le recours aux taxes liées à l'environnement en instaurant d'autres prélèvements de ce type (par exemple sur les polluants atmosphériques et les pesticides) et en intégrant une composante carbone aux taxes sur les combustibles et carburants.</p>	<p>En 2014, le Portugal a introduit une réforme fiscale verte dans le cadre d'un effort plus large d'assainissement budgétaire au titre du programme d'ajustement économique de l'UE. La loi n° 82-D/2014 a introduit une taxe carbone dans les secteurs ne relevant pas du SEQE. Elle a également augmenté la composante CO₂ de la taxe d'immatriculation des véhicules, révisé la taxation de la gestion de l'eau et des déchets, accordé des dégrèvements d'impôts fonciers pour la gestion des forêts et introduit une taxe sur les sacs en plastique légers à usage unique.</p> <p>Les recettes des taxes liées à l'environnement ont augmenté de 2.3% à 2.5% du PIB entre 2014 et 2019, puis sont tombées à 2.4% en 2020 avec la baisse des achats et de l'utilisation des voitures due à la pandémie de COVID-19.</p> <p>En 2022, le ministère des Finances et le ministère de l'Environnement et de l'Action climatique évaluaient l'impact de la réforme fiscale verte.</p>
<p>Revoir la gamme actuelle des exonérations et déductions fiscales, en vue de supprimer progressivement celles qui sont coûteuses et dommageables pour l'environnement ; veiller à ce que les taxes liées à la gestion de l'eau et des déchets soient répercutées sur l'utilisateur final ; accorder des aides ciblées aux ménages affectés par les prix élevés de l'énergie, de l'eau et des déchets.</p>	<p>Le Portugal est l'un des rares pays de l'UE à avoir réalisé un inventaire complet des subventions aux combustibles fossiles dans son Plan national Énergie-Climat 2021-2030 (PNEC 2030). La loi sur le climat de 2021 prévoit leur suppression progressive d'ici à 2030. Le pays met en place une unité chargée de contrôler et d'évaluer régulièrement les avantages fiscaux et de rationaliser le système fiscal.</p> <p>L'ERSAR, l'autorité de régulation des services de l'eau et des déchets, a mis en place un système d'évaluation comparative des services de gestion des déchets et de l'eau. Elle a émis des recommandations et établi des lignes directrices pour harmoniser les pratiques des municipalités et garantir les principes d'universalité, de qualité, d'accessibilité financière et de durabilité des obligations de service public.</p>
<p>Accélérer l'introduction de redevances de collecte des déchets ménagers afin de favoriser une meilleure gestion des déchets.</p>	<p>La fourniture du service et les tarifs du service de détail sont une responsabilité municipale. Le décret-loi 147 de 2017 prévoit des tarifs sociaux de l'eau pour les familles en situation de privation économique. Les municipalités sont libres d'adhérer à ce tarif, qui doit être financé explicitement par les budgets municipaux. Pour garantir l'accessibilité financière aux services d'eau et de déchets, certaines municipalités disposent d'une aide mensuelle ciblée, d'autres de tarifs sociaux et d'autres encore des deux mécanismes. En 2022, l'ERSAR a émis une nouvelle recommandation sur les tarifs de l'eau.</p>
<p>Découpler progressivement les dépenses environnementales des financements de l'UE, notamment par la promotion de l'investissement privé et par un système bien conçu de redevances d'utilisation applicables aux services environnementaux.</p>	<p>Malgré un bon recouvrement apparent des coûts des services d'assainissement, les municipalités pourraient mieux évaluer ces coûts et augmenter les tarifs, en particulier lorsqu'elles fournissent le service directement. Le recouvrement des coûts des services de l'eau nécessite également une meilleure prise en compte des coûts environnementaux et des ressources dans les redevances sur l'eau.</p> <p>Les redevances pour prélèvement (composantes de la taxe sur les ressources en eau) varient en fonction de la rareté de l'eau, mais les taux sont réduits pour l'irrigation. Cela n'encourage pas l'utilisation efficace de l'eau et la réutilisation des eaux usées traitées pour des utilisations non potables.</p> <p>En 2020, trois quarts des municipalités ne recouvraient pas entièrement les coûts de la fourniture de services des déchets via les redevances perçues des usagers. Les redevances sur les déchets sont incluses dans la facture d'eau et sont généralement liées à la consommation d'eau. Ce n'est qu'à partir de fin 2025 que les redevances sur les déchets seront obligatoirement indexées sur les quantités de déchets collectés.</p>
<p>Découpler progressivement les dépenses environnementales des financements de l'UE, notamment par la promotion de l'investissement privé et par un système bien conçu de redevances d'utilisation applicables aux services environnementaux.</p>	<p>Les dépenses publiques pour la protection de l'environnement (dépenses courantes et investissements) ont diminué jusqu'en 2016 et ont augmenté depuis. Elles ont atteint 0.7% du PIB en 2020, ce qui est inférieur à la moyenne de l'UE (0.9%). La politique de cohésion est devenue la principale source de financement représentant 60% de l'investissement public total sur 2014-20.</p>

Élaborer et mettre en œuvre un cadre d'action global en faveur de l'éco-innovation et de l'emploi dans les éco-industries, prévoyant notamment une augmentation des aides publiques à la R-D, une amélioration de la coopération entre les autorités compétentes et avec les universités, le secteur privé et les institutions financières, ainsi que des investissements dans l'enseignement supérieur et la formation ; et développer les emplois verts dans les secteurs stratégiques de l'économie.

Continuer de simplifier et d'harmoniser les prescriptions environnementales et de réduire les coûts administratifs de mise en conformité à ces prescriptions, en particulier pour les petites et moyennes entreprises ; évaluer la dotation en personnel nécessaire pour répondre aux besoins d'un système de réglementation environnementale qui soit efficace, efficace et transparent à tous les échelons de l'administration ; élaborer une stratégie, assortie de mesures d'accompagnement, en vue de faire face aux problèmes graves de non-respect des prescriptions environnementales.

Mettre en place un cadre d'action efficace, assorti de moyens appropriés, pour l'évaluation économique ex ante et ex post des politiques environnementales ; faire usage de ce cadre pour mieux définir les priorités et les objectifs, et identifier les instruments d'action présentant un bon rapport coût-efficacité ; renforcer les procédures d'évaluation environnementale stratégique et d'étude d'impact sur l'environnement.

Aider les ONG à jouer un rôle plus important et constructif dans la prise de décisions environnementales ; renforcer les mécanismes de consultation des parties prenantes ; faire une plus grande place aux questions d'environnement dans les programmes d'enseignement à tous les niveaux, et mieux sensibiliser à ces questions certaines catégories professionnelles comme les décideurs et les juges.

Renforcer les mesures prises pour réduire les émissions de particules et de précurseurs de l'ozone troposphérique imputables aux transports et à l'industrie ; évaluer les plans d'amélioration de la qualité de l'air dans les grandes agglomérations afin d'accompagner les efforts de réduction de la pollution atmosphérique.

Achever les plans de gestion des bassins hydrographiques ; élaborer une stratégie de financement réaliste et abordable en vue de parvenir à l'objectif de raccorder 90 % de la population à une station publique d'épuration des eaux usées.

Subordonner les paiements relatifs aux sites Natura 2000 à la réalisation d'objectifs spécifiques de protection de la nature et de conservation de la biodiversité, en particulier dans le contexte des politiques de l'agriculture et de la pêche ; envisager l'introduction d'une taxe sur les pesticides calculée en fonction de leur toxicité.

Délimiter un plus grand nombre d'aires marines protégées dans le cadre de l'aménagement de l'espace marin, en tenant compte de la mise en œuvre des règlements concernant Natura 2000 et le milieu marin, ainsi que des objectifs de la Stratégie de l'UE sur la biodiversité.

Au Portugal, les dépenses publiques de R&D dans les domaines de l'environnement et de l'énergie sont faibles et l'activité en matière de brevets est limitée. Le pays encourage généralement la R&D par des crédits d'impôt généreux pour les entreprises. Il a été un pionnier dans le développement de technologies de pointe pour des projets d'énergie renouvelable à grande échelle, cofinancés par des fonds européens et privés. Il n'existe pas de stratégie guidant la recherche, le développement et la démonstration dans le domaine de l'énergie.

Le décret-loi 75/2015 relatif au régime de permis environnemental unique simplifie les procédures. Les informations concernant tous les actes de permis environnemental et de contrôle préalable applicables à un établissement ou à une activité sont condensées dans un permis unique.

Depuis 2017, le Portugal dispose d'un plan national d'inspection et d'application des règles environnementales fondé sur une plateforme numérique coordonnée par l'Inspection générale de l'agriculture, de la mer, de l'environnement et de l'aménagement du territoire (IGAMAOT).

L'IGAMAOT a récemment développé une plateforme unique pour l'inspection et le contrôle de l'agriculture, de la mer et de l'environnement (iFAMA) afin de renforcer l'interopérabilité entre les agences d'inspection et de délivrance de permis.

L'évaluation environnementale stratégique a été de plus en plus utilisée dans les plans d'aménagement du territoire, moins fréquemment dans les plans sectoriels. Elle est généralement réalisée conformément aux bonnes pratiques et aux orientations nationales. Toutefois, le manque d'alternatives envisagées empêche souvent l'identification d'options de développement plus durables. L'analyse coûts-avantages est rarement utilisée.

Depuis 2015, le portail [Participa](#) permet l'information et la participation du public sur les plans et programmes, les études d'impact sur l'environnement et les évaluations environnementales stratégiques.

Le Portugal a atteint ses objectifs établis pour 2020 par la Directive de l'UE relative à la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, à l'exception de celui fixé pour l'ammoniac. Le programme national de lutte contre la pollution de l'air (prévu pour 2022) devrait préciser comment le pays garantira le respect de ses objectifs pour 2030.

La zone à faibles émissions, mise en place à Lisbonne en 2011, n'a pas permis de réduire les concentrations de NOx et de PM_{2,5} de manière significative.

En 2018, 92% des eaux usées urbaines (charge générée) étaient traitées conformément aux exigences de la Directive de l'UE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Le nombre de petites agglomérations ne traitant pas leurs eaux usées de manière adéquate a considérablement diminué.

La consultation publique sur les troisièmes Plans de gestion des bassins hydrographiques devait s'achever fin 2022.

Dans le cadre du Programme de développement rural 2014-20, l'impact des mesures agroenvironnementales n'a pas pu être évalué en raison du manque d'indicateurs appropriés.

En 2020, les aires protégées couvraient 8.9% des zones marines sous la juridiction du Portugal, en deçà de l'objectif d'Aichi 2020 de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, de protéger 10% des zones côtières et marines.

Chapitre 2. Neutralité carbone

Étendre le suivi des plans d'action pour le climat et l'énergie aux coûts financiers et économiques des mesures, en vue d'évaluer et améliorer leur rapport coût-efficacité global.

Redoubler d'efforts pour assurer que les projets en faveur de l'énergie renouvelable soient évalués dans le cadre de la stratégie énergétique du pays en tenant compte des effets cumulés sur l'environnement, des différentes options envisageables et de l'incidence des mesures de soutien sur les tarifs de l'électricité ; faire en sorte que la participation du public aux procédures d'étude d'impact sur l'environnement soit la plus large possible.

Envisager de mettre en place un système obligatoire de quotas d'énergie renouvelable, couplé à des certificats verts échangeables, pour les technologies en passe de devenir compétitives (comme l'éolien terrestre ou la biomasse) ; éliminer progressivement tous les dispositifs de soutien aux filières renouvelables dès qu'elles sont en mesure de rivaliser avec les combustibles fossiles.

Supprimer progressivement les avantages fiscaux accordés aux utilisateurs d'électricité et de combustibles/carburants, afin de faire évoluer les modes de consommation et de contribuer à l'assainissement des finances publiques.

Éliminer progressivement le programme de mise à la casse et introduire des incitations plus adaptées en faveur de l'utilisation efficiente des véhicules particuliers (tarification routière et redevances de congestion, par exemple) ; accélérer la mise en œuvre des plans d'investissement dans les infrastructures publiques de transport urbain et dans les réseaux de transport multimodal de marchandises ; et moderniser notamment la gestion intégrée de la mobilité métropolitaine, y compris par la billetterie intégrée.

Développer le réseau d'électricité, les équipements de comptage et les réseaux intelligents nécessaires pour mener à bien le projet d'utilisation à grande échelle des énergies renouvelables, y compris dans les bâtiments d'habitation, et des véhicules électriques.

Prendre de nouvelles mesures pour maîtriser la croissance rapide de la consommation d'énergie dans le secteur des services, en particulier la consommation liée au tourisme et à l'hébergement touristique (en étendant par exemple aux entreprises commerciales les audits énergétiques et les accords négociés actuellement utilisés dans le secteur industriel).

Le PNEC 2030 identifie les besoins d'investissement par secteur. Le coût des mesures individuelles et leur financement ne sont pas précisés. La Loi-cadre sur le climat de 2021 établit des principes de budgétisation verte exigeant du gouvernement qu'il précise les ressources allouées à la politique climatique dans le budget de l'État.

Le Portugal a réalisé une évaluation environnementale stratégique du PNEC 2030 et l'a soumise à la consultation publique.

Une évaluation des incidences sur l'environnement doit être réalisée pour les grands projets d'énergie renouvelable conformément au décret-loi 152-B/2017 transposant la Directive de l'UE (2014/52/UE) concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Le décret-loi 30-A/2022 simplifie les procédures pour la production d'électricité à partir de sources renouvelables. Il adopte une approche d'évaluation au cas par cas pour les projets renouvelables situés en dehors des zones sensibles.

Une grande partie des projets d'énergie renouvelable est attribuée par le biais d'enchères concurrentielles. Le Portugal a supprimé les tarifs de rachat de l'énergie éolienne terrestre en 2012. Les tarifs de rachat pour les petites installations demeurent (photovoltaïque, biogaz, biomasse et hydroélectricité d'une capacité maximale de 250 GW). Les communautés énergétiques et l'autoconsommation bénéficient d'exemptions de tarifs d'accès au réseau.

La loi sur le climat de 2021 prévoit l'élimination progressive des subventions aux combustibles fossiles d'ici 2030. En 2018, le Portugal a commencé à supprimer progressivement les exonérations de taxes sur l'énergie et le carbone sur les produits énergétiques utilisés pour la production d'électricité et la cogénération, ou par des installations industrielles dans le cadre du SEQE ou d'un accord sur l'efficacité énergétique. La suppression est effective pour le charbon depuis 2022 et prévue pour le fioul en 2023 et le gaz naturel (50% en 2024) utilisés pour la production d'électricité et la cogénération. L'exonération de la taxe carbone sur les produits énergétiques utilisés par les installations industrielles ayant conclu un accord d'efficacité énergétique sera progressivement supprimée d'ici 2025. En réponse à la hausse des prix, le gouvernement a réduit les taxes sur l'énergie et introduit de nouveaux allègements en 2022. Au total, 1,5 milliard d'euros (0.7% du PIB de 2021) ont été dépensés sous la forme d'allègements fiscaux sur les carburants non ciblés.

Le dispositif de mise à la casse des véhicules a été supprimé en 2016. Le Portugal encourage les véhicules électriques par le biais d'exonérations fiscales, de subventions à l'achat et d'investissements dans les infrastructures de recharge.

Le Portugal dispose d'un système de péage électronique sur le réseau autoroutier pour toutes les catégories de véhicules. Le prix du péage varie en fonction de la distance parcourue, de la hauteur et du nombre d'essieux des véhicules, mais pas de leurs émissions.

Les investissements dans les infrastructures de transport public urbain sont soutenus par les fonds européens. Dans le cadre du programme opérationnel pour la durabilité et l'utilisation efficace des ressources 2014-20, les projets de développement d'infrastructures de transport urbain propres ont été retardés en partie en raison de leur complexité. Les programmes PART et PROTransP soutiennent les réductions tarifaires pour promouvoir les transports publics et inverser la baisse de la demande résultant de la pandémie. Lisbonne et Porto ont mis en place des systèmes de billetterie multimodale intégrée.

Fin 2021, 4 millions de compteurs intelligents étaient installés, couvrant les deux tiers des clients du Portugal continental. Sur ce total, 3,1 millions d'appareils permettent le relevé à distance. En septembre 2022, le Portugal comptait plus de 5 000 points de recharge publics pour les véhicules électriques.

Le Plan de tourisme durable 2020-23 encourage les entreprises touristiques à réduire leur consommation d'énergie et à adopter des solutions d'économie circulaire.

Source: Secrétariat de l'OCDE sur la base d'informations communiquées par le pays et des conclusions de l'Examen environnemental 2023.

Examens environnementaux de l'OCDE

PORTUGAL 2023

(VERSION ABRÉGÉE)

Le Portugal a réussi à découpler plusieurs pressions environnementales de la croissance économique entre 2013 et 2019. Il a joué un rôle de premier plan dans l'approbation de la loi européenne sur le climat et a adopté la Loi-cadre portugaise sur le climat en 2021. Celle-ci doit être rapidement mise en œuvre pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, améliorer la résilience aux effets du changement climatique et protéger les écosystèmes. Le Portugal a intensifié ses efforts d'adaptation, mais doit en faire davantage pour faire face aux multiples menaces, notamment l'érosion côtière, les inondations, les sécheresses et les feux de forêt. Le pays est à la traîne en matière de gestion des déchets. Par ailleurs, l'augmentation des prélèvements d'eau douce dans les régions du sud, où l'eau est rare, est préoccupante.

Il s'agit du quatrième examen des performances environnementales du Portugal. Il fournit une évaluation, fondée sur des faits, des progrès du pays vers ses objectifs environnementaux au cours de la dernière décennie. Les 26 recommandations visent à aider le Portugal à améliorer ses performances environnementales, en accordant une attention particulière à la neutralité carbone. La présente version abrégée contient le résumé, de même que l'évaluation et les recommandations officielles du rapport. Le rapport complet est disponible en anglais sur le site web de l'OCDE.

