

## PARTIE I

### Chapitre 4

# Coopération internationale

*Le Portugal a été l'un des promoteurs de la politique maritime européenne. Il a aussi influencé l'élaboration de la politique de l'UE face à la rareté de l'eau et aux sécheresses, ainsi que dans les domaines du changement climatique et de la biodiversité, mais le respect des dispositions de la Politique commune de la pêche de l'UE demeure difficile. Durant la dernière décennie, le Portugal a ratifié d'importants accords internationaux visant à prévenir la pollution des mers par les navires. La coopération multilatérale a porté ses fruits en empêchant des mouvements illicites de déchets et d'espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. La gestion conjointe des bassins hydrographiques partagés représente toujours un défi dans le cadre de la coopération entre le Portugal et l'Espagne. Les contraintes budgétaires pèsent sur l'aide au développement du Portugal, y compris sur l'aide à finalité environnementale.*

## Évaluation et recommandations

Le Portugal a pris une part active à l'élaboration de la politique maritime européenne, notamment de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » de 2008. Il est l'un des premiers pays européens à s'être doté d'un cadre institutionnel pour sa stratégie maritime. En 2006, le Conseil des ministres a approuvé une Stratégie océanique nationale afin de développer les activités liées à la mer et protéger les ressources marines naturelles par le biais d'une politique intégrée des affaires maritimes. En 2007, une commission interministérielle en charge des affaires maritimes a été créée pour coordonner la mise en œuvre de cette politique, et un forum des parties concernées a été établi. Toutefois, la mise en application de la Stratégie océanique nationale devrait être accélérée. La planification de l'espace marin a débuté mais progresse moins vite que prévu. Plusieurs institutions se partagent les responsabilités en matière de planification maritime et côtière et il est difficile de créer des synergies. Il importe de poursuivre les efforts pour mieux connaître l'écosystème marin et intégrer les considérations de biodiversité dans les politiques sectorielles.

Conformément aux recommandations du précédent Examen, le Portugal a ratifié plusieurs accords internationaux importants pour prévenir la pollution marine par les navires et améliorer le niveau de compensation en cas de marée noire. Toutefois, des progrès pourraient encore être faits dans le domaine de la préparation aux incidents de pollution par les hydrocarbures et par des substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD). Le Portugal n'a pas ratifié le protocole de 1996 à la Convention de Londres sur l'immersion, ni la Convention sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires, ni la Convention pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires. Il dépasse l'objectif (du Mémorandum d'entente de Paris sur le contrôle par l'État du port) qui impose l'inspection d'au moins 25 % des navires battant pavillon étranger entrés dans ses ports, mais il est rare que des sanctions pour non respect soient appliquées.

Depuis 2000, la flotte de pêche portugaise a été réduite de 20 % en nombre de navires, de 12 % en jauge brute et de 6 % en puissance. Cependant, des fonds publics importants (dont des aides de l'UE) ont été consacrés à la construction de nouveaux navires jusqu'en 2003. Il est probable que les mesures prises depuis dix ans pour limiter l'effort de pêche aient été compensées par les gains de productivité. Les pêcheurs portugais continuent d'exploiter certaines espèces en dehors des limites biologiques de sécurité. Il importe de redoubler d'efforts pour assurer le respect des règles de la Politique commune de la pêche de l'UE.

Le Portugal est très impliqué dans les activités de coopération destinées à prévenir le transport de déchets illicites. Ces dernières années, il a effectué dans ce cadre un nombre croissant d'inspections avec les autres pays européens. Le Portugal a également fait d'importants progrès pour respecter l'engagement souscrit en 1999 d'assumer seul le traitement de ses déchets. Deux installations de traitement des déchets dangereux sont

entrées en service en 2008. S'agissant de l'objectif de réduire les exportations de déchets dangereux, les progrès ont été mitigés ; les quantités expédiées ont quadruplé entre 2001 et 2008, mais ont ensuite diminué de deux tiers de 2008 à 2009. Même si des avancées sont intervenues, le Portugal doit encourager le public à participer à la gestion des déchets afin de lutter contre les attitudes NIMBY de refus du traitement des déchets.

Depuis le précédent Examen, le Portugal a renforcé son cadre législatif et réglementaire afin de combattre le commerce illicite d'espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. La législation promulguée en 2009 prévoit des sanctions plus sévères, et des poursuites pénales ont été engagées pour les délits graves. Le Portugal coopère avec le Brésil (ainsi qu'avec l'Espagne et d'autres pays de l'UE) pour assurer le contrôle de l'application, mais ses compétences et ses ressources sont limitées.

La coopération avec l'Espagne dans le domaine de l'eau a été renforcée dans le cadre de la Convention d'Albufeira qui est entrée en vigueur en 2000. Un protocole à cette Convention fixant des minima trimestriels et semestriels pour les débits des cours d'eau entrant d'Espagne au Portugal a été signé en 2008. En vertu de ce protocole, un débit écologique sera maintenu tout au long de l'année en tenant compte de la variabilité saisonnière. Le parc transfrontalier de Gerês-Xurés fait partie du Réseau mondial de réserves de biosphère de l'UNESCO depuis 2009. Les deux pays mènent des projets conjoints pour protéger le lynx ibérique et l'aigle ibérique. Ils collaborent également pour lutter contre les effets du changement climatique sur la biodiversité ibérique. Des efforts importants seront encore nécessaires pour mettre en place une gestion conjointe des bassins hydrographiques partagés.

Durant sa présidence de l'UE en 2007, le Portugal a contribué à jeter les fondements de la politique européenne face à la rareté de l'eau et aux sécheresses. Il a également contribué à inscrire en bonne place le changement climatique et la biodiversité dans le programme d'action de l'UE et l'ordre du jour des grands forums internationaux.

L'aide publique au développement (APD) du Portugal a atteint 507 millions USD en 2009, soit 0.23 % de son revenu national brut (RNB). Le Portugal n'a cependant pas atteint l'objectif de l'UE de porter à 0.33 % le ratio APD/RNB en 2006, et le chiffre prévu pour 2010 (0.34 %) est bien inférieur à l'objectif minimum de 0.51 % des donateurs du CAD membres de l'UE. Il sera extrêmement difficile d'atteindre l'objectif de 0.7 % en 2015. La part de l'aide en faveur de l'environnement et de l'eau et l'assainissement dans l'APD totale (1 % environ) témoigne du degré de priorité relativement faible accordé à ces aspects par la politique de coopération pour le développement du Portugal par rapport aux autres pays du CAD. Toutefois, les apports multilatéraux affectés au secteur de l'eau transitant par les institutions de l'UE ont sensiblement augmenté. Plusieurs projets environnementaux ont été mis en œuvre avec les pays africains lusophones (PALOP), dont des programmes de formation en matière d'inspection et d'étude d'impact, ainsi que des activités visant la lutte contre la déforestation et l'atténuation du changement climatique. En 2010, dans le cadre de l'Accord de Copenhague, le Portugal s'est engagé à verser 36 millions EUR au titre du financement à mise en œuvre rapide sur la période 2010-12.

### Recommandations

Accélérer la mise en œuvre de la *Stratégie océanique nationale*, en particulier des activités de protection et de remise en état des écosystèmes marins ; achever la planification de l'espace marin et la mettre en œuvre, en accord avec la gestion des zones côtières.

Poursuivre les efforts pour ratifier et mettre en œuvre les accords internationaux sur la prévention de la pollution marine, y compris le protocole de 1996 à la Convention de Londres sur l'immersion, la Convention sur les systèmes antisalissure et la Convention pour le contrôle des eaux de ballast ; améliorer les capacités pour faire face aux incidents de pollution par les hydrocarbures et des substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD).

Continuer d'intégrer l'environnement dans l'aide publique au développement du Portugal ; honorer l'engagement pris en 2010, dans le cadre de l'Accord de Copenhague, de fournir un financement à mise en œuvre rapide aux pays en développement.

## 1. Milieu marin

### 1.1. Objectifs et cadre institutionnel

Le Portugal possède 1 187 km de côtes<sup>1</sup>. Sa zone économique exclusive (ZEE) représente plus de 18 fois sa superficie terrestre<sup>2</sup>. En 2009, il a soumis aux Nations Unies une proposition visant l'extension de son plateau continental. Si cette proposition est approuvée, la zone sous juridiction portugaise sera portée à environ 2.1 millions km<sup>2</sup>, ce qui offrira de nouvelles opportunités d'exploitation des ressources marines. Le concept de « politique marine intégrée » (PMI) a fait son chemin dans les programmes d'action du Portugal, de même que dans les forums internationaux. En 2007, l'Union européenne a adopté une PMI (le « livre bleu ») afin de promouvoir le développement durable des activités liées à la mer. Pilier environnemental de cette politique, la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » a été adoptée en 2008 en vue d'assurer le bon état écologique des eaux marines européennes d'ici à 2020. Elle engage les États de l'UE à : i) élaborer des stratégies marines afin de protéger et conserver le milieu marin et de prévenir la pollution des mers ; ii) adopter une démarche fondée sur la notion d'écosystème pour la gestion des activités humaines ; et iii) assurer l'intégration des préoccupations environnementales dans les différentes politiques ayant des répercussions sur le milieu marin. La directive recommande également d'améliorer la coordination dans le cadre des conventions sur les mers régionales.

Le Portugal est l'un des premiers pays européens à s'être doté d'un cadre institutionnel pour sa stratégie maritime. Le groupe d'étude mis en place en 2005 pour les affaires maritimes a élaboré une *Stratégie océanique nationale* qui a été approuvée par le Conseil des ministres en 2006 (ministère de la Défense nationale, 2006). Cette stratégie entend développer les activités liées à la mer tout en protégeant les ressources marines naturelles dans le cadre d'une politique intégrée des affaires maritimes. Elle comporte trois grands volets axés sur les connaissances, la planification de l'espace, et la promotion et la défense des intérêts nationaux. En 2007, une commission interministérielle chargée des affaires maritimes (ICMA)<sup>3</sup> a été créée, dans le cadre d'une action prioritaire, pour coordonner, suivre et évaluer la stratégie. Un forum des parties prenantes a été lancé en 2008. La même année, une réglementation a été mise en place pour développer la planification de l'espace

maritime ; elle constitue un outil essentiel pour établir des priorités entre les activités humaines concurrentes et gérer leur impact sur le milieu marin. L'Institut de l'eau (INAG) se charge de coordonner ce travail et fait partie de l'équipe pluridisciplinaire de représentants des ministères participant à l'ICMA. L'INAG étant responsable du domaine public maritime<sup>4</sup>, il lui revient de veiller à la cohérence de la planification spatiale à l'interface terre-mer. La mise en œuvre des différentes mesures définies par l'ICMA a progressé plus ou moins vite selon les cas, mais dans l'ensemble les progrès ont été lents. La planification de l'espace marin ne fait que commencer alors qu'elle aurait dû être achevée en 2009. Les compétences en matière de planification maritime et côtière sont éparpillées entre plusieurs institutions, et il est difficile de créer des synergies. De grands progrès ont été faits dans l'étude des fonds marins pour définir les limites extérieures du plateau continental portugais, mais l'investissement nécessaire pour mieux connaître l'écosystème marin est énorme. Les considérations relatives à la biodiversité doivent être davantage intégrées dans les politiques sectorielles (pêche, tourisme, etc.) pour faire en sorte que le milieu marin conserve ou retrouve un bon état écologique. De nouveaux sites ont été ajoutés à la liste des zones côtières et marines protégées, mais il est difficile pour le Portugal d'en assurer la gestion faute de ressources humaines et financières suffisantes (chapitre 6).

## 1.2. Pollution par les navires

Au cours des dix dernières années, le *transport maritime* de marchandises et de personnes s'est intensifié le long des côtes portugaises, accroissant le risque de pollution par les navires. Les pressions exercées sont liées notamment aux déversements accidentels, en exploitation et illégaux d'hydrocarbures et de substances dangereuses, à la pollution atmosphérique, aux rejets de déchets, à la contamination par les substances toxiques présentes dans les peintures antisalissure et à l'introduction d'organismes allogènes par les eaux de ballast. Le Portugal est tenu de se conformer aux normes environnementales de l'Organisation maritime internationale (OMI) applicables aux transports maritimes. En tant que partie à la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR), il s'est aussi engagé à prévenir et éliminer la pollution marine de sources terrestres et offshore.

La *sécurité maritime et la protection de l'environnement* relèvent de l'Institut des ports et du transport maritime (IPTM), placé sous la tutelle du ministère des Travaux publics, des Transports et des Communications, et des autorités portuaires qui dépendent du ministère de la Défense. L'IPTM réglemente et supervise les activités portuaires et maritimes et se charge de coordonner les plans sectoriels correspondants. Les autorités portuaires sont tenues de mettre à disposition des installations de réception des déchets produits par les navires (déchets d'hydrocarbures, ordures et eaux usées), tels que définis dans la Convention pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL 1973/1978) et la directive européenne relative à ces installations (2000/59/CE). Les informations concernant l'impact environnemental des activités portuaires au Portugal restent peu nombreuses. En application des Directives stratégiques pour le secteur portuaire et maritime (ministère des Transports, 2006), les administrations portuaires auraient dû avoir publié des rapports sur la durabilité en 2008. À cette date, seul le port de Sines avait la certification management environnemental ISO 14001. Bien que le Portugal soit Partie à la Convention de Londres de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et d'autres matières, il n'a pas ratifié le protocole à la Convention de 1996, qui est plus

restrictif. Depuis 2005, le Portugal a notifié l'immersion de quantités croissantes de déblais de dragage issus des travaux d'extensions portuaires. En 2007, 11 autorisations ont été délivrées pour l'immersion de 2.6 millions de tonnes de sédiments extraits. Des normes de qualité sont utilisées pour classer les matériaux à évacuer, allant de la Classe 1 (rejet autorisé dans le milieu aquatique ou dans des zones exposées à l'érosion, ou utilisation autorisée pour recharger les plages sans normes restrictives) à la Classe 5 (dragage non autorisé).

En 2008, le Portugal a ratifié le protocole de 1997 à la *Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires*, qui limite les émissions de SO<sub>x</sub> et de NO<sub>x</sub> des navires et interdit les rejets délibérés de substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Les émissions de NO<sub>x</sub> imputables aux transports maritimes internationaux ont fortement augmenté dans la zone OSPAR, et cette tendance devrait se poursuivre en raison de l'intensification du trafic maritime (OSPAR, 2009a). Le Portugal n'a pas signé la Convention internationale de 2001 sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires ; la directive 2002/62/CE interdit toutefois l'application de peintures organostanniques antisalissure sur les navires de l'UE à compter de 2003, et sur tous les navires après 2008. La présence d'agents antisalissure à base de tributylétain dans le milieu marin et leurs effets restent problématiques sur la côte ibérique (OSPAR, 2009b). Une étude menée dans l'estuaire de la Ria de Aveiro (au nord-ouest du Portugal), qui se trouve exposé à la pollution émanant des ports, des docks et des marinas, semble indiquer que l'interdiction de l'UE a fait baisser la pollution au tributylétain depuis 2003, en dépit des rejets récents et des hauts niveaux de pollution relevés en 2005 (Sousa, et al., 2007). Le trafic maritime accroît le risque d'introduction d'espèces allogènes par les eaux de ballast. Cependant, le Portugal n'a pas signé la Convention internationale de 2004 pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires (qui n'est pas encore entrée en vigueur).

En 2009, le Portugal a effectué 836 inspections sur les 2 669 navires distincts entrés dans ses ports, dépassant ainsi l'engagement souscrit au titre du Mémorandum d'entente de Paris sur le *contrôle par l'État du port*, qui impose l'inspection d'au moins 25 % des navires : 62 % des inspections ont permis de relever une ou plusieurs irrégularités, et 3 % ont conduit à la détention du navire. Un nouveau régime d'inspection visant les navires à risque prendra effet en 2011. La Commission européenne a récemment demandé officiellement au Portugal de mettre en œuvre la directive concernant le contrôle par l'État du port (95/21/CE), en particulier en appliquant des sanctions aux navires qui ne respectent pas les normes de sécurité de l'UE. Une visite d'inspection a révélé que, dans la pratique, le Portugal n'impose pas de sanctions. Le Portugal n'a adhéré qu'en 2006 à la Convention internationale de 1990 sur *la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures* (OPRC). En vertu du plan national d'intervention d'urgence (*Plano Mar Limpo*, 1993), l'autorité responsable de la lutte contre la pollution marine est l'Autorité maritime (Marine portugaise, ministère de la Défense). Les déversements sont traités, selon leur gravité, par les autorités portuaires, par les autorités maritimes locales ou régionales ou par le Directeur général pour les déversements ayant un impact national. Aucun événement grave ne s'est produit au cours des dernières années, mais les pollutions accidentelles continuent de faire partie des préoccupations. En 2008, 45 cas (rejets illicites de navires, principalement) ont été enregistrés, soit deux fois plus que l'année précédente. Une centaine d'alertes ont été relayées par le système de contrôle satellitaire assurant la détection et la surveillance des rejets d'hydrocarbures dans les eaux européennes. Les

autorités portuaires et la Marine possèdent leurs propres équipements de lutte contre la pollution par les hydrocarbures, mais leurs moyens sont globalement assez limités.

En 2006, le Portugal a ratifié le protocole de 2000 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière d'incidents de pollution par des substances nocives et potentiellement dangereuses (OPRC-HNS 2000). Jusqu'à présent, il n'a connu aucun incident de ce type. Le Portugal n'a effectué aucune évaluation des risques liés au transport maritime de ces substances et ne dispose pas de moyens particuliers pour les prendre en charge (EMSA, 2008). Le Portugal accueille le siège de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA), créée en 2002 afin de réduire le risque d'accidents maritimes et de pollution marine par les navires dans les eaux européennes (et coopère avec elle). L'EMSA peut fournir des services de récupération des hydrocarbures assurés par des navires basés sur la côte atlantique, dont l'un à Sines. L'accord de coopération de Lisbonne de 1990 pour la protection des côtes et des eaux de l'Atlantique du Nord-Est contre la pollution a défini le cadre de la coopération entre le Portugal, l'Espagne, la France, le Maroc et l'UE en cas de pollution accidentelle. Cet accord n'est pas entré en vigueur en raison d'un différend territorial entre l'Espagne et le Maroc concernant les frontières du Sahara occidental. Un protocole additionnel de règlement a été récemment approuvé par les deux Parties et l'Accord de Lisbonne pourra par conséquent entrer en vigueur.

Conformément aux recommandations du précédent Examen, le Portugal a ratifié les accords internationaux visant à améliorer l'indemnisation en cas de déversement accidentel d'hydrocarbures<sup>5</sup> (OCDE, 2001). En 2002, après le naufrage du pétrolier le *Prestige* au large de la Galice, aucune présence d'hydrocarbures sur les côtes portugaises n'a été notifiée (bien que certaines opérations de nettoyage en mer aient été assurées par les autorités portugaises). En vertu des Conventions de 1992 sur la responsabilité civile et sur le Fonds d'indemnisation, le gouvernement portugais a engagé une action en justice devant le tribunal maritime de Lisbonne pour demander 4.3 millions EUR de réparation. En 2006, le Fonds de 1992 a versé une somme de 328 488 EUR, correspondant à 15 %<sup>6</sup> de l'évaluation finale (2.2 millions EUR), après quoi le gouvernement a retiré son action en justice (FIPOL, 2010). Le Portugal n'a pas ratifié la Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (qui n'est pas encore entrée en vigueur).

### 1.3. Pêche

Avec 57 kg par personne et par an, le Portugal est le *premier consommateur de poisson et de produits de la mer de l'UE*. Les produits halieutiques vendus sur le marché national sont majoritairement importés. Le secteur de la pêche ne représente que 0.3 % du PIB et 0.6 %<sup>7</sup> de l'emploi, mais il revêt toujours une grande importance pour les communautés des zones côtières défavorisées qui dépendent presque exclusivement de la pêche et des activités connexes.

Dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP) de l'UE, le Portugal cherche à faire en sorte que l'exploitation des ressources biologiques communes se fasse dans des conditions économiquement, écologiquement et socialement viables. Le système de gestion prévoit l'établissement de totaux admissibles de capture (TAC) et de quotas pour certaines espèces et zones de pêche, ainsi que l'application de mesures techniques de protection et de limites de l'effort de pêche. L'accès au secteur est contrôlé par un système de licences imposant une autorisation préalable à l'acquisition, la construction ou la modification de navires. Plusieurs mesures de gestion ont été adoptées afin de réguler cet accès pour les

pêcheries de sardine (la principale espèce en volume), dont une interdiction de la pêche le week-end. Pour 2010, un décret a plafonné les captures à 55 000 tonnes, dont 55 % alloués aux membres d'organisations de producteurs. S'agissant des pêches de l'Atlantique Nord, un système de quotas individuels transférables en interne est en vigueur pour un groupe de 13 navires de pêche en eaux lointaines, sous réserve d'une autorisation antérieure de l'administration.

Entre 2000 et 2006, des financements de l'UE, d'un montant de 190 millions EUR<sup>8</sup> environ, ont été alloués à l'appui des *mesures structurelles en faveur de la pêche et l'aquaculture* (270 millions EUR, en comptant le cofinancement public national). L'effet de levier sur l'investissement public et privé a largement dépassé les prévisions pour la fin de la période programmée<sup>9</sup>. Les financements publics ont été principalement consacrés au développement de l'aquaculture (23 %) et à la construction de nouveaux navires (17 %) ; 10 % ont servi à financer la démolition de navires. La dépense publique totale autorisée au titre du Programme opérationnel pour 2007-13 s'élève à 325 millions EUR, l'enveloppe de l'UE représentant 246 millions EUR.

En 2009, la *flotte de pêche portugaise* (la quatrième de l'UE27) comptait 8 600 navires jaugeant au total 104 018 GT (ce qui la place au cinquième rang en termes de tonnage). Quelque 1 300 navires étaient immatriculés dans les régions autonomes des Açores et de Madère. La plupart des navires sont des non-chalutiers de moins de 12 mètres, mais les bateaux de plus de 100 GT représentent plus des deux tiers du tonnage total. Depuis 2000, la flotte a été réduite de 20 % en nombre de navires, de 12 % en jauge brute et de 6 % en puissance. Comme dans d'autres pays de l'UE, il est probable que l'effet des mesures prises pour limiter l'effort de pêche ait été annulé par les gains de productivité qui ont découlé du renouvellement et de la modernisation de la flotte.

Les captures totales ont augmenté de 26 % entre 2000 et 2008, pour reculer ensuite de 15 % en 2009. La sardine, le maquereau et le chinchard représentent les *espèces les plus importantes dans les débarquements*. En 2009, 21 % des débarquements provenaient d'eaux étrangères, principalement de l'Atlantique du Nord-Ouest (sébaste et flétan du Groenland), de l'Atlantique du Nord-Est (morue pêchée au large de la Norvège et du Svalbard, sardine et chinchard pêchés au large de l'Espagne, sébaste pêchée au large du Groenland) et de l'Atlantique central (requin bleu). Plusieurs stocks partagés exploités par le Portugal continuent de diminuer, comme ceux de langoustine et de baudroie. Un plan sur dix ans de reconstitution<sup>10</sup> des stocks de merlu austral et de langoustine a été mis en œuvre en 2006, mais n'a guère donné de résultats jusqu'ici ; la mortalité du poisson n'a pas diminué et le TAC a été dépassé chaque année depuis le lancement du plan (avis émis par le CIEM en 2010).

Le respect des règles de la PCP pose un véritable défi au Portugal, comme à d'autres pays de l'UE. En 2006, le Portugal a relevé 1 352 infractions graves commises par des pêcheurs et d'autres opérateurs économiques, soit 13 % du nombre total d'infractions de ce type dans l'UE (CE, 2008). La pêche non autorisée représentait 44 % des cas, devant la pêche sans permis (19 %) et l'utilisation d'engins de pêche interdits (14 %). Soixante pour cent des infractions constatées ont fait l'objet de sanctions, le plus souvent sous forme de saisies ou d'amendes. Les licences de pêche ont été rarement suspendues. Le taux de sanctions était moins élevé que dans les autres pays de l'UE, de même que le montant moyen des amendes infligées. Le montant payé par le secteur de la pêche ne représentait que 0.1 % de la valeur des débarquements. Depuis janvier 2010, une nouvelle réglementation a renforcé le système de surveillance et de contrôle de l'application de l'UE.

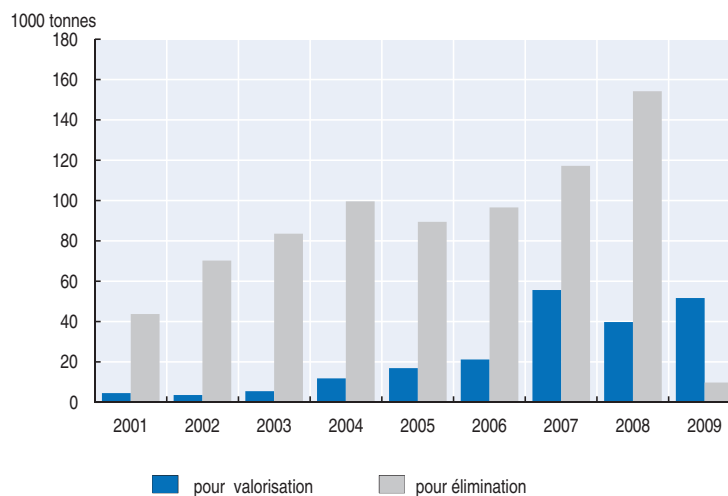


## 2. Échanges et environnement


Le Portugal applique le règlement communautaire concernant les transferts de déchets<sup>11</sup>, qui reprend les dispositions de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et la Décision du Conseil de l'OCDE sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation [C(2001)107/Final]. Ses exportations de déchets ont quadruplé entre 2001 et 2008, pour atteindre presque 200 000 tonnes cette dernière année (graphique 4.1). Le Portugal a mis longtemps à développer sa capacité de traitement des déchets dangereux. Deux installations spécialisées<sup>12</sup> sont entrées en service en 2008, soit presque dix ans après l'engagement pris par le pays d'assumer seul le traitement de ses déchets dangereux<sup>13</sup>. En dépit des dispositions légales qui encouragent le traitement des déchets dangereux par co-incinération dans les cimenteries, ce type de traitement est resté limité en raison de l'opposition du public. La mise en exploitation des nouvelles installations s'est traduite par une baisse des quantités de déchets dangereux exportés pour élimination en 2009. Les déchets portugais sont majoritairement exportés vers l'Espagne pour récupération des métaux et raffinage des huiles usées, principalement. En 2008, 31 000 tonnes de déchets non dangereux<sup>14</sup> (papier, métaux, plastiques récupérés) ont été expédiées pour valorisation, principalement en Espagne et en Chine.

Le Portugal collabore activement avec les autres pays européens pour *prévenir les transports de déchets illicites*. Dans le cadre du Cluster TFS (transport transfrontière de déchets) du Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement (IMPEL), il a effectué un nombre croissant d'inspections, dont certaines ont été menées conjointement avec l'Espagne. Sur les 1 281 contrôles de transport effectués entre octobre 2008 et juin 2009 (inspections de conteneurs, camions, trains et documents), 68 ont concerné des transferts transfrontières de déchets ; 35% de ces contrôles ont révélé des infractions au Règlement communautaire concernant les transferts de déchets (CE, 2009).

Graphique 4.1. **Exportations de déchets dangereux, 2001-09**



Source : Agence portugaise de l'environnement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932419114>

Au cours des dernières années, le nombre annuel de saisies de produits illicites issus d'espèces sauvages (mammifères, reptiles et oiseaux, principalement) a été de 300 environ. En 2009, une législation a été promulguée pour améliorer la mise en œuvre de la *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction* (CITES) et le respect de la réglementation de l'UE en la matière. Cette loi prévoit des amendes pouvant aller de 500 EUR à 2.5 millions EUR selon la gravité de l'infraction. L'Institut de conservation de la nature et de la biodiversité (ICNB) a été officiellement chargé de coordonner le contrôle de l'application de la CITES, dans le cadre d'un groupe réunissant des représentants du Service des douanes, de l'Autorité chargée de l'alimentation et de la sécurité, du Service vétérinaire, du bureau du Procureur général de l'État, du Service de protection de la nature de la Garde nationale et des autorités administratives régionales. Depuis 2007, les infractions graves à la CITES font l'objet de sanctions pénales. Le rapport de 2007-08 du Portugal à la Convention indique que des poursuites pénales ont été engagées dans deux cas de commerce illicite d'oiseaux. Le Portugal coopère avec le Brésil, l'Espagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni pour repérer les activités illicites et instruire les dossiers. Cependant, la mise en œuvre de la CITES pâtit souvent du manque de ressources et de compétences et, dans la pratique, les amendes ne sont souvent pas appliquées.

### 3. Coopération bilatérale et régionale

La coopération avec l'Espagne dans le domaine de l'eau a progressé dans le cadre de la Convention de coopération pour la protection et l'utilisation durable des eaux des bassins hydrographiques hispano-portugais (Convention d'Albufeira), qui a été signée en 1998. Cette convention régit l'utilisation et la qualité des eaux ainsi que les débits minimums, et assure l'application de la législation européenne dans les cinq principaux districts hydrographiques transfrontières. L'échange d'informations a été amélioré et un certain nombre de projets ont été mis en œuvre en coopération, en particulier dans le bassin du Guadiana. Toutefois, aucun des deux pays n'a respecté la date butoir de 2009 fixé pour l'élaboration de plans de gestion des districts hydrographiques en application de la directive-cadre sur l'eau de l'UE. En 2008 a été signé un nouveau protocole à la Convention d'Albufeira, afin de fixer des minima trimestriels et semestriels pour les débits des cours d'eau entrant au Portugal depuis l'Espagne et de maintenir tout au long de l'année un débit écologique en tenant compte de la variabilité saisonnière. Le dispositif institutionnel a été amélioré avec la création d'un secrétariat technique conjoint permanent. Une annexe au protocole définit les procédures d'échange pour la réalisation des évaluations environnementales stratégiques portant sur les effets transfrontières. Le Portugal et l'Espagne ont admis récemment la nécessité d'une plus grande transparence entre les deux pays et d'une participation accrue du public à l'élaboration des plans de gestion. La gestion conjointe des bassins hydrographiques partagés est toujours source de difficultés.

Le Portugal et l'Espagne entretiennent des relations de coopération en matière de *conservation de la nature et de biodiversité* et bénéficient dans ce contexte du soutien financier de l'UE. À la suite du 19<sup>ème</sup> Sommet luso-espagnol de 2003, les ministères de l'Environnement des deux pays ont signé un mémorandum d'entente qui porte sur la coopération concernant le lynx ibérique (*Lynx pardinus*) et l'aigle ibérique (*Aquila adalberti*). Classé parmi les espèces en danger critique d'extinction par les deux pays, le

lynx ibérique est protégé en vertu de la Convention de Berne, de la CITES et de la directive « habitats » de l'UE. Si les informations les plus récentes concernant cet animal dans son milieu naturel au Portugal datent de 2001, une étude de radiopistage montre qu'un mâle adulte est entré trois fois sur le territoire portugais depuis l'Espagne en 2010. En application d'un accord bilatéral signé en 2007 et portant sur la reproduction en captivité (*ex situ*), 16 lynx ibériques ont été transférés dans le centre de reproduction ouvert il y a peu dans la région de l'Algarve, qui est financé en partie par la compagnie des eaux Aguas do Algarve afin de compenser l'impact de la construction du barrage d'Odelouca. Le parc transfrontalier de Gerês-Xurés, qui fait partie du Réseau mondial de réserves de biosphère de l'UNESCO depuis 2009, offre un bel exemple de réussite dans le domaine de la protection de la nature (encadré 4.1). Le Portugal et l'Espagne travaillent également de conserve à la création du parc international transfrontalier du Tage. Dans le cadre de l'Observatoire des peuplements de chênes-lièges et chênes verts créé en 2003, les deux pays coopèrent afin de protéger les *montados*<sup>15</sup>. En 2008 a été lancé le projet de recherche conjoint « Iberia Change », afin d'évaluer les répercussions potentielles du changement climatique sur la biodiversité de la péninsule ibérique au cours des cent prochaines années. Il aidera les deux pays à mettre au point des stratégies communes pour atténuer ces répercussions.

L'eau, la protection de la nature, la conservation de la biodiversité et le changement climatique demeureront parmi les priorités de la coopération entre les deux pays. Par ailleurs, le Portugal étudie les possibilités de partager son expérience en matière de *gestion des ressources en eau, des déchets et de la pollution de l'air* avec les pays du Maghreb.

Au second semestre 2007, les problèmes de pénurie d'eau et de sécheresse, le changement climatique et la biodiversité étaient les trois priorités de la *Présidence portugaise de l'UE* dans le domaine de l'environnement. En novembre 2006, un programme commun en faveur de la biodiversité a été convenu avec l'Allemagne et la Slovaquie, afin de faire en sorte que les trois pays, qui assuraient alors successivement la présidence de l'UE, mènent une action cohérente en la matière, ainsi que pour préparer la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique (COP 9) de mai 2008. Le Portugal a appuyé l'élaboration et l'adoption par les parties à la CDB de critères scientifiques servant à identifier les secteurs prioritaires dans l'optique de la conservation de la biodiversité dans les zones marines qui ne relèvent de l'autorité d'aucun pays. Il a coordonné des discussions au niveau de l'UE concernant le protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques. Le Portugal s'est engagé en faveur d'une politique européenne face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse, et il en a jeté les bases. Il était chargé de coordonner la position de l'UE à l'occasion de la série de négociations sur le climat qui ont abouti à la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques de 2007 à Bali. C'est à Lisbonne qu'a été créé en 2007 le Partenariat international d'action sur le carbone (ICAP), qui regroupe des pays attachés au développement de marchés du carbone au travers de la mise en place de systèmes de plafonnement et d'échange.

#### Encadré 4.1. **Coopération avec l'Espagne en matière de protection de la nature**

Le parc transfrontalier de Gerês-Xurés a été créé en 1997 par un accord de coopération entre l'Institut portugais de conservation de la nature et de la biodiversité (ICNB) et la Xunta de Galicia (gouvernement de la communauté autonome espagnole de Galice), dans le cadre des relations de coopération plus larges établies au travers de la Communauté de travail Galice-nord du Portugal. Il englobe le parc national de Peneda-Gerês (nord du Portugal) et le parc naturel Baixa Limia-Serra do Xurés (Galice), et comprend des zones appartenant au réseau *Natura 2000*. Le parc transfrontalier est situé dans une région soumise à des influences climatiques océaniques et méditerranéennes, qui abrite de riches écosystèmes forestiers et tourbeux ainsi qu'un grand nombre d'espèces endémiques.

De nombreuses activités transfrontières sont en cours, en vue notamment de surveiller les populations animales importantes. Un certain nombre de projets bénéficient de financements de l'UE. Par exemple, dans le cadre du programme de coopération territoriale européenne axé sur la coopération entre l'Espagne et le Portugal (POCTEP 2007-13), le projet *Natura Xurés-Gerês* (2 millions EUR, dont 1.5 million EUR versés par l'UE) vise à établir un plan de gestion conjointe pour le parc transfrontalier, en mettant dans une large mesure l'accent sur la surveillance et le rétablissement des espèces et des habitats.

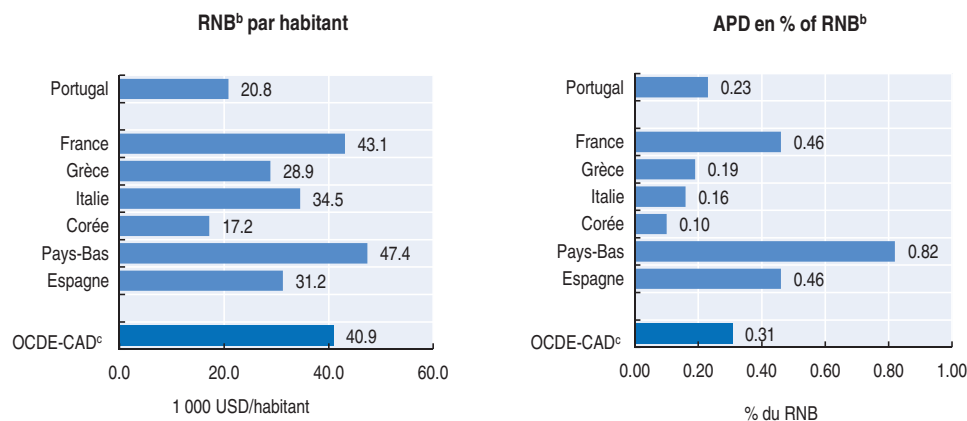
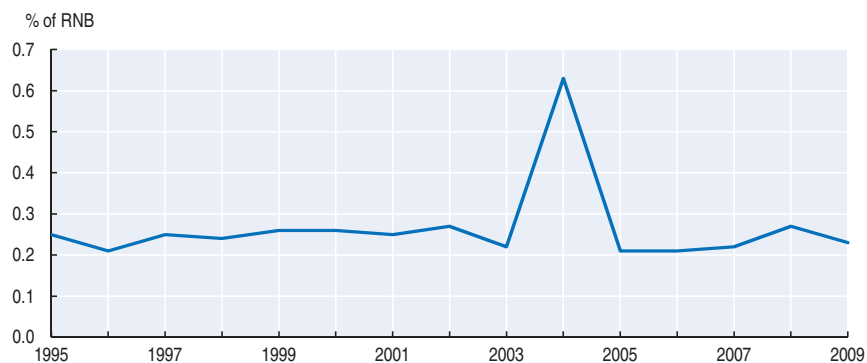
Le parc constitue un excellent vecteur de promotion du tourisme. Deux aéroports (à Porto et Vigo) permettent un accès aisé des touristes à la région, et un centre d'information et de réservation commun est en cours de mise en place. En 2009, le parc est devenu une réserve de la biosphère de l'UNESCO, qui couvre le territoire de 11 communes de part et d'autre de la frontière et s'étend sur une superficie de 259 496 ha, située aux trois quarts côté portugais.

Source : Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire.

## 4. Aide publique au développement

Entre 2000 et 2009, le montant net de l'aide publique au développement (APD) du Portugal a légèrement diminué pour s'établir à 507 millions USD, soit 0.23 % du revenu national brut (RNB) du pays. Au cours de la dernière décennie, le volume de l'aide a baissé en 2003 et 2009 à la suite de l'adoption de mesures visant à réduire le déficit budgétaire, et s'est envolé en 2004 sous l'effet du rééchelonnement de la dette angolaise (graphique 4.2). Le Portugal n'a pas atteint l'objectif de l'UE qui prévoyait de porter l'APD à 0.33 % du RNB en 2006. La prévision pour 2010 (0.34 %) est bien en deçà de l'objectif minimum des donateurs du CAD membres de l'UE (0.51 %). Même si le gouvernement a réaffirmé sa détermination à porter ce taux à 0.7 % d'ici à 2015, cet objectif paraît très ambitieux vu la situation budgétaire actuelle du pays.

En accord avec la Vision stratégique pour la coopération approuvée en 2005 par le Conseil des ministres, le Portugal a concentré son APD sur les *pays lusophones* : les cinq PALOP (Cap-Vert, Mozambique, Angola, Guinée-Bissau et São Tomé-et-Principe), qui sont tous des pays d'Afrique subsaharienne, et le Timor oriental en Asie du Sud-Est. Cependant, la part de l'APD bilatérale totale du Portugal destinée à ces pays a diminué ces dernières années, passant de 84 % au cours de la période 2002-06 à 53 % en 2007-08. Cette variation s'explique principalement par la ligne de crédit accordée par le Portugal au Maroc en 2008. Avec l'accession du Cap-Vert au statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche

Graphique 4.2. Aide publique au développement, 2009<sup>a</sup>APD en % du RNB au Portugal<sup>b,d</sup>, 1995-2009

a) Données préliminaires.

b) Revenu national brut en USD aux taux de change courants.

c) Pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

d) Les données 2004 incluent le rééchelonnement de la dette de l'Angola (698 millions de USD soit 0.5% du RNB).

Source : OCDE (2010), Base de données de l'OCDE sur le développement international.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932419133>

inférieure, en 2008, la part de l'APD bilatérale à destination des pays les moins avancés (PMA) a diminué de moitié par rapport à 2000. L'APD multilatérale a sensiblement augmenté depuis dix ans, en termes absolus aussi bien qu'en proportion de l'APD totale. Les contributions au budget de la CE, au Fonds européen de développement et à l'Association internationale de développement constituent le plus gros du soutien aux organismes multilatéraux, qui a représenté près de la moitié de l'APD du Portugal en 2009.

Bien que le développement durable<sup>16</sup> soit défini comme un secteur prioritaire dans la Vision stratégique adoptée en 2005, *l'environnement n'est pas considéré comme une priorité dans les activités d'aide au développement du Portugal*. Sa part dans l'APD bilatérale s'est maintenue autour de 1 % depuis le début de la décennie. L'aide environnementale est apportée principalement sous forme de coopération technique. Plusieurs programmes de formation aux inspections environnementales et aux études d'impact sur l'environnement ont été menés dans les PALOP. Parmi les exemples de projets en rapport avec le changement climatique, on peut citer ceux consacrés à la quantification des stocks et des puits de

carbone dans les forêts de Guinée-Bissau et à la mise en place, au Cap-Vert, en Guinée-Bissau et à São Tomé-et-Principe, d'un système d'information climatique et marine au service du développement durable. Au cours de la période 2001-08, le Portugal a contribué à hauteur de 15 millions USD au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et à hauteur de 8 millions USD au protocole de Montréal (OCDE, 2006 ; statistiques du CAD-OCDE).

L'aide apportée dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (gestion des déchets comprise) est elle aussi inférieure à la moyenne du CAD et représentait à peine plus de 1 % de l'APD bilatérale en 2004-05. Elle a diminué récemment après l'achèvement de projets d'infrastructure dans les PALOP. Néanmoins, les contributions multilatérales imputées à ce secteur, principalement au travers des institutions de l'UE, ont augmenté notablement (OCDE/CME, 2008). Le Portugal a rejoint la Facilité ACP-UE pour l'Eau. Dans le cadre des conférences des ministres de l'environnement des pays lusophones, dont les dernières ont eu lieu en 2001, 2006 et 2008, il pilote avec le Brésil la coopération sur la gestion de l'eau, et avec le Mozambique la coopération sur les questions touchant au changement climatique. Pour l'essentiel, les activités consistent à organiser des formations, à financer des réunions et à échanger des informations.

Le Portugal procède actuellement à un *réexamen de sa stratégie de coopération* en vue de renforcer les activités portant sur l'environnement, notamment celles en rapport avec le changement climatique et les énergies renouvelables. Une Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique a été approuvée par le Conseil des ministres en avril 2010. Elle comporte un objectif spécifique en matière de coopération internationale, qui prévoit notamment de renforcer le soutien aux mesures d'adaptation dans les pays les plus exposés au changement climatique, en particulier parmi les PALOP. En 2010, dans le cadre de l'Accord de Copenhague, le Portugal s'est engagé à apporter aux pays en développement 36 millions EUR au titre du financement à mise en œuvre rapide sur la période 2010-12, afin d'appuyer des activités d'adaptation et de lutte contre le changement climatique.

## Notes

1. Compte tenu des côtes des régions autonomes des Açores et de Madère.
2. Au total 1 727 408 km<sup>2</sup>, comprenant le territoire métropolitain (327 667 km<sup>2</sup>) et les régions autonomes des Açores et de Madère (953 633 km<sup>2</sup> et 446 108 km<sup>2</sup>, respectivement).
3. Y sont représentés, les ministères des Affaires étrangères ; de la Défense nationale ; de l'Intérieur ; de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire ; de l'Économie, de l'Innovation et du Développement ; de l'Agriculture, du Développement rural et de la Pêche ; des Travaux publics, des Transports et des Communications ; de l'Éducation, de la Science et de la Technologie ; et de la Culture. Font également partie de cette commission, le ministre de la Présidence et les représentants des gouvernements des régions autonomes des Açores et de Madère.
4. Qui s'étend de 50 mètres à l'intérieur des terres jusqu' à la limite extérieure des eaux territoriales.
5. Le protocole de 1992 amendant la Convention internationale sur la responsabilité pour les dommages liés à la pollution ; le protocole de 1992 amendant la Convention internationale portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures ; le protocole de 2003 portant création d'un Fonds international complémentaire d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures.
6. Le montant maximum de l'indemnisation au titre de la Convention de 1992 sur la responsabilité et de la Convention de 1992 portant création du Fonds d'indemnisation a été fixé à 171.5 millions EUR pour l'accident du Prestige. Selon les chiffres soumis en mai 2003 par les gouvernements de l'Espagne, de la France et du Portugal, le montant total des dommages pourrait atteindre 1 milliard EUR. En vertu des Conventions de 1992, le Fonds doit traiter tous les plaignants de manière égale. Le Comité exécutif a donc décidé en mai 2003 que le paiement du Fonds de 1992 serait, pour le moment, limité à 15 % des pertes ou dommages effectivement subis par chaque plaignant, tels qu' évalués par les experts du Fonds de 1992.

7. Emploi dans les secteurs de la pêche, de la transformation du poisson et de l'aquaculture.
8. Par le biais de l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et du Fonds européen de développement régional (FEDER).
9. La CE autorise l'utilisation des fonds 2000-06 jusqu'en juin 2009.
10. Règlement (CE) 2166/2005.
11. Règlement (CE) 1013/2006, remplaçant le règlement (CE) 259/93.
12. Centres intégrés de récupération, de valorisation et d'élimination des déchets dangereux (CIRVER).
13. Le Plan stratégique pour les déchets industriels (PESGRI) a été approuvé en 1999.
14. Les transferts de déchets non dangereux vers des pays non membres de l'OCDE en vue de leur valorisation sont régis par le Règlement (CE) 1013/2006, qui stipule que la Commission européenne adresse une demande écrite à chaque pays non membre de l'OCDE pour obtenir confirmation écrite que les déchets peuvent être exportés de la CE pour être valorisés dans ce pays, et une indication de la procédure de contrôle qui, le cas échéant, sera appliquée par le pays de destination.
15. Écosystème comprenant des forêts de chênes-lièges et de chênes verts qui assurent l'alimentation de certains porcs.
16. Qui englobe l'éducation, la santé, le développement rural, la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles.

### Sources principales

Les sources utilisées dans ce chapitre sont des documents produits par les autorités nationales, par l'OCDE et par d'autres entités.

CE (Commission européenne) (2008), « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen », *Rapports des États membres concernant les comportements ayant enfreint gravement les règles de la politique commune de la pêche en 2006*, 4 novembre 2008, COM(2008) 670, Bruxelles.

CE (2009), « Services to Support the IMPEL Network in Connection with Joint Enforcement Actions on Waste Shipment Inspections and to Coordinate Such Actions », *ESWI Final Report*, Bruxelles.

EMSA (Agence européenne pour la sécurité maritime) (2008), *Inventory of EU Member States Policies and Operational Response Capacities for HNS Marine Pollution*, Lisbonne.

FIPO (Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures) (2010), *Prestige, Rapport mis à jour le 1<sup>er</sup> juin 2010*, <http://fr.iopefund.org/prestige.htm>.

Ministère de la Défense nationale (2006), *National Ocean Strategy*, Lisbonne.

OCDE (2001), *Examens des performances environnementales : Portugal*, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Examen par le Comité d'aide au développement de l'aide du Portugal*, OCDE, Paris.

OECD (2010), *Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données)*, [www.oecd.org/dataoecd/15/19/16811124.htm](http://www.oecd.org/dataoecd/15/19/16811124.htm).

OCDE/CME (OCDE/Conseil mondial de l'eau) (2008), « Activities in Support of Water Supply and Sanitation, 2001-2006 », *Creditor Reporting System on Aid Activities 2008*, OCDE, Paris.

Commission OSPAR (2009a), « Assessment of the Impacts of Shipping on the Marine Environment », *Monitoring and Assessment Series n° 440/2009*, Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, Londres.

Commission OSPAR (2009b), « Assessment of Trends and Concentrations of Selected Hazardous Substances in Sediments and Biota, Co-ordinated Environmental Monitoring Programme (CEMP) Assessment Report 2008/2009 », *Monitoring and Assessment Series n° 390/2009*, Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, Londres.

Sousa, A., et al. (2007), « Integrative Assessment of Organotin Contamination in a Southern European Estuarine System (Ria de Aveiro, NW Portugal): Tracking Temporal Trends in order to Evaluate the Effectiveness of the EU Ban », *Marine Pollution Bulletin*, vol. 54, n° 10, pp. 1645-1653.



Extrait de :  
**OECD Environmental Performance Reviews:  
Portugal 2011**

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264097896-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2011), « Coopération internationale », dans *OECD Environmental Performance Reviews: Portugal 2011*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264097919-8-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte 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.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).