FR 2021

12

Rapport spécial

Principe du pollueur-payeur:

une application incohérente dans les différentes politiques et actions environnementales de l'UE



CURIA RATIONUM

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - V
Introduction	01 - 14
D'où vient le principe du pollueur-payeur?	03 - 05
Le PPP dans l'UE	06 - 14
Cadre d'action	06 - 09
Le financement de l'UE	10 - 14
Étendue et approche de l'audit	15 - 18
Observations	19 - 68
Le PPP sous-tend la législation environnementale de l'UE	19 - 41
Le PPP s'applique aux installations les plus polluantes, mais le coût de la pollution résiduelle pour la société demeure élevé	20 - 25
La législation en matière de déchets tient compte du PPP, mais ne garantit pas que les pollueurs prennent en charge l'intégralité des coûts de la pollution	26 - 31
Les pollueurs ne supportent pas l'intégralité des coûts de la pollution de l'eau	32 - 38
Aucun cadre législatif global européen ne protège les sols de la pollution	39 - 41
Le plan d'action de la Commission visant à améliorer le fonctionnement de la DRE n'a pas donné les résultats escomptés	42 - 62
À la suite de l'évaluation de la DRE, la Commission a adopté un plan d'action visant à remédier aux lacunes constatées	43 - 48
Les concepts clés de la DRE ne sont toujours pas définis	49 - 55
Certains États membres exigent des entreprises industrielles qu'elles s'assurent contre les risques pour l'environnement	56 - 62

L'UE a financé des projets de réparation de dommages environnementaux 63 - 68

Des fonds de l'UE ont été utilisés pour nettoyer la pollution orpheline 65 - 66

Des fonds de l'UE ont également été utilisés dans des cas où les autorités nationales n'ont pas appliqué la législation environnementale et n'ont pas fait payer les pollueurs 67

L'absence de garantie financière pour couvrir la responsabilité environnementale accroît le risque que les coûts soient supportés par les contribuables 68

Conclusions et recommandations 69 - 74

Annexe

Annexe I – Secteurs relevant de la directive relative aux émissions industrielles

Acronymes, sigles et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Équipe d'audit

Calendrier

Synthèse

I Le principe du pollueur-payeur est l'un des principes fondamentaux de la politique environnementale de l'Union européenne (UE). Concrètement, cela signifie que les pollueurs supportent les coûts engendrés par la pollution résultant de leurs activités, y compris le coût des mesures prises pour prévenir, combattre et éliminer la pollution et celui qui pèse sur la société. En application de ce principe, il est dans l'intérêt des pollueurs d'éviter de causer des dommages environnementaux puisqu'ils sont tenus pour responsables de la pollution qu'ils génèrent. C'est également le pollueur, et non le contribuable, qui prend en charge les coûts liés à la réparation.

II Le présent rapport a pour objet de déterminer si ce principe a été correctement appliqué dans quatre domaines de la politique environnementale de l'UE: la pollution industrielle, les déchets, l'eau et les sols. Nous avons examiné si les actions de la Commission liées à la directive sur la responsabilité environnementale régissant les dommages environnementaux causés par l'activité économique avaient donné des résultats. Enfin, nous avons cherché à savoir si la Commission et les États membres avaient protégé le budget de l'UE en empêchant qu'il soit utilisé pour supporter des dépenses qui devraient être à la charge des pollueurs. Au cours de la période 2014-2020, l'UE a affecté à la politique de cohésion et au programme LIFE un budget d'environ 29 milliards d'euros pour des projets dont l'objectif premier est de protéger l'environnement. Nous avons examiné les dépenses et les actions de l'UE relevant du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

III Nous avons décidé de consacrer un audit à ce sujet pour plusieurs raisons:

- la pollution coûte cher à la société et se trouve au cœur des préoccupations des citoyens de l'UE;
- le principe du pollueur-payeur a un rôle déterminant à jouer pour permettre à l'Europe d'atteindre ses objectifs environnementaux de manière efficiente et juste;
- le rapport met en évidence des pistes exploitables pour parvenir à une meilleure intégration du principe du pollueur-payeur dans la future législation environnementale et dans le financement par l'UE de projets de réparation des dommages environnementaux;

- ses conclusions et recommandations pourront également servir au Parlement et au Conseil dans le cadre du contrôle de toute la législation environnementale et de l'évaluation, par la Commission, de la directive sur la responsabilité environnementale, évaluation qui doit s'achever en 2023.

IV Dans l'ensemble, nous avons constaté que le principe du pollueur-payeur était pris en compte et appliqué à des degrés divers dans les différentes politiques environnementales de l'UE et que sa couverture et son application restaient incomplètes. En ce qui concerne la responsabilité environnementale, les actions de la Commission visant à soutenir la mise en œuvre, par les États membres, de la directive en la matière n'ont pas remédié à ses principales faiblesses, telles que le manque de clarté des définitions et des concepts clés et l'absence de garantie financière en cas d'insolvabilité. Le budget de l'UE est parfois utilisé pour financer des actions de dépollution dont les coûts auraient dû, en vertu du principe du pollueur-payeur, être supportés par les pollueurs.

V Nous recommandons à la Commission:

- d'évaluer les possibilités d'intégrer davantage le principe du pollueur-payeur dans la législation environnementale;

- d'envisager de renforcer l'application de la directive sur la responsabilité environnementale;

- de protéger les fonds de l'UE en veillant à ce qu'ils ne soient pas utilisés pour financer des projets qui devraient être à la charge du pollueur.

Introduction

01 La politique environnementale de l'Union européenne (UE) vise à garantir que tous les citoyens de l'UE vivent dans un environnement sain, où les ressources naturelles sont gérées de manière durable et où la biodiversité est préservée[1]. Au cours des dernières décennies, les émissions de polluants dans l'air, l'eau et le sol ont été réduites de manière significative[2], mais la pollution et les dommages environnementaux n'en restent pas moins un enjeu majeur.

02 À l'échelle globale de l'UE, 26 % des masses d'eau souterraines doivent encore atteindre un «bon état chimique», et environ 60 % des eaux de surface (rivières, lacs, eaux de transition et eaux côtières) ne sont pas en bon état chimique et écologique[3]. L'UE compte environ 2,8 millions de sites potentiellement contaminés, principalement par l'activité industrielle et l'élimination des déchets[4]. La pollution atmosphérique, qui constitue le principal risque sanitaire environnemental en Europe, est également nocive pour la végétation et les écosystèmes[5].

D'où vient le principe du pollueur-payeur?

03 L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a instauré pour la première fois le principe du pollueur-payeur (PPP) en 1972[6]. Selon ce principe, le pollueur doit supporter les dépenses liées à la mise en œuvre des mesures de prévention et de lutte contre la pollution prises par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable. Les décideurs politiques peuvent utiliser ce principe pour réduire la pollution et restaurer l'environnement. Lorsque ce principe est appliqué, il est dans l'intérêt des pollueurs d'éviter de causer des dommages

---

1 Sur la base de la vision présentée dans le programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020.

2 Programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020, «Bien vivre, dans les limites de notre planète», p. 14.

3 AEE, *EEA 2018 water assessment*.

4 AEE, *Contamination from local sources*, 2020.

5 AEE, *Air quality in Europe*, 2019.

6 OCDE, Recommandation du Conseil sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international, 2020.

environnementaux puisqu'ils sont tenus pour responsables de la pollution qu'ils génèrent. C'est également le pollueur, et non le contribuable, qui prend en charge les coûts engendrés par la pollution. En économie, on parle d'«internalisation» d'«externalités environnementales négatives». Lorsque les coûts de la pollution sont imputés au pollueur, le prix des biens et des services augmente pour englober ces coûts. Comme les consommateurs préfèrent acheter moins cher, les producteurs sont incités à commercialiser des produits moins polluants[7].

04 Depuis 1972, la portée du PPP s'est progressivement accrue (***figure 1***)[8]. Dans un premier temps, le principe était uniquement axé sur les coûts de prévention et de lutte contre la pollution, mais il a ensuite été étendu aux coûts des mesures prises par les autorités du fait des émissions de polluants. Puis il a été élargi à la responsabilité environnementale: les pollueurs doivent supporter les coûts des dommages environnementaux qu'ils causent, même si la pollution à l'origine du dommage est inférieure aux limites légales («pollution résiduelle tolérable») ou accidentelle[9].

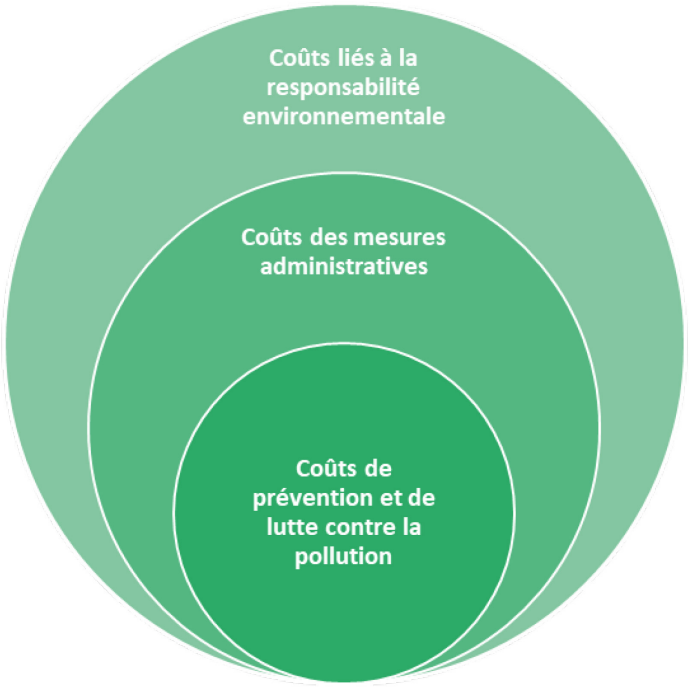
---

[7] Jans, Jan H. et Vedder, Hans H. B., *European Environmental Law*, 2008.

[8] OCDE, Le principe pollueur-payeur, Analyses et recommandations de l'OCDE, 1992.

[9] OCDE, Recommandation du Conseil sur l'application du principe pollueur-payeur aux pollutions accidentelles, 1989.

Figure 1 – Extension du PPP



Source: Cour des comptes européenne.

05 En 1992, la déclaration de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (communément appelée «déclaration de Rio»[10]) reconnaît le PPP comme l'un des 27 principes directeurs du développement durable à venir.

Le PPP dans l'UE

Cadre d'action

06 Le PPP sous-tend la politique environnementale de l'UE. En vertu de l'article 191, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)[11] de 2007, *«la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement […] est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur».* Les législateurs de l'Union ne sont pas liés par ce principe lorsqu'ils adoptent une politique de l'UE dans des domaines autres que celui de l'environnement, même

[10] CNUED, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, 1992.

[11] Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

lorsque ces politiques sont susceptibles d'avoir un impact environnemental important, par exemple dans les domaines des transports, de la pêche ou de l'agriculture.

07 La Commission européenne est chargée d'élaborer des propositions législatives en matière d'environnement fondées sur le PPP. Les États membres sont quant à eux responsables de transposer, de mettre en œuvre et de faire appliquer les directives et règlements de l'UE dans le domaine de l'environnement. Comme le montre la ***figure 2***, les législateurs de l'Union et ceux des États membres disposent de divers instruments pour appliquer le PPP.

Figure 2 – Instruments de mise en œuvre du PPP



Source: Cour des comptes européenne, adaptation du document *Principle of EU Environmental Law, The Polluter Pays Principle* de la Commission européenne.

08 Au cours des dernières décennies, l'UE a adopté un large éventail d'actes législatifs dans le domaine de l'environnement. Ses politiques en couvrent divers aspects, comme la biodiversité, la forêt, les sols et leur utilisation, l'eau et l'air. D'autres politiques ciblent des sources de pollution précises, comme les produits chimiques, l'industrie et les déchets. Plusieurs actes relevant de la législation environnementale jouent un rôle important dans l'application du PPP:

- la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles (DEI) fixe des limites d'émission fondées sur un système d'autorisation pour environ 52 000 grandes installations industrielles dans l'UE. La DEI repose sur une approche intégrée selon laquelle les autorisations doivent prendre en compte la performance environnementale de l'installation dans son ensemble, dont les émissions de polluants, les matières premières utilisées, l'efficacité énergétique et la restauration du site à la fermeture;

- la directive-cadre 2008/98/CE relative aux déchets porte sur la gestion des déchets. D'autres instruments juridiques encadrent spécifiquement certains aspects et types de déchets, comme les déchets d'emballages, les plastiques à usage unique, les équipements électriques et électroniques, les piles et accumulateurs, les véhicules hors d'usage, les déchets miniers, les décharges et les transferts de déchets;

- la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE (DCE) établit la politique de l'eau, avec ses directives connexes, notamment la directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, la directive (UE) 2020/2184 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et la directive 2007/60/CE «Inondations». D'autres actes législatifs sectoriels portent sur la pollution des eaux, comme la directive 2009/128/CE sur les pesticides ou la directive 91/676/CEE sur les nitrates;

- la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale (DRE) définit le cadre de l'UE en la matière. Selon le principe de responsabilité environnementale, les opérateurs économiques sont tenus de payer la réparation des dommages qu'ils causent à l'environnement, ce qui les incite à éviter d'en provoquer. En vertu de la DRE, lorsque des dommages environnementaux significatifs affectant les sols, l'eau et la biodiversité résultent d'une activité économique considérée comme risquée (activités visées à l'annexe III de la DRE), l'exploitant responsable est tenu de prendre toutes les mesures de réparation nécessaires à ses frais. Pour les activités économiques qui ne sont pas considérées à risque pour l'environnement, y compris l'agriculture, la DRE exige des exploitants qu'ils

réparent les dommages causés à la biodiversité uniquement s'ils ont commis une faute ou une négligence;

- les entreprises qui stockent des substances dangereuses sont par ailleurs soumises à la directive 2012/18/UE (dite «directive Seveso»), qui vise à prévenir les accidents majeurs impliquant des substances dangereuses;

- la directive 2009/147/CE «Oiseaux» et la directive 92/43/CEE «Habitats», désignées collectivement par le terme «directives «Nature»», forment la pierre angulaire de la politique de l'UE en matière de biodiversité. Les directives «Nature» exigent des États membres qu'ils protègent les habitats naturels, ce qu'ils peuvent faire avec le concours de fonds de l'UE. La directive «Habitats» indique explicitement que le PPP a une portée limitée pour la conservation de la nature. La DRE couvre les dommages significatifs causés aux espèces et habitats protégés.

09 L'UE ne s'est pas dotée d'une législation unique encadrant la pollution des sols. Toutefois, quelque 35 instruments législatifs, stratégiques et financiers ont été répertoriés comme potentiellement utiles à la protection des sols[12].

Le financement de l'UE

10 La pollution coûte cher aux citoyens de l'UE. Le coût total de la pollution pour la société n'a jamais fait l'objet d'une évaluation complète. Selon une étude réalisée récemment pour la Commission, les coûts et les bénéfices perdus du fait du non-respect des exigences prévues dans la législation environnementale de l'UE sont estimés à environ 55 milliards d'euros par an[13].

11 Une part considérable du budget de l'UE est consacrée à la réalisation de ses objectifs liés à l'environnement et à la lutte contre le changement climatique. Pour la période 2014-2020, l'Union s'est engagée à consacrer au moins 20 % de son budget total à l'action pour le climat. Elle intègre des objectifs environnementaux dans bon nombre de ses programmes de financement. Par exemple, pour la période 2014-2020, la Commission a classé 66 milliards d'euros de dépenses au titre de la politique agricole commune et 1 milliard d'euros destinés à la pêche dans la catégorie des dépenses

---

[12] Ecologic Institute, *Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*, 2017.

[13] *The costs of not implementing EU environmental law*, rapport final, 2019.

consacrées à la biodiversité. Un rapport récent montre cependant que ce chiffre est surestimé[14].

12 Le budget de l'UE finance des projets de dépollution de sites et de protection de l'environnement, principalement au moyen des fonds relevant de la politique de cohésion (à savoir le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion), sous le thème générique «Environnement et utilisation efficace des ressources», et du programme LIFE (LIFE). Ces fonds financent le coût des infrastructures nécessaires au traitement des eaux usées et à la gestion des déchets dans certains États membres, ainsi que des mesures visant à contrôler l'état de l'environnement et à développer des infrastructures vertes[15].

13 LIFE[16] est un programme de l'UE axé sur l'environnement et le changement climatique. Pour la période 2014-2020, le cadre financier pluriannuel a affecté 2,6 milliards d'euros au sous-programme «Environnement» de LIFE.

14 Sur cette même période, le budget de l'UE destiné à la politique de cohésion et au programme LIFE prévoit de consacrer environ 29 milliards d'euros à des projets dont l'objectif premier est de protéger l'environnement (***figure 3***).

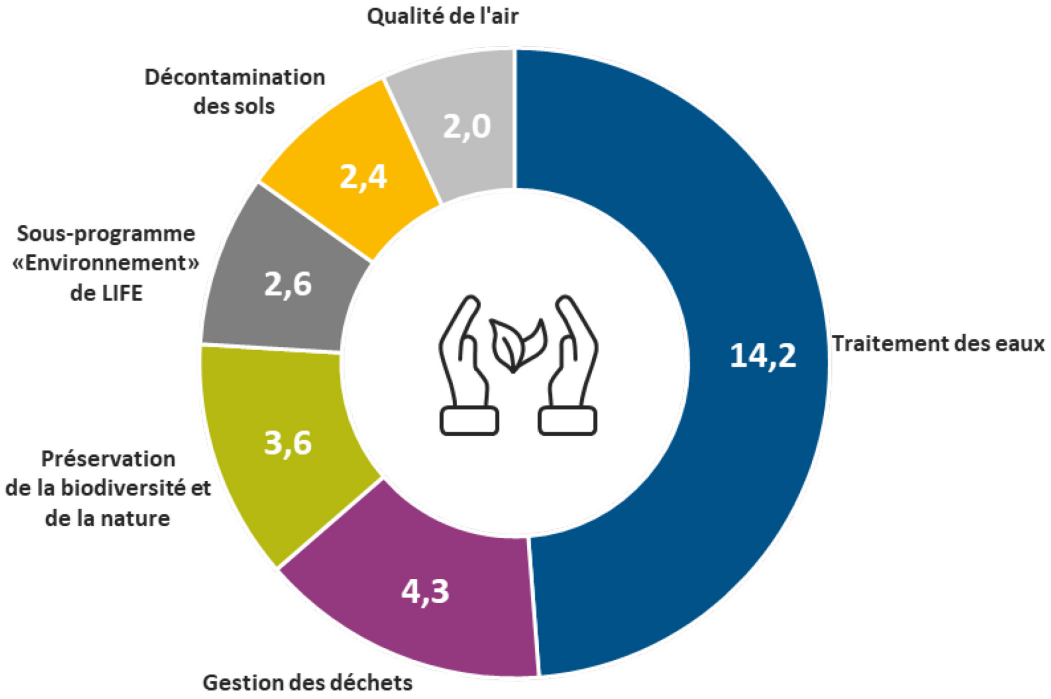
---

[14] Rapport spécial n° 13/2020 «Biodiversité des terres agricoles: la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin».

[15] Informations de la Commission sur l'environnement et l'utilisation efficace des ressources dans le cadre de la politique de cohésion.

[16] Règlement (UE) n° 1293/2013.

Figure 3 – Vue d'ensemble des fonds de l'UE affectés à la politique de cohésion et au sous-programme «Environnement» de LIFE réservés aux projets environnementaux (2014-2020, en milliards d'euros)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données extraites en avril 2021 de la base de données de la Commission européenne sur les dépenses prévues par l'UE au titre des Fonds structurels et d'investissement européens et du sous-programme «Environnement» de LIFE.

Étendue et approche de l'audit

15 La pollution coûte cher à la société et se trouve au cœur des préoccupations des citoyens de l'UE. Le principe du pollueur-payeur a un rôle déterminant à jouer pour permettre à l'Europe d'atteindre ses objectifs environnementaux de manière efficiente et juste. Nous avions déjà fait état, dans des rapports antérieurs, de cas dans lesquels le PPP n'avait pas été appliqué[17]. Pour autant, nous ne nous étions pas encore penchés sur le PPP proprement dit. Le présent rapport met en évidence des pistes exploitables pour parvenir à une meilleure intégration du PPP dans la future législation environnementale et dans le financement par l'UE de projets de réparation des dommages environnementaux. Ses conclusions et recommandations pourront servir au Parlement et au Conseil dans le cadre du contrôle de toute la législation environnementale et de l'évaluation de la DRE par la Commission, évaluation qui doit s'achever en 2023.

16 Nous avons examiné le cadre d'action de l'UE en ce qui concerne le PPP. Nous avons plus particulièrement cherché à savoir si:

- ce principe avait été correctement appliqué dans quatre domaines de la politique environnementale de l'UE: **la pollution industrielle, les déchets, l'eau** et **les sols**;
- les actions de la Commission liées à la **DRE** avaient donné des résultats;
- la Commission et les États membres **avaient protégé le budget de l'UE** en empêchant qu'il soit utilisé pour supporter des dépenses qui devraient être à la charge des pollueurs.

17 Nous avons examiné les dépenses et les actions de l'UE relevant du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Notre audit n'a pas porté sur les secteurs de l'énergie et de l'action pour le climat, ni sur la pollution atmosphérique, car nous avons déjà abordé ces thématiques dans plusieurs autres rapports[18]. Nous avons exclu du périmètre de notre audit les taxes environnementales perçues par les États membres.

---

[17] Voir, par exemple, les rapports spéciaux n^{os} 19/2018, 22/2016, 23/2015, 02/2015, 04/2014, 23/2012 et 20/2012 de la Cour des comptes européenne.

[18] Voir, par exemple, le rapport spécial n° 23/2018 «Pollution de l'air:notre santé n'est toujours pas suffisamment protégée», le rapport spécial n° 18/2020 «Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE: l'allocation de quotas à titre gratuit devrait être mieux ciblée» et le rapport spécial n° XX/2021 sur la PAC et le climat.

18 Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons:

- examiné les rapports de la Commission et des agences compétentes, ainsi que d'autres actions liées à l'application du PPP dans les politiques de l'UE;

- obtenu des explications de la part des autorités nationales chargées de la mise en œuvre de la DRE en Italie, en Pologne et au Portugal. Nous avons sélectionné ces États membres sur la base du nombre de cas signalés au titre de la DRE et de manière à tenir compte de l'équilibre géographique;

- examiné 42 projets de réparation de dommages environnementaux. Pour ce faire, nous avons sélectionné des projets consacrés à la restauration de l'environnement pour un montant de 180 millions d'euros provenant des fonds de la politique de cohésion et du programme LIFE, en Italie, en Pologne et au Portugal, au cours de la période 2014-2020. Nous avons sélectionné ces projets, car ils finançaient des travaux de décontamination rendus nécessaires par une pollution d'origine humaine.

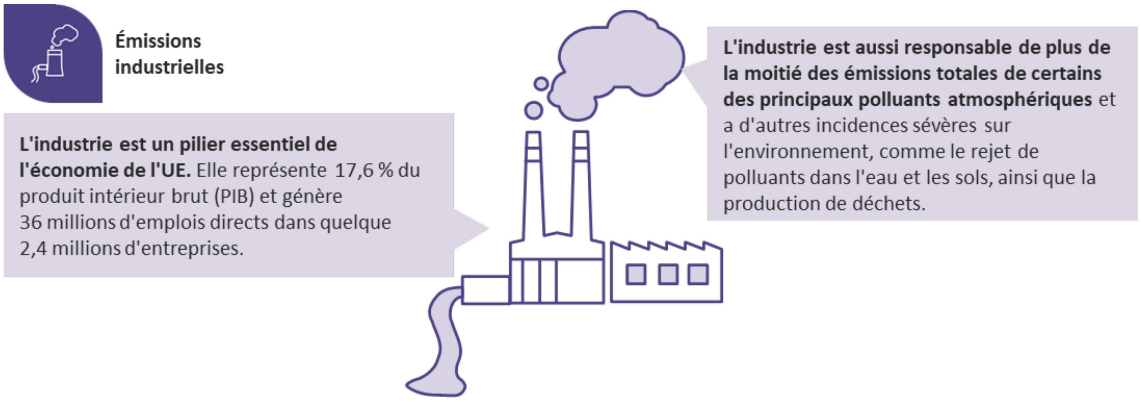
Observations

Le PPP sous-tend la législation environnementale de l'UE

19 Nous avons examiné comment l'UE avait intégré le PPP dans ses actes législatifs majeurs, tels que la DEI pour la pollution industrielle, la directive-cadre relative aux déchets, la directive-cadre sur l'eau pour la pollution de l'eau et les multiples directives et règlements liés à la pollution des sols. Nous avons vérifié s'ils contenaient des dispositions concernant l'application du PPP et déterminé dans quelle mesure les pollueurs étaient tenus de supporter les coûts de leur pollution.

Le PPP s'applique aux installations les plus polluantes, mais le coût de la pollution résiduelle pour la société demeure élevé

Figure 4 – La pollution industrielle en bref



Source: Eurostat et AEE.

20 La DEI couvre 33 secteurs industriels (***annexe I***). Dans certains, elle porte sur l'ensemble des installations, tandis que dans d'autres, elle ne concerne que les plus grandes d'entre elles (par exemple les centrales électriques d'une puissance thermique nominale totale supérieure à 50 mégawatts).

21 Les installations concernées doivent disposer d'une autorisation d'exploitation fixant des règles spécifiques et des limites d'émission fondées sur les conclusions sur les «meilleures techniques disponibles» (MTD). Les documents de référence sur les MTD sont des documents connexes, qui fournissent des solutions techniques pour limiter la pollution tout en préservant la viabilité économique des installations industrielles. La Commission révise et met à jour régulièrement les conclusions sur les MTD. Toutes les installations concernées existantes disposent d'une période de transition de quatre ans pour se mettre en conformité, tandis que les nouvelles installations doivent être conformes d'emblée. Les autorités des États membres

inspectent les installations relevant de la DEI, sanctionnent celles qui ne sont pas conformes et les ferment dans les cas les plus graves.

22 En 2020, la Commission a publié une évaluation de la DEI[19], qui a montré que le coût des dommages causés par les émissions atmosphériques de toutes les installations relevant de la DEI avait diminué d'environ 50 % entre 2010 et 2017. La Commission a estimé les coûts et avantages de la DEI pour certains secteurs: par exemple, dans le secteur sidérurgique, le respect de la DEI coûte environ 90 millions d'euros par an, tandis que la prévention de la pollution permet d'économiser 932 millions d'euros chaque année[20]. Dans sa communication sur le pacte vert pour l'Europe[21], la Commission a annoncé qu'elle proposerait un réexamen des mesures prises par l'UE pour lutter contre la pollution causée par les grandes installations industrielles.

23 Les propriétaires des installations sont tenus de supporter les coûts liés au respect des conditions fixées dans l'autorisation qui leur a été délivrée au titre de la DEI. Cela suppose notamment de prendre des mesures pour maintenir les émissions dans les limites légales, ce qui signifie qu'ils internalisent les coûts de prévention et de lutte contre la pollution. Des fonds publics peuvent cependant soutenir des actions visant à aller au-delà des normes existantes[22]. Si les installations causent des dommages environnementaux significatifs, elles tombent sous le coup de la DRE (points ***42*** à ***62***), ce qui signifie qu'elles doivent prendre en charge le coût de la réparation. La majorité des États membres (17) ne tiennent pas les installations pour responsables lorsque les dommages environnementaux résultent d'émissions situées dans les limites de l'autorisation qui leur a été délivrée[23], et que l'installation n'a pas commis de faute ou de négligence.

---

[19] Commission européenne, *Evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED)*, SWD(2020) 181 final.

[20] Ricardo Energy & Environment, *Ex-post assessment of costs and benefits from implementing BAT under the IED*, 2018.

[21] Le pacte vert pour l'Europe.

[22] Commission européenne, Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, JO C 200 du 28.6.2014.

[23] Article 8, paragraphe 4, points a) et b), de la directive 2004/35/CE.

24 Comme nous le précisions au point ***20***, la DEI porte sur les installations industrielles les plus polluantes. Elle n'exige pas des installations qu'elles prennent en charge le coût de l'impact de la pollution résiduelle pour la société. En 2014, l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) a estimé que le coût pour la société des dommages dus à la pollution atmosphérique résiduelle causée par 14 000 grandes installations industrielles au cours de la période 2008-2012 se situait entre 329 milliards et 1 053 milliards d'euros[24].

25 Parmi les 42 projets de réparation de dommages environnementaux que nous avons examinés, nous en avons trouvé un consacré à la lutte contre la pollution générée par une grande installation sidérurgique qui ne respectait pas les dispositions de la DEI (***encadré 1***).

Encadré 1

Non-respect de la DEI entraînant une pollution significative: le cas d'une grande aciérie en Italie

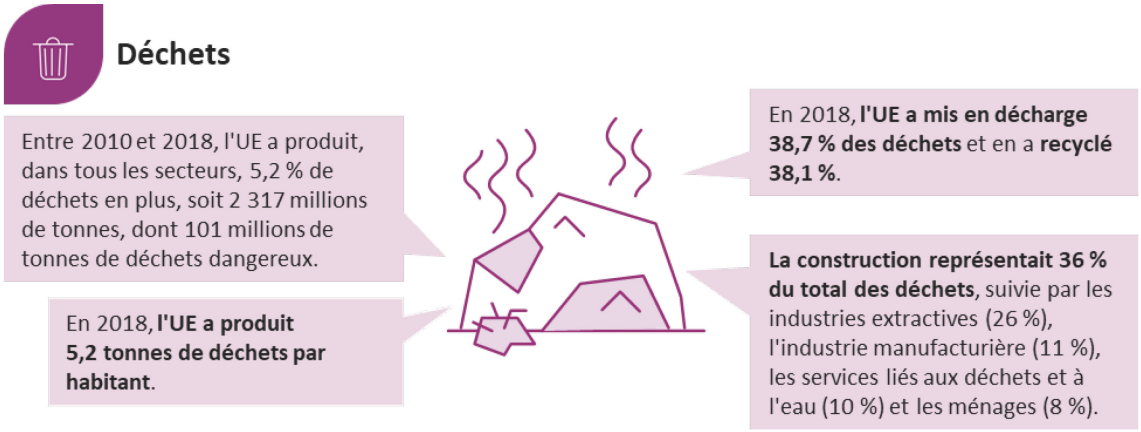
En 2005, la Cour suprême italienne a jugé qu'une entreprise propriétaire d'une grande installation sidérurgique était responsable d'une pollution atmosphérique, du déversement de matières dangereuses et de l'émission de particules. En 2010, la commune sur laquelle l'usine est implantée a affirmé que la réparation des dommages environnementaux coûterait 2 milliards d'euros et a intenté une action en justice pour être indemnisée. En 2011, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a établi que l'Italie n'avait pas respecté la DEI. En 2015, l'État a repris l'entreprise. En 2017, la procédure pénale engagée par la justice à l'encontre des anciens propriétaires de l'usine a abouti à un règlement extrajudiciaire à hauteur de plus d'un milliard d'euros. Les fonds ainsi obtenus sont utilisés par l'État italien pour financer des activités de décontamination. En 2019, une cour d'appel italienne a accordé une indemnisation à la commune, mais l'entreprise n'a pas été en mesure de payer pour les dommages causés.

Un projet financé par l'UE à hauteur de 375 000 euros visait à répertorier et à traiter la pollution et concernait une autre commune située à proximité de l'installation sidérurgique. Il consistait en une analyse environnementale et en une évaluation des risques portant sur une surface agricole de près de 6 000 hectares. Il a mis en évidence une importante contamination industrielle engendrant des risques graves pour la santé.

[24] AEE, *Costs of air pollution from European industrial facilities 2008–2012*, 2014.

La législation en matière de déchets tient compte du PPP, mais ne garantit pas que les pollueurs prennent en charge l'intégralité des coûts de la pollution

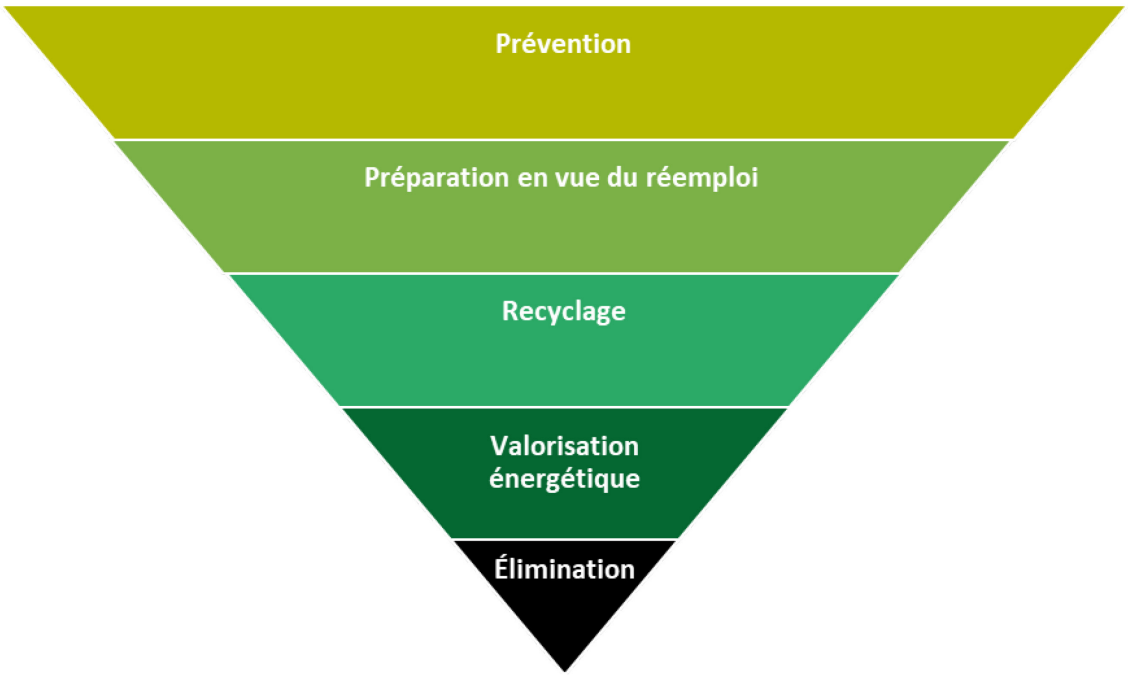
Figure 5 – Les déchets en bref



Source: Toutes les données proviennent d'Eurostat.

26 Les déchets constituent une source de pollution de l'air, de l'eau et des sols. Le cadre législatif de l'UE en matière de déchets vise à appliquer une «hiérarchie des déchets» (***figure 6***) afin de réduire les déchets et d'utiliser ceux qui sont inévitables comme ressource.

Figure 6 – La hiérarchie des déchets



Source: Directive-cadre relative aux déchets.

27 La directive impose aux États membres d'atteindre des objectifs contraignants[25]. Par exemple, 55 % des déchets municipaux doivent être recyclés ou préparés en vue du réemploi d'ici à 2025, ce chiffre passant à 60 % d'ici à 2030 et à 65 % d'ici à 2035, avec un maximum de 10 % de mise en décharge.

28 En vertu de la directive-cadre relative aux déchets, «conformément au principe du pollueur-payeur, les coûts de la gestion des déchets, y compris ceux liés aux infrastructures nécessaires et à leur fonctionnement, sont supportés par le producteur initial de déchets ou par le détenteur actuel ou antérieur des déchets». Les États membres décident si les coûts de la gestion des déchets doivent être supportés par l'utilisateur final (par exemple le consommateur qui jette le déchet) ou, en tout ou en partie, par le producteur du produit devenu un déchet. C'est ce que l'on appelle la «responsabilité élargie des producteurs» (REP). La REP n'est pas la seule manière d'appliquer le PPP. Par exemple, la directive sur les sacs en plastique exige des États membres qu'ils prennent des mesures, comme le recours à des objectifs nationaux de réduction et/ou la mise en place d'instruments économiques (par exemple des redevances ou des taxes).

29 Les régimes de REP rendent les producteurs responsables de la gestion de leurs produits lorsque ces derniers deviennent des déchets. Le prix payé par les producteurs et les consommateurs intègre donc le coût de la gestion des déchets et permet ainsi de réduire les coûts supportés par les pouvoirs publics et les contribuables. Ces régimes incitent également les producteurs à mettre au point des produits plus écologiques qui évitent les déchets inutiles. Ils sont obligatoires pour certains flux de déchets, tels que les déchets électriques et électroniques, les piles, les accumulateurs et les véhicules, et le deviendront à partir de 2024 pour tous les déchets d'emballages, les plastiques à usage unique et les engins de pêche.

30 Les taxes perçues auprès des citoyens ou des entreprises doivent être proportionnelles aux déchets produits et tenir compte des dommages causés à l'environnement. Dans une étude sur le financement de la gestion des déchets[26], les auteurs indiquent que les éléments disponibles suggèrent que les externalités

---

[25] Les grands objectifs contraignants pour les différents flux de déchets sont résumés dans le document d'analyse n° 04/2020 de la Cour des comptes européenne «Les mesures prises par l'UE pour lutter contre le problème des déchets plastiques».

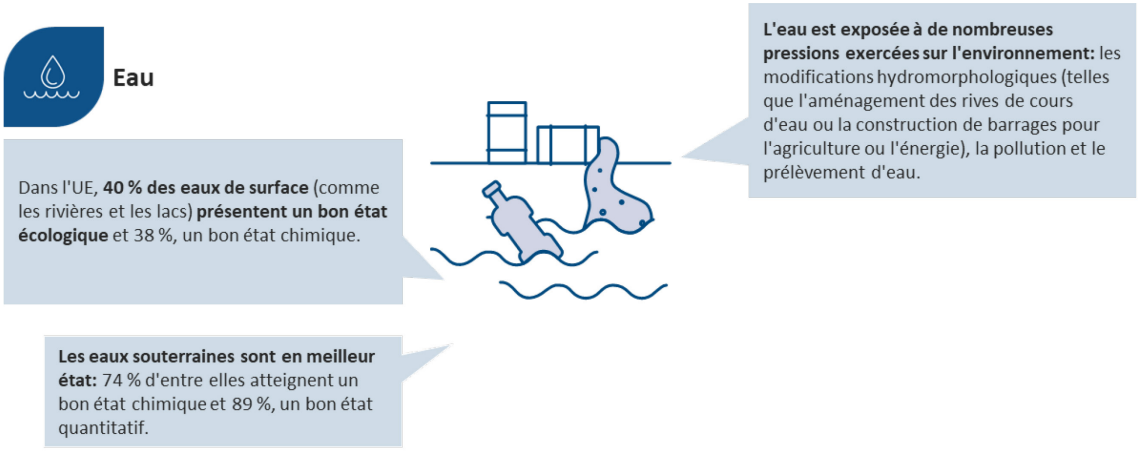
[26] *Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States*, 2019.

environnementales ne sont que faiblement internalisées dans les taxes payées par les ménages.

31 Sur la période 2014-2020, le budget de l'UE prévoyait de contribuer, principalement au titre de la politique de cohésion, à hauteur de 4,3 milliards d'euros au financement d'infrastructures de gestion (c'est-à-dire de collecte, de tri et de traitement) des déchets.

Les pollueurs ne supportent pas l'intégralité des coûts de la pollution de l'eau

Figure 7 – L'eau en bref



Source: Toutes les données proviennent de l'évaluation de l'AEE *2018 European waters assessment*.

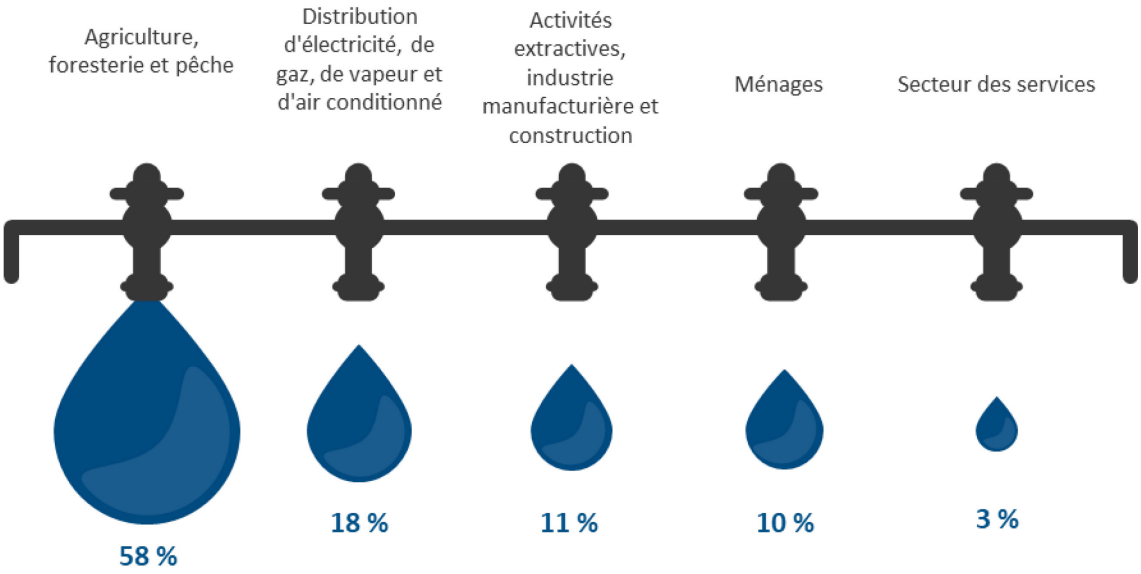
32 La directive-cadre sur l'eau établit un cadre commun visant à protéger tous les types d'eau dans l'UE et à prévenir toute nouvelle dégradation de la qualité de l'eau. Elle fixe des objectifs pour les masses d'eau de surface et pour les masses d'eau souterraines.

33 L'OCDE estime[27] que les États membres dépensent déjà environ 100 milliards d'euros par an pour l'approvisionnement en eau et son assainissement et qu'ils devront (à l'exception de l'Allemagne) consentir une hausse de plus de 25 % de ce montant pour atteindre les objectifs de la législation de l'UE relative au traitement des eaux usées et à l'eau potable. Ce chiffre ne comprend pas les investissements nécessaires au renouvellement des infrastructures existantes ou à la réalisation des objectifs de la directive-cadre sur l'eau et de la directive «Inondations».

[27] OCDE, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection*, 2020.

34 Aux termes de l'article 9 de la directive-cadre sur l'eau, les États membres «tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, […] et conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur». Les États membres sont tenus de veiller à ce que la contribution des secteurs industriel et agricole ainsi que des ménages à la récupération du coût des services liés à l'utilisation de l'eau soit appropriée au regard de leur utilisation respective. La ***figure 8*** ci-après montre l'utilisation de l'eau secteur par secteur.

Figure 8 – Utilisation de l'eau par secteur économique en Europe en 2017



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de l'AEE pour les pays membres de l'Agence européenne pour l'environnement et les pays coopérants.

35 Lorsqu'ils établissent leur politique de tarification de l'eau, les États membres peuvent tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération des coûts. Par conséquent, ils disposent d'une marge d'appréciation pour décider qui doit payer, combien et pour quel service. L'arrêt C-525/12 de la CJUE a confirmé que les États membres n'étaient pas nécessairement tenus d'appliquer la notion de récupération des coûts à toute utilisation de l'eau.

36 Dans l'UE, les usagers paient en moyenne environ 70 % du coût de la fourniture de services liés à l'utilisation de l'eau (par le biais des tarifs de l'eau), les 30 % restants étant financés par des fonds publics, avec toutefois des différences marquées d'une

région et d'un État membre à l'autre[28]. Les ménages de l'UE paient généralement la majeure partie du coût des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement[29], alors qu'ils ne consomment que 10 % de l'eau, comme le montre la ***figure 8***. L'agriculture, qui est le secteur qui exerce la pression la plus forte sur les ressources en eau douce renouvelables[30], est également celui dont la contribution est la plus faible. Les auteurs d'une étude publiée en 2011 estiment que les dépenses additionnelles des ménages générées par la pollution agricole pouvaient atteindre jusqu'à 494 euros par ménage et par an dans les localités les plus polluées[31].

37 En 2019, la Commission a constaté[32] que les États membres avaient encore des progrès à faire pour intégrer les coûts pour l'environnement et les ressources dans la tarification de l'eau. Bien que des progrès aient été accomplis en ce qui concerne certains polluants, pour de nombreuses entreprises, le prix de l'eau n'englobe pas la totalité des coûts générés par les polluants qu'elles rejettent dans l'eau.

38 Le principe de récupération des coûts est difficile à appliquer à la pollution provenant de sources diffuses, par exemple de l'agriculture, où les pollueurs sont difficilement identifiables. Le traitement des eaux usées n'est souvent pas facturé au secteur agricole, car la majeure partie de l'eau qu'il utilise n'est pas rejetée dans les eaux usées (et l'eau n'est donc pas traitée). Dans l'UE, la pollution agricole diffuse par les nitrates et les pesticides est le principal facteur qui empêche les eaux souterraines d'atteindre un bon état chimique. La pollution par les nitrates met gravement en péril l'avenir des masses d'eau souterraines. Des experts ont en effet démontré[33] que de grandes quantités de nitrates sont actuellement stockées dans les strates rocheuses situées entre le sol et les masses d'eau souterraines. Étant donné que les nitrates traversent la roche lentement, il peut s'écouler plus d'un siècle avant que les polluants

---

[28] OCDE, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection*, 2020.

[29] *Fitness Check of the Water Framework Directive and the Floods Directive*, SWD(2019) 439 final, p. 64.

[30] AEE, *Use of freshwater resources in Europe*, 2020.

[31] «Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau», République française, Ministère de l'écologie, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, Collection «Études et documents», n° 52, 2011.

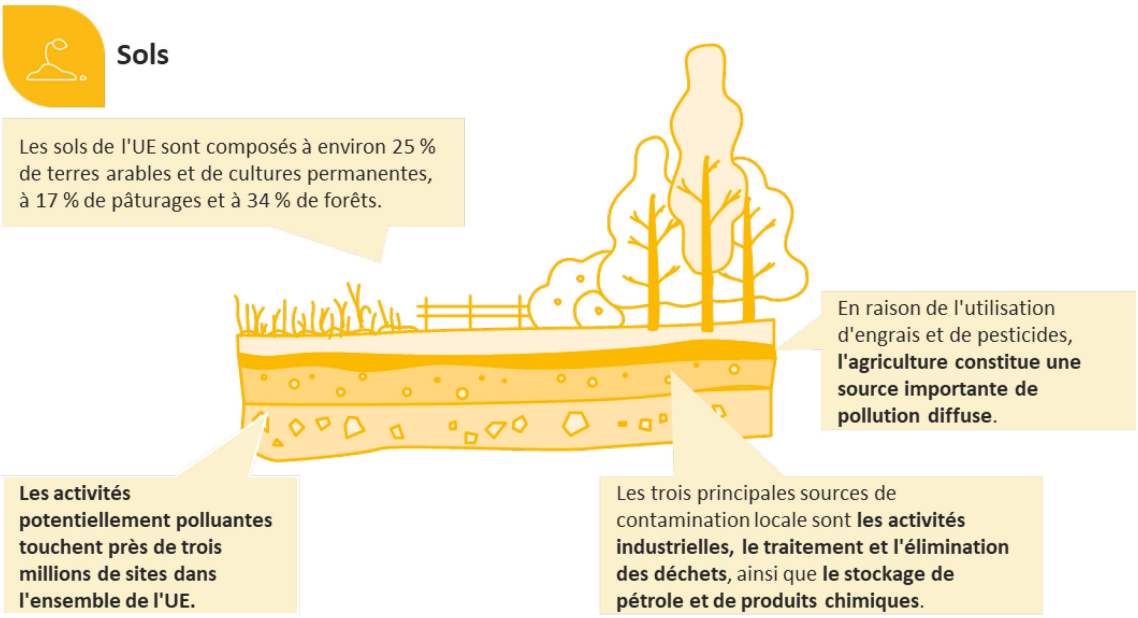
[32] *Fitness Check of the Water Framework Directive and the Floods Directive*, SWD(2019) 439 final.

[33] Ascott, M.J., Gooddy, D.C., Wang, L. et al., *Global patterns of nitrate storage in the vadose zone*, 2017.

atteignent les masses d'eau souterraines, ce qui retarde l'incidence des changements dans les pratiques agricoles sur la qualité des eaux souterraines.

Aucun cadre législatif global européen ne protège les sols de la pollution

Figure 9 – La pollution des sols en bref



Source: Signaux de l'AEE 2019, JRC, *Status of local soil contamination in Europe*, Eionet National Reference Centre Soil.

39 De nombreux règlements et directives de l'UE contribuent à prévenir et à atténuer la pollution des sols et portent sur les secteurs qui exercent la pression la plus forte sur ces derniers, comme l'industrie et l'agriculture (voir, par exemple, points ***20*** à ***25*** et point ***38***). En 2006, la Commission a proposé une «directive-cadre sur les sols», qui portait sur la prévention de la contamination et de la dégradation des sols, ainsi que sur le recensement, l'établissement de registres et l'assainissement des sites contaminés. Le Parlement européen a adopté un avis favorable à la proposition, mais pas le Conseil. La Commission a retiré la proposition en mai 2014.

40 Il n'existe pas d'objectifs communs à l'échelle de l'UE en ce qui concerne la pollution des sols et l'assainissement des sites contaminés. Une étude[34] financée par la Commission a montré que certains États membres disposaient d'une législation

[34] Ecologic Institute, *Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*, 2017.

nationale très complète, tandis que d'autres n'avaient aucune action coordonnée en matière de protection des sols.

41 La décontamination des sols pollués coûte cher: en 2006, la Commission a estimé à 119 milliards d'euros[35] le coût total de l'assainissement des sols contaminés dans l'UE. Les budgets publics, y compris les fonds de l'UE, financent à plus de 42 % les activités d'assainissement[36]: de nombreuses activités polluantes ont eu lieu il y a longtemps, ce qui accroît le risque que les pollueurs n'existent plus, ne puissent pas être identifiés ou soient insolvables. En outre, le PPP est difficile à appliquer en cas de contamination diffuse des sols en raison de la difficulté intrinsèque qu'il y a à imputer la responsabilité à des pollueurs précis.

Le plan d'action de la Commission visant à améliorer le fonctionnement de la DRE n'a pas donné les résultats escomptés

42 Nous avons examiné l'évaluation de la DRE effectuée en 2016 et avons cherché à déterminer si les mesures prises depuis lors par la Commission pour remédier aux lacunes constatées portaient leurs fruits.

À la suite de l'évaluation de la DRE, la Commission a adopté un plan d'action visant à remédier aux lacunes constatées

43 En vertu de la directive:

- les États membres étaient tenus de soumettre à la Commission, pour avril 2013, des données sur tous les cas de dommages environnementaux réparés au titre de la DRE au cours de la période 2007-2013, de renouveler l'opération en 2022, puis tous les cinq ans;
- la Commission était tenue de rendre compte au Parlement européen et au Conseil en 2014, puis en 2023, puis selon un cycle quinquennal.

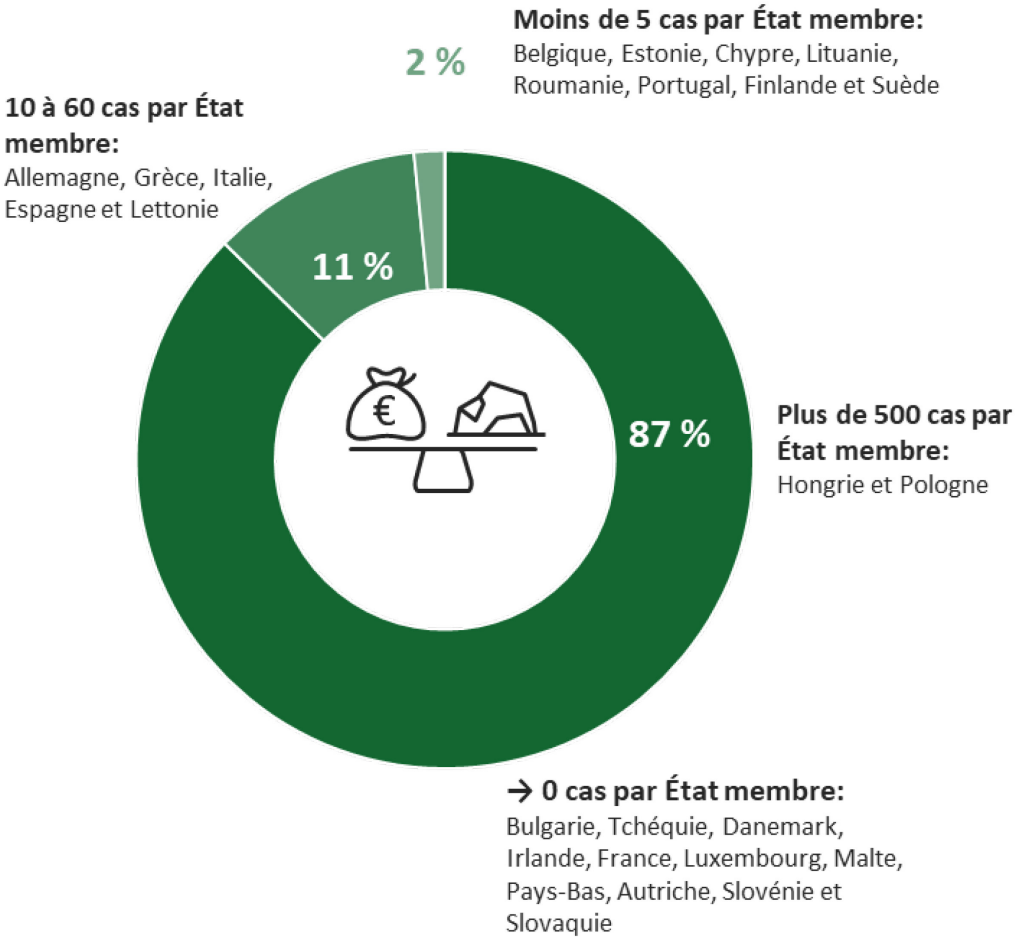
---

[35] Estimation pour l'EU-25 (Royaume-Uni compris, hors Bulgarie, Croatie et Roumanie), Analyse d'impact jointe à la stratégie thématique en faveur de la protection des sols, SEC(2006) 620.

[36] JRC, *Status of local soil contamination in Europe*, 2018.

44 Les États membres ont signalé 1 230 cas traités au titre de la DRE au cours de la période 2007-2013[37]. Comme le montre la ***figure 10***, le nombre de cas s'est révélé très variable d'un État membre à l'autre, deux pays – la Hongrie et la Pologne – concentrant plus de 85 % de l'ensemble des cas signalés. Dans un document de travail, les services de la Commission ont conclu que des différences aussi nettes s'expliquaient principalement par l'application inégale de la DRE d'un État membre à l'autre[38].

Figure 10 – Cas relevant de la DRE signalés par les États membres de l'UE pour la période 2007-2013



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'évaluation réalisée par la Commission en 2016.

[37] SWD(2016) 121 final, p. 21.

[38] SWD(2016) 121 final, p. 37 et 70.

45 Dans son évaluation de la DRE réalisée en 2016, la Commission a conclu que la directive conservait sa pertinence et que les États membres avaient progressé dans la réalisation de ses objectifs. Elle a toutefois constaté que certains éléments, du point de vue de la conception ou de la mise en œuvre des politiques, entravaient l'efficience et l'efficacité du régime de responsabilité:

- l'absence de données cohérentes et comparables sur la mise en œuvre de la DRE;
- la mauvaise connaissance du régime par les parties prenantes;
- le manque de clarté des définitions et des concepts clés;
- la limitation du champ d'application due à l'existence de moyens de défense et d'exonération;
- l'absence de garantie financière en cas d'insolvabilité.

46 Sur la base de cette évaluation, la Commission, en concertation avec des experts des États membres, a adopté un programme de travail pluriannuel relatif à la DRE pour la période 2017-2020[39] afin de remédier aux lacunes constatées. En 2020, la Commission a approuvé un nouveau programme de travail comportant des actions pour la période 2021-2024[40].

47 L'une des actions portait sur la communication de données. L'évaluation a conclu que la qualité médiocre des données communiquées empêchait la Commission de tirer des conclusions solides concernant la mise en œuvre de la DRE. L'évaluation a révélé que, si certains États membres ont fourni des données détaillées et bien structurées, d'autres n'ont pas communiqué toutes les informations nécessaires à une évaluation complète.

48 Afin d'améliorer la cohérence et la qualité des données, la Commission a mis au point en 2017 un système d'information spécifique à la DRE. Celui-ci n'est cependant pas opérationnel. La Commission prévoit d'encourager son utilisation en échangeant avec les États membres sur la manière d'organiser la collecte de données au niveau national. Compte tenu des différences entre les systèmes juridiques, rien ne garantit que ce nouveau système permettra une analyse uniforme pour l'ensemble de l'UE.

---

[39] *Multi-Annual ELD Work Programme (MAWP) for the period 2017-2020*.

[40] *Multi-Annual ELD Rolling Work Programme (MARWP) for the period 2021-2024*.

Les concepts clés de la DRE ne sont toujours pas définis

49 La DRE distingue trois types de dommages environnementaux qui relèvent de son champ d'application: les dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés, ceux affectant les eaux et ceux affectant les sols[41]. La directive s'applique dès lors qu'un «dommage environnemental» est jugé «significatif». La directive n'établit pas de critères au moyen desquels évaluer les dommages ou déterminer le seuil à partir duquel ils sont «significatifs» en ce qui concerne l'eau et les sols.

50 Dans son évaluation de 2016, la Commission suggérait que le manque de clarté des concepts clés de la DRE («dommages environnementaux» et «signification») et leur application hétérogène avaient entravé la réalisation de l'objectif de la directive, qui était de parvenir à un niveau élevé de protection de l'environnement dans l'UE[42].

51 L'interprétation de ce qui constitue un dommage significatif pour l'environnement et auquel s'applique le PPP au titre de la directive varie considérablement d'un État membre à l'autre. Un événement qui déclenche l'application de la DRE dans un État membre ne la déclenche pas nécessairement dans un autre. Dans le cas particulier de la définition des «dommages affectant les sols», la DRE ne fait référence qu'aux dommages qui engendrent un risque d'incidence négative grave sur la santé humaine, omettant les risques pour l'environnement.

52 Dans le cadre du programme de travail 2017-2020, la Commission a fait appel à un contractant pour élaborer un document établissant une «interprétation commune» afin de fournir des éclaircissements supplémentaires sur les concepts clés de la DRE. Ni la Commission ni les États membres ne l'ont approuvé[43].

53 En 2017, le Parlement européen a fait remarquer que «les différences d'interprétation et d'application du «seuil de signification «des dommages environnementaux constitu[ai]ent les principaux obstacles à une application efficace et uniforme de la DRE»[44]. Il a invité la Commission à réviser la définition des «dommages environnementaux» et à expliquer le concept de «seuil de signification».

---

[41] Article 2 de la directive 2004/35/CE.

[42] SWD(2016) 121 final, p. 60.

[43] Rapports de la 18e à la 22e réunion du groupe d'experts gouvernementaux sur la DRE.

[44] Considérant 9 de la résolution du Parlement européen du 26 octobre 2017.

54 En 2019, une modification de la DRE[45] a imposé à la Commission d'élaborer des lignes directrices sur le terme «dommage environnemental» avant la fin de 2020. Après consultation des États membres, la Commission a publié en mars 2021[46] une communication sur son interprétation juridique de la définition du terme «dommage environnemental». L'interprétation de la Commission n'est pas contraignante et ne comporte pas de critères ou de seuils spécifiques à partir desquels la DRE devrait s'appliquer, car cela aurait supposé de modifier la législation.

55 Le Réseau de l'Union européenne pour la mise en œuvre de la législation communautaire environnementale et pour le contrôle de son application (IMPEL) a souligné la nécessité pour les acteurs de terrain dans les États membres de partager leurs expériences en ce qui concerne la manière dont ils détectent, identifient et établissent l'existence d'un dommage environnemental. Pour répondre à ce besoin, le réseau IMPEL élabore actuellement un manuel destiné aux parties prenantes, détaillant les critères d'évaluation d'un «dommage environnemental». Il prévoit de le publier en 2021[47]. Dans son programme de travail 2021-2024, la Commission a indiqué qu'elle envisageait de coopérer au projet du réseau IMPEL et d'utiliser ses résultats dans le cadre du renforcement des capacités, mais elle n'y a prévu aucune action spécifique à cet égard.

Certains États membres exigent des entreprises industrielles qu'elles s'assurent contre les risques pour l'environnement

56 Lorsque les coûts de réparation des dommages environnementaux sont supérieurs aux actifs d'un exploitant, ce dernier, en cas d'insolvabilité, n'est pas en mesure de mener à bien l'action de réparation, qui doit dès lors être prise en charge par les finances publiques.

57 Les États membres n'étaient pas tenus de fournir des informations sur les coûts des mesures de réparation pour le cycle de communication des données 2007-2013. Douze États membres ont fourni des informations sur ces coûts, et 96 % des projets de réparation de dommages ont coûté moins de 1 million d'euros[48]. Notre analyse des projets de réparation de dommages dont les coûts ont été supportés par le budget de

---

[45] Règlement (UE) 2019/1010.

[46] Communication 2021/C 118/01 de la Commission.

[47] Cahier des charges du projet du réseau IMPEL.

[48] SWD(2016) 121 final, p. 35.

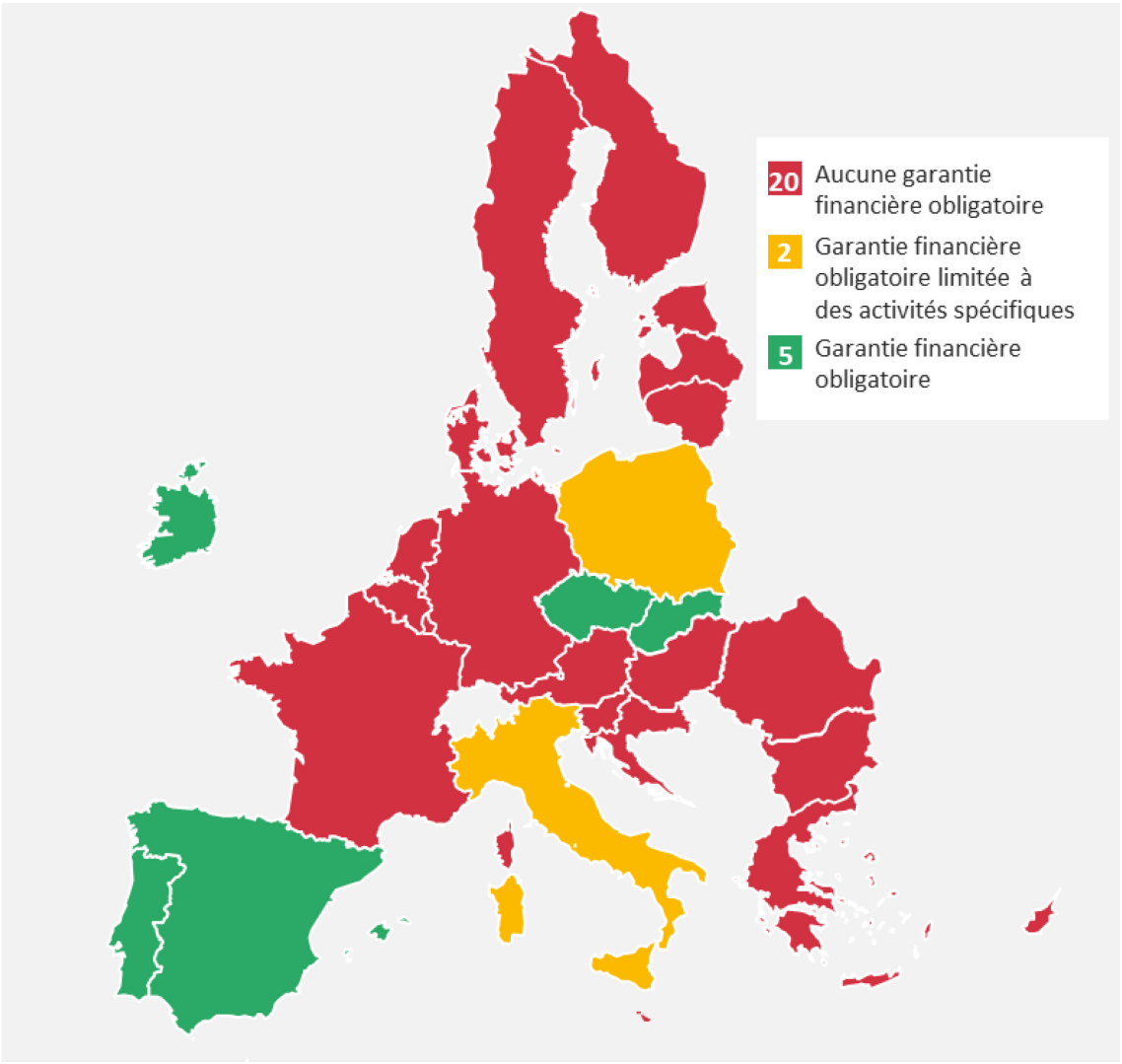
l'UE a montré qu'il s'agissait souvent de cas dans lesquels les coûts de réparation étaient considérables par rapport à la capacité financière de l'opérateur et où aucune garantie financière n'avait été mise en place (point ***68***).

58 La DRE impose aux États membres d'«encourager le développement […] d'instruments et de marchés de garantie financière […] afin de permettre aux exploitants d'utiliser des instruments de garantie financière pour couvrir les responsabilités qui leur incombent»[49]. La garantie financière peut prendre la forme, entre autres, d'une police d'assurance, d'une contribution à un fonds pour l'environnement, d'une garantie bancaire, d'un cautionnement ou de réserves propres. Les États membres ne sont pas tenus de rendre cette garantie financière obligatoire.

59 Sept États membres (la Tchéquie, l'Irlande, l'Espagne, l'Italie, la Pologne, le Portugal et la Slovaquie) exigent une garantie financière pour tout ou partie des responsabilités environnementales, comme le montre la ***figure 11***.

[49] Article 14 de la directive 2004/35/CE.

Figure 11 – Garantie financière destinée à couvrir les responsabilités relevant de la DRE dans l'UE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données d'un rapport de Stevens & Bolton LLP.

60 Une étude élaborée pour le Parlement européen a conclu que le problème de l'insolvabilité pouvait être résolu au moyen d'une garantie financière obligatoire. Par exemple, le Portugal impose une garantie financière obligatoire pour toutes les activités présentant un risque pour l'environnement répertoriées dans la DRE. Le pays accepte un large éventail d'instruments de garantie financière, notamment les polices d'assurance, les garanties bancaires, les fonds pour l'environnement et les fonds

propres. Le Portugal n'a signalé aucun cas d'insolvabilité ayant empêché l'application de la responsabilité environnementale[50].

61 Dans le cadre du programme de travail 2017-2020, la Commission a financé une étude sur la disponibilité et la demande de polices d'assurance dans les États membres[51]. Cette étude a révélé que les polices d'assurance couvrant les responsabilités liées à la DRE n'étaient pas largement disponibles dans l'ensemble de l'UE et n'existaient pas dans certains États membres, alors qu'il s'agit de l'instrument le plus populaire en matière de garantie financière. Elle a également permis de constater que la disponibilité ne correspondait pas nécessairement à la demande et que dans certains pays, la disponibilité était élevée, mais la demande, faible. Toutefois, l'étude a également montré que, dans les États membres où la garantie financière était obligatoire pour les responsabilités découlant de la DRE, cette obligation a stimulé le développement du marché des assurances.

62 Dans son programme de travail 2021-2024, la Commission prévoit de réaliser une étude de suivi afin d'examiner les doublons entre la législation nationale préexistante en matière de responsabilité environnementale et l'application de la DRE dans chaque État membre. Elle prévoit également d'encourager les États membres qui n'ont pas instauré de garantie financière obligatoire pour les responsabilités liées à la DRE à envisager d'étendre les exigences existantes en matière de garantie financière obligatoire afin d'y inclure des exigences concernant les responsabilités découlant de la DRE et d'envisager d'imposer une responsabilité secondaire à d'autres personnes, telles que les administrateurs et les dirigeants, ainsi que les sociétés mères[52].

---

[50] Fogleman, V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, 2020, p. 127-128.

[51] Fogleman, V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, 2020.

[52] *Multi-Annual ELD Rolling Work Programme (MARWP) for the period 2021-2024*, p. 8-9.

L'UE a financé des projets de réparation de dommages environnementaux

63 Les autorités des États membres devraient veiller à ce que, dans la mesure du possible, les pollueurs supportent les coûts de leur pollution. Les lignes directrices de l'UE relatives à l'utilisation de fonds publics pour la protection de l'environnement[53] précisent les conditions dans lesquelles un tel investissement est possible dans le contexte du PPP:

- pour réduire la pollution due aux émissions industrielles, un financement public est autorisé lorsque l'investissement vise à dépasser les normes de l'UE ou à augmenter le niveau de protection de l'environnement lorsque de telles normes font défaut (point ***23***). Il en va de même lorsque l'investissement vise à se préparer aux futures normes de l'Union;

- en ce qui concerne l'assainissement des sites contaminés, un financement public est autorisé lorsque le pollueur n'est pas identifié ou ne peut être tenu pour légalement responsable du financement de l'assainissement;

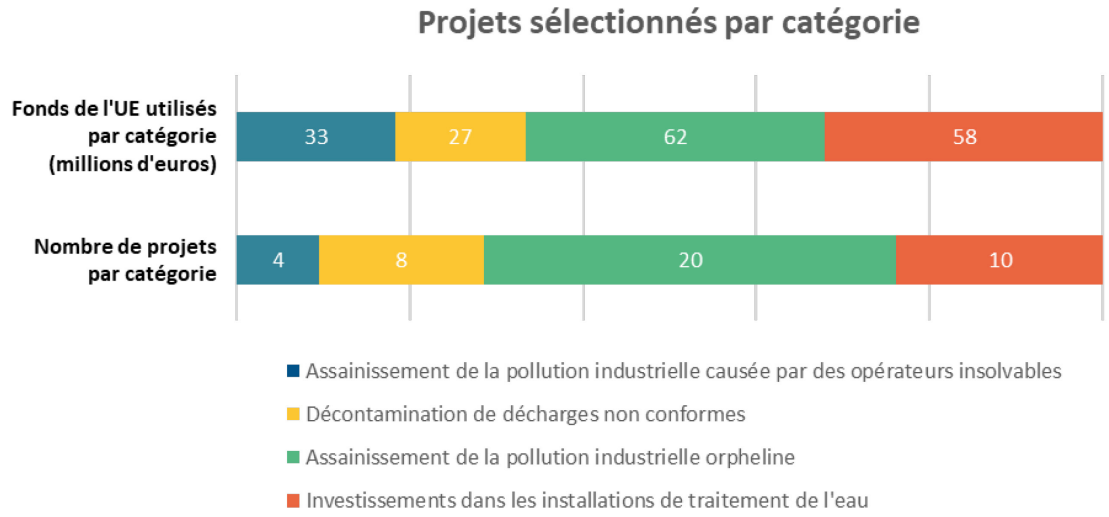
- pour les projets de gestion des déchets, un financement public ne peut être utilisé pour permettre à un exploitant générant des déchets d'être déchargé du coût de leur traitement.

64 Afin de vérifier l'application du PPP lorsque des projets sont cofinancés par des fonds de l'UE, nous avons analysé 42 projets (***figure 12***) pour un montant de 180 millions d'euros provenant des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) et du programme LIFE. Les projets étaient situés dans huit régions de trois États membres: 19 en Italie, 10 en Pologne et 13 au Portugal. Nous avons examiné si, lors du financement de ces projets, l'autorité responsable avait envisagé d'appliquer le PPP, notamment en cherchant à identifier le pollueur, en exigeant l'endiguement de la pollution et la décontamination de la zone concernée et en engageant des procédures pour recouvrer les fonds publics dépensés.

---

[53] Communication de la Commission européenne, Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, 2014/C 200/01.

Figure 12 – Projets sélectionnés



Source: Cour des comptes européenne.

Des fonds de l'UE ont été utilisés pour nettoyer la pollution orpheline

65 La pollution orpheline est une pollution qui s'est produite par le passé et pour laquelle le PPP ne peut être appliqué parce que le pollueur n'est pas identifié, n'existe plus ou ne peut être tenu pour responsable. La DRE acte cet état de fait et ne s'applique qu'à la pollution survenue après 2007. La pollution orpheline découle principalement d'activités industrielles antérieures, qui ont contaminé les sols avec des métaux, des goudrons et d'autres substances dangereuses[54].

66 Sur les 42 projets que nous avons examinés, 20 concernaient une pollution orpheline (pour un budget de 62,1 millions d'euros). Dans ces cas, le PPP n'a pas pu être appliqué et des fonds publics ont été utilisés, comme l'illustre l'***encadré 2***.

[54] AEE, Contamination des sols: l'héritage inquiétant de l'industrialisation, 2019.

Encadré 2

Au Portugal et en Italie, des cas de pollution orpheline auxquels le PPP ne s'applique pas

En 2011, le Portugal a dressé une liste de 175 mines abandonnées qui nécessitaient une décontamination de grande ampleur en raison de la présence de sulfures métalliques ou de minerais radioactifs. Nous avons examiné trois projets financés par les Fonds ESI qui portaient sur des mines aujourd'hui abandonnées, exploitées entre le XIX^{e} et le XX^{e} siècle. La contribution prévue de l'UE s'élève à 9,1 millions d'euros sur la période 2015-2021. Les projets concernent la réhabilitation des mines et des environs. Les activités minières ayant cessé depuis plusieurs décennies, aucun exploitant ne peut être tenu pour responsable, car soit l'exploitant en question n'existe plus et n'est plus responsable, soit il n'avait pas l'obligation légale de décontaminer les sols à l'époque où il était en activité.

Nous avons examiné un projet financé par les Fonds ESI, à hauteur de 1,9 million d'euros, qui visait à décontaminer un site dans les Pouilles (Italie) précédemment occupé par une centrale à gaz exploitée entre le milieu du XIX^{e} siècle et les années 1960. La centrale a contaminé environ 20 000 m² de terres et d'eaux souterraines avec des métaux, des hydrocarbures, de l'amiante et d'autres substances nocives. La commune est propriétaire du terrain et détenait une partie de la société qui exploitait la centrale. Les autorités italiennes ont procédé à une analyse environnementale entre 1999 et 2004; elles ont ensuite assaini les sols et elles dépolluent actuellement l'aquifère. Aucune législation environnementale n'empêchait la centrale de polluer à l'époque où elle était en exploitation.

Des fonds de l'UE ont également été utilisés dans des cas où les autorités nationales n'ont pas appliqué la législation environnementale et n'ont pas fait payer les pollueurs

67 Nous avons recensé huit projets en Campanie (Italie), qui ont reçu 27,2 millions d'euros de fonds de l'UE pour éliminer une pollution survenue alors que la législation environnementale de l'Union était déjà en vigueur. Les exploitants responsables de décharges pour la collecte de déchets municipaux n'ont pas respecté la législation environnementale applicable. Les autorités publiques chargées de la supervision de ces sites ne les ont pas obligés à nettoyer la pollution qu'ils ont générée. Cette utilisation des fonds de l'UE est contraire au PPP, comme l'illustre l'***encadré 3***.

Encadré 3

Un défaut d'application de la législation environnementale se solde par un défaut d'application du PPP dans une région italienne

En 2007, la CJUE[55] a jugé que l'Italie n'avait pas, pour un certain nombre de décharges, respecté les règles de l'UE relatives aux déchets mis en décharge pendant une période prolongée, causant ainsi des dommages environnementaux significatifs.

Des communes ou des entreprises publiques de services publics exploitaient les huit décharges que nous avons examinées, dont quatre étaient concernées par l'arrêt susmentionné, pour la collecte de déchets solides urbains entre les années 1970 et le début des années 2000. Elles n'ont toutefois pas respecté les exigences environnementales de l'UE en vigueur, ce qui a causé de graves dommages environnementaux. La contribution des Fonds ESI prévue pour l'ensemble des huit projets d'assainissement des décharges en Campanie au cours de la période de programmation 2014-2020 s'élevait à 27,2 millions d'euros.

À titre d'exemple, l'une des décharges ne disposait pas de l'équipement nécessaire pour protéger les sols, la nappe phréatique ou l'air, de la pollution. L'exploitant n'a pas protégé le site contre la décharge sauvage de déchets, y compris de déchets dangereux, ni pendant son exploitation ni après sa fermeture. Les autorités italiennes ont utilisé 2,2 millions d'euros de fonds de l'UE pour décontaminer le site en 2017 et en 2018, à la suite de quoi la Commission a estimé que l'ancienne décharge respectait la législation environnementale de l'UE.

L'absence de garantie financière pour couvrir la responsabilité environnementale accroît le risque que les coûts soient supportés par les contribuables

68 Lorsque les exploitants ne disposent pas d'une garantie financière suffisante, ils peuvent ne pas être en mesure de supporter le coût de l'élimination de la pollution qu'ils ont causée (points ***56*** à ***62***). C'est la situation que nous avons rencontrée dans quatre projets de dépollution, représentant un montant de 33 millions d'euros, où l'exploitant, identifié comme responsable de la pollution, avait fait faillite. En conséquence, des fonds publics ont dû être utilisés pour décontaminer les sols et l'eau. Cette pratique est contraire au PPP, comme l'illustre l'***encadré 4***.

[55] Arrêt de la Cour du 26 avril 2007 dans l'affaire C-135/05.

Encadré 4

Exemples d'absence de garantie financière ayant entraîné un défaut d'application du PPP

En 1995, quelques années après avoir cessé la production, une entreprise fabriquant des produits à base d'amiante en Italie a déposé le bilan. Avant l'ouverture de la procédure de liquidation, l'entreprise avait commencé à réparer les dommages environnementaux causés par son activité, à la demande du ministère italien de l'environnement. Toutefois, dès l'ouverture de la procédure de faillite, l'administrateur judiciaire a cessé de financer l'assainissement. Par conséquent, les autorités publiques régionales ont poursuivi la décontamination. Le projet que nous avons contrôlé a bénéficié d'une aide de l'UE de 7,1 millions d'euros. Il consistait à démolir des bâtiments en surface et à sécuriser des matériaux contenant de l'amiante stockés au sous-sol. Les autorités ont achevé les travaux en 2019. Elles ont engagé une procédure judiciaire pour recouvrer les fonds utilisés pour l'opération de dépollution, mais elles n'excluent pas la possibilité de ne rien récupérer, sachant que la société fait l'objet d'une procédure de faillite.

En Pologne, les autorités chargées de l'environnement ont trouvé des substances toxiques dans les eaux souterraines et dans le sol sur un site où se trouvait une usine chimique. La pollution des eaux souterraines constitue un risque pour la santé des riverains et pourrait se propager à une zone Natura 2000. En 2000, les autorités régionales ont engagé une procédure à l'encontre de l'entreprise chimique qui n'a pas décontaminé le site, afin de l'obliger à prendre des mesures de réparation. En 2014, la société a déposé le bilan et engagé une procédure de liquidation. En 2016, les autorités ont produit une créance dans le cadre de la procédure d'insolvabilité, mais l'administrateur judiciaire n'a engagé aucune mesure de réparation et a vendu plusieurs éléments des installations qui empêchaient la libération de substances chimiques.

Selon les autorités, l'infrastructure continue de se détériorer et la pollution continue de se propager. En outre, la décision juridique imposant que des mesures de prévention ou de réparation soient prises pourrait être impossible à mettre en œuvre en raison de la faillite de l'exploitant. Par conséquent, les autorités ont utilisé des fonds publics, dont 17,3 millions d'euros provenant des Fonds ESI, pour réparer les dommages causés à l'environnement sur une première zone de 27 hectares. Elles estiment que la pollution touche plusieurs milliers d'hectares et que le coût total de l'assainissement pourrait dépasser 540 millions d'euros.

Conclusions et recommandations

69 Le principe du pollueur-payeur (PPP) sous-tend la politique environnementale de l'UE et exige que les pollueurs supportent les coûts engendrés par la pollution résultant de leurs activités, y compris le coût des mesures prises pour prévenir, combattre et éliminer la pollution et celui qui pèse sur la société.

70 Nous avons examiné le cadre d'action de l'UE en ce qui concerne le PPP, en nous intéressant plus particulièrement à son application dans les domaines couverts par la politique environnementale de l'Union et aux actions menées par la Commission en lien avec la directive sur la responsabilité environnementale (DRE). Nous avons également cherché à savoir si une protection efficace empêchait le budget de l'UE d'être utilisé pour régler des dépenses qui devraient être supportées par les pollueurs.

71 Dans l'ensemble, nous avons constaté que le PPP était pris en compte à des degrés divers dans les différentes politiques environnementales de l'UE et que sa couverture et son application restaient incomplètes. Les actions menées par la Commission pour soutenir la mise en œuvre de la DRE par les États membres n'ont pas permis de remédier aux principales faiblesses. Le budget de l'UE est parfois utilisé pour financer des actions de dépollution dont les coûts auraient dû, en vertu du PPP, être supportés par les pollueurs.

72 Le PPP est appliqué différemment d'un volet de la politique environnementale de l'UE à l'autre. En ce qui concerne les émissions industrielles, nous avons conclu que le PPP était appliqué aux installations industrielles les plus polluantes, qui relèvent de la directive relative aux émissions industrielles (DEI). Les propriétaires des installations sont tenus de supporter les coûts liés au respect des conditions fixées dans l'autorisation qui leur a été délivrée, y compris celle de prendre des mesures pour maintenir les émissions sous le plafond autorisé. La DEI ne s'applique pas aux petites installations et n'exige pas des installations qu'elles prennent en charge le coût de la pollution résiduelle pour la société (points ***20*** à ***25***). Même si la législation de l'UE sur les déchets impose aux États membres d'appliquer pleinement le PPP, le déficit de financement reste considérable et des investissements publics importants sont nécessaires pour atteindre les objectifs de recyclage (points ***26*** à ***31***). Bien que des progrès aient été accomplis en ce qui concerne certains polluants, pour de nombreuses entreprises, le prix de l'eau n'englobe pas les coûts générés par les polluants qu'elles rejettent dans l'eau. Le principe de récupération du coût des services liés à l'utilisation de l'eau est difficile à appliquer à la pollution provenant de sources diffuses, par exemple de l'agriculture (points ***32*** à ***38***). L'UE ne s'est pas dotée d'un

cadre général pour protéger les sols, même si de nombreux actes législatifs contribuent indirectement à réduire les pressions exercées sur l'environnement (points ***39*** à ***41***).

Recommandation n° 1 – Évaluer les possibilités d'intégrer davantage le principe du pollueur-payeur dans la législation environnementale

La Commission devrait évaluer les changements réglementaires et administratifs ainsi que le rapport coûts-avantages global d'une meilleure application du principe du pollueur-payeur, en particulier en ce qui concerne:

a) l'abaissement des limites d'émissions afin de réduire encore la pollution résiduelle;

b) la lutte contre la pollution diffuse de l'eau, quelle qu'en soit la source, y compris l'agriculture.

Quand? D'ici à fin 2024.

73 La DRE établit le cadre de l'UE en matière de responsabilité environnementale, fondé sur le PPP. Nous avons constaté que la DRE prévoyait une application partielle du PPP en cas de dommages environnementaux. Les dernières données disponibles sur la mise en œuvre de la DRE, bien qu'incomplètes, révèlent des lacunes dans les États membres (points ***44*** à ***48***). La DRE ne définit pas clairement certains concepts clés, ce qui donne lieu à des interprétations et applications divergentes au niveau des États membres (points ***49*** à ***55***). L'absence de garantie financière obligatoire au niveau de l'UE signifie en pratique que les contribuables supportent les coûts de réparation lorsqu'un exploitant à l'origine de dommages environnementaux devient insolvable (points ***56*** à ***62***). Nous avons conclu que les mesures prises à ce jour par la Commission n'ont pas permis de remédier aux lacunes de la DRE.

Recommandation n° 2 – Envisager de renforcer l'application de la directive sur la responsabilité environnementale

Nous recommandons à la Commission d'utiliser l'évaluation de la directive sur la responsabilité environnementale attendue pour avril 2023 pour examiner dans quelle mesure il serait possible:

a) d'améliorer les critères utilisés pour définir les dommages environnementaux auxquels la directive devrait s'appliquer;

b) d'accroître le recours aux instruments de garantie financière.

Quand? D'ici à fin 2023.

74 Nous avons trouvé des projets financés par des fonds de l'UE, qui auraient dû l'être par le pollueur (points ***63*** à ***68***). En cas de pollution orpheline, lorsque l'entité qui en est à l'origine n'a pu être identifiée ou tenue pour responsable, le recours à un financement public était justifiable et nécessaire pour remédier à la situation (points ***65*** et ***66***). Des fonds publics sont également utilisés lorsque les autorités responsables n'ont pas mis en œuvre la législation environnementale en temps voulu (point ***67***). L'absence de garantie financière couvrant la responsabilité environnementale a également contraint les autorités à utiliser des deniers publics pour restaurer des zones polluées, lorsque le pollueur était insolvable (point ***68***).

Recommandation n° 3 – Protéger les fonds de l'UE en veillant à ce qu'ils ne soient pas utilisés pour financer des projets qui devraient être à la charge du pollueur

La Commission devrait:

a) en sa qualité de superviseur, veiller à ce que les fonds de l'UE ne puissent être utilisés pour la dépollution qu'à condition que des contrôles, réalisés en coopération avec les États membres, aient établi que les autorités compétentes ont tout mis en œuvre pour que le pollueur prenne en charge la pollution dont il est responsable;

b) examiner la possibilité de modifier la législation pour rendre obligatoire le recours par les exploitants à des garanties financières couvrant les risques environnementaux.

Quand? 2025.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Samo Jereb, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 19 mai 2021.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner Lehne
Président

Annexe

Annexe I – Secteurs relevant de la directive relative aux émissions industrielles

La directive relative aux émissions industrielles s'applique aux secteurs ci-après. Dans certains d'entre eux, elle se limite aux installations dépassant une certaine taille.

- Industries d'activités énergétiques: combustion de combustibles dans des installations, raffinage de pétrole et de gaz, production de coke, gazéification ou liquéfaction de charbon et d'autres combustibles
- Production et transformation des métaux: grillage ou frittage de minerai métallique, production de fonte ou d'acier et transformation des métaux ferreux et non ferreux
- Industrie minérale: production de ciment, de chaux et d'oxyde de magnésium, production d'amiante ou fabrication de produits à base d'amiante, fabrication du verre, fusion de matières minérales et cuisson de produits céramiques
- Industrie chimique: production de produits chimiques organiques et inorganiques, fabrication d'engrais, de produits phytosanitaires ou de biocides, de produits pharmaceutiques et d'explosifs
- Gestion des déchets: élimination ou valorisation des déchets dangereux, élimination ou valorisation de déchets dans des installations d'incinération ou des installations de coïncinération, élimination des déchets non dangereux et gestion des décharges
- Fabrication de pâte à papier à partir de bois ou d'autres matières fibreuses, fabrication de papier ou carton, ainsi que de panneaux à base de bois
- Prétraitement ou teinture de fibres ou de textiles
- Tannage des peaux
- Abattage d'animaux, traitement et transformation en vue de la fabrication de produits alimentaires issus de matières premières animales et végétales
- Élimination ou recyclage de carcasses ou de déchets animaux
- Élevage intensif de volailles ou de porcs
- Traitement de surface de matières, d'objets ou de produits à l'aide de solvants organiques
- Fabrication de carbone ou d'électrographite par combustion ou graphitisation
- Captage des flux de dioxyde de carbone en vue du stockage géologique
- Préservation du bois et des produits dérivés du bois au moyen de produits chimiques

- Traitement des eaux résiduaires dans des installations autonomes, dans des circonstances particulières

Acronymes, sigles et abréviations

AEE: Agence européenne pour l'environnement

DCE: directive-cadre sur l'eau

DEI: directive relative aux émissions industrielles

DRE: directive sur la responsabilité environnementale

Fonds ESI: Fonds structurels et d'investissement européens

IMPEL: mise en œuvre et contrôle de l'application du droit de l'environnement

MTD: meilleures techniques disponibles

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques

PPP: principe du pollueur-payeur

REP: responsabilité élargie des producteurs

Glossaire

Action pour le climat: mesures de lutte contre les changements climatiques et leurs répercussions.

Engrais: toute substance (synthétique ou organique) contenant un ou plusieurs nutriments des plantes, épandue sur le sol pour en maintenir ou en améliorer la fertilité.

Fonds de cohésion: Fonds de l'UE destiné à réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'Union en finançant des investissements dans les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.

Fonds européen de développement régional (FEDER): Fonds de l'UE destiné à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union en finançant des investissements qui réduisent les déséquilibres entre les régions.

Garantie financière: tout instrument financier, tel qu'une police d'assurance, une contribution à un fonds pour l'environnement, une garantie bancaire, un cautionnement ou des réserves propres, qui garantit qu'une entreprise sera en mesure de s'acquitter de ses obligations financières si sa responsabilité est engagée.

Internalisation: mesures prises pour que les avantages ou les coûts non payés soient pris en compte dans la composition des prix des biens et des services.

LIFE: instrument financier soutenant la mise en œuvre de la politique environnementale et climatique de l'UE grâce au cofinancement de projets dans les États membres.

Limites d'émissions: la masse, exprimée en fonction de certains paramètres spécifiques, la concentration et/ou le niveau d'une émission, à ne pas dépasser au cours d'une ou de plusieurs périodes données.

Meilleures techniques disponibles (MTD): technologies industrielles, conception des installations et mesures opérationnelles présentant la meilleure performance environnementale, déterminées au moyen d'une évaluation des meilleures pratiques au fur et à mesure de leur évolution. Elles sont utilisées pour fixer les valeurs limites d'émission et les conditions de délivrance des autorisations.

Politique agricole commune: politique unique et harmonisée de l'UE en matière d'agriculture prévoyant des subventions et une série d'autres mesures visant à garantir la sécurité alimentaire, à assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs de l'UE, à promouvoir le développement rural et à protéger l'environnement.

Principe du pollueur-payeur: principe selon lequel les pollueurs sont tenus de supporter les coûts engendrés par la pollution résultant de leurs activités, y compris le coût des mesures prises pour prévenir, combattre et éliminer la pollution et celui qui pèse sur la société.

Responsabilité élargie des producteurs (REP): approche qui étend les responsabilités environnementales du producteur à la phase du cycle de vie du produit qui fait suite à la consommation, y compris son recyclage et son élimination.

Responsabilité environnementale: principe selon lequel il incombe aux opérateurs économiques qui causent des dommages à l'environnement de supporter le coût de leur réparation.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE INTITULÉ
«Principes du pollueur-payeur: une application incohérente dans les différentes politiques et actions environnementales de l'UE»

SYNTHÈSE

I. La Commission rappelle que le pacte vert pour l'Europe souligne que ce n'est qu'en utilisant pleinement la tarification et des réformes fiscales bien conçues que l'Europe pourra atteindre ses objectifs environnementaux d'une manière efficace et juste. Compte tenu du pacte vert pour l'Europe, la Commission s'emploiera à renforcer la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur (PPP) dans le droit de l'Union européenne et dans les politiques nationales correspondantes afin de contribuer à la réalisation de l'ambition «zéro pollution» de l'UE pour un environnement exempt de substances toxiques et de soutenir les politiques en matière de climat, d'énergie et d'économie circulaire.

III. Quatrième tiret - La Commission considère que les conclusions et recommandations sont pertinentes pour le Parlement européen et le Conseil puisqu'ils ont une compétence significative en ce qui concerne l'application du PPP et la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité environnementale.

IV. La Commission rappelle que, si elle s'efforce d'appliquer le PPP dans la politique environnementale, l'un des principaux instruments utilisé pour ce faire, la taxation, est généralement soumise à l'unanimité dans le cadre de la codécision. La pleine application requiert donc l'engagement des États membres.

En ce qui concerne la directive sur la responsabilité environnementale (DRE), qui est une mesure clé de la Commission, l'adoption de lignes directrices pour une compréhension commune des dommages causés à l'environnement n'a été achevée qu'en mars 2021, à l'issue d'un vaste processus de consultation. Il est donc prématuré de conclure qu'elle n'a pas remédié à une faiblesse majeure. Quant à l'absence de garantie financière obligatoire, la Commission convient que la question de la garantie financière demeure une préoccupation légitime et elle examinera attentivement cette question dans le cadre de l'évaluation prévue pour avril 2023.

Il est parfois justifié de recourir au budget de l'UE pour financer des actions de dépollution.

V. Premier tiret - La Commission accepte la nécessité d'examiner comment le PPP est appliqué pour concrétiser les engagements pris dans le cadre du pacte vert pour l'Europe. La Commission accepte la recommandation n° 1, point a), et accepte partiellement la recommandation n° 1, point b), en ce qui concerne les compétences qui relèvent de sa responsabilité.

Deuxième tiret - La Commission accepte cette recommandation.

L'évaluation de la DRE étudiera la possibilité de mieux appliquer le PPP.

Troisième tiret - La Commission accepte cette recommandation.

La Commission veillera à ce que le droit de l'Union applicable soit respecté en ce qui concerne les mesures nécessaires pour taxer les pollueurs pour la pollution dont ils sont

responsables et veillera à ce que les États membres soient conscients de leurs obligations à cet égard.

INTRODUCTION

03. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) considère que les instruments de tarification, y compris les taxes environnementales, sont des outils importants pour faire appliquer le PPP. Ces instruments incluent les taxes, notamment la taxation de la pollution qui fait l'objet d'autorisations, la responsabilité environnementale et la suppression progressive des subventions préjudiciables à l'environnement.

04. Le PPP couvre également les incidences sur la société et sur le bien-être.

06. La Commission tient compte de l'application du principe du pollueur-payeur dans d'autres domaines qui ont une incidence sur l'environnement, par exemple les transports, la pêche et la politique agricole.

La Commission estime que le PPP est mis en œuvre dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) par le biais, entre autres, du système de sanctions relatif à la conditionnalité [1] , dans lequel des réductions des paiements au titre de la PAC sont appliquées lorsque les agriculteurs ne respectent pas la législation applicable de l'UE en matière d'environnement et de climat, y compris certaines dispositions légales comme la directive sur les nitrates.

La PAC peut par ailleurs apporter un soutien direct à des pratiques, des investissements, etc. au service de l'environnement et du climat, uniquement pour les actions qui vont au-delà des obligations légales en la matière.

07. les États membres disposent d'une compétence considérable pour décider de l'opportunité et de la manière d'appliquer le PPP conformément au principe de subsidiarité, qui implique que les mesures politiques soient décidées à un niveau aussi proche que possible des citoyens, et donc au niveau de l'Union uniquement lorsque c'est nécessaire. La Commission soutient les États membres dans la réforme fiscale et la suppression progressive des subventions qui sont préjudiciables à l'environnement.

08. Quatrième tiret - La Commission rappelle que les dommages causés à l'environnement n'incluent pas seulement les dommages causés aux ressources naturelles elles-mêmes (c'est-à-dire les espèces protégées et les habitats naturels, l'eau, et les sols) mais aussi la dégradation des services fournis par ces ressources naturelles.

10. L'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale est un outil permettant d'améliorer la mise en œuvre de la politique et de la législation de l'UE en matière d'environnement. Il vise à remédier aux causes des lacunes dans la mise en œuvre et à tenter de trouver des solutions avant que les problèmes ne deviennent urgents.

11. Les besoins en investissements pour mener à bien la transition verte nécessitent des investissements supplémentaires pour atteindre les objectifs actuels de l'UE en matière de climat et d'environnement à l'horizon 2030 d'environ 470 milliards d'euros par an[1].

[1] *Identifying Europe's recovery needs* (Définir les besoins de l'Europe en matière de relance), COM(2020) 456.

12. La mise en œuvre des Fonds structurels et d'investissement (Fonds ESI) suit le principe du cofinancement afin de garantir l'appropriation des politiques sur le terrain. Le fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds de cohésion cofinancent, entre autres, des activités dans les secteurs à la fois des déchets et de l'eau afin de satisfaire aux exigences de l'acquis environnemental de l'Union et même au-delà de ces exigences, des investissements dans la protection et la restauration de la biodiversité et des sols ainsi que dans les infrastructures vertes, et des investissements dans la régénération et la décontamination des zones de friche. De plus, le soutien du FEDER porte aussi sur des investissements dans des technologies innovantes visant à améliorer la protection de l'environnement dans le secteur des déchets, dans celui de l'eau et en ce qui concerne les sols.

OBSERVATIONS

21. La directive relative aux émissions industrielles (DEI) donne aux autorités compétentes une certaine marge de flexibilité pour fixer des valeurs limites d'émission moins strictes (article 15, paragraphe 4). Cela n'est possible que dans les cas spécifiques où une évaluation montre que la réalisation des niveaux d'émission associés aux meilleures techniques disponibles (MTC) décrits dans les conclusions sur les MTD entraînerait des coûts disproportionnés par rapport aux avantages pour l'environnement en raison de la situation géographique, des conditions environnementales locales ou des caractéristiques techniques de l'installation. L'autorité compétente doit toujours fournir des documents justifiant l'octroi de telles dérogations.

De plus, le chapitre III de la DEI relatif aux grandes installations inclut certains instruments de flexibilité (plan national transitoire, dérogation limitée dans le temps, etc.).

23. La directive sur la responsabilité environnementale (DRE) s'applique aux «dommages environnementaux», dont la définition fait référence à différents niveaux de gravité.

24. La Commission considère que le PPP est intégré dans l'approche de la DEI dans son ensemble et qu'il couvre la pollution dans les limites légales, puisque ces limites légales deviennent plus strictes au fil du temps. Les opérateurs doivent investir, c'est-à-dire payer, pour rester dans ces limites. Le fait que les conditions d'autorisation doivent se fonder sur les meilleures techniques disponibles (MTD) et que ces MTD sont révisées, renforcés et mises à jour de manière périodique conduit les secteurs industriels à investir constamment dans des équipements plus performants et moins polluants, afin de respecter des limites d'émission plus strictes.

La DEI n'exige pas des installations qu'elles paient pour les effets sur la société de la pollution qui survient dans le cadre d'une autorisation.

35. Les États membres doivent mettre en place des politiques de tarification de l'eau qui incitent de manière suffisante une utilisation efficace de l'eau et qui incluent, conformément au PPP, une contribution adéquate de différentes utilisations de l'eau à la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau (il existe une marge d'appréciation qui permet de tenir compte d'éléments sociaux, économiques ou environnementaux, par exemple des tarifs sociaux ou des tarifs qui tiennent compte de la rareté de l'eau).

36. La Commission considère que les ménages supportent la majeure partie du coût de l'épuration de l'eau (en lien avec la contamination provenant d'autres activités, notamment l'agriculture), alors que le secteur agricole utilise une grande quantité d'eau qui n'est pas

traitée. L'application de la tarification de l'eau pour la récupération des coûts des services (y compris les coûts environnementaux) se fait «erga omnes» alors que, pour sanctionner les infractions, le PPP s'applique au niveau des pollueurs.

38. L'application du PPP relève principalement des États membres, qui doivent intégrer ce principe dans leurs législations nationales. L'application d'amendes se fait toujours au niveau individuel, à la suite d'une infraction à la législation nationale ou à la réglementation de l'UE.

39. La Commission met à jour la stratégie thématique de l'Union européenne pour la protection des sols en 2021 afin de s'attaquer de manière globale à la dégradation des sols et de contribuer à l'objectif de neutralité de la dégradation des sols d'ici à 2030. Le nouveau plan d'action «zéro pollution» pour l'air, l'eau et les sols examine en particulier la pollution des sols et l'assainissement des sites contaminés.

Un certain nombre d'instruments et de mesures dans le cadre de la PAC contribuent à la mise en œuvre d'activités visant à limiter la pollution des sols.

40. Pour les installations industrielles les plus polluantes, la DEI prévoit une approche intégrée de la prévention et du contrôle des émissions dans l'air, l'eau et les sols, de la gestion des déchets, de l'efficacité énergétique et de la prévention des accidents.

41. Pour les activités polluantes qui ont eu lieu il y a longtemps, le risque est plus élevé que le pollueur n'existe plus, qu'il ne puisse plus être identifié ou qu'il soit insolvable. Il est cependant possible d'appliquer le principe du pollueur-payeur également dans certains de ces cas, et certainement lorsqu'il existe des lois strictes relatives à la contamination des sols et des régimes de responsabilité en place au niveau national. En ce qui concerne la directive sur la responsabilité environnementale, si les dommages causés à l'environnement découlent d'activités «*qui n'ont pas été menées à leur terme avant*» le 30 avril 2007, la directive s'applique conformément au point 34 de l'arrêt sur les affaires jointes C-379/08 et C-380/08.

54. La communication présente une analyse très détaillée qui permet d'expliquer comment les dispositions existantes doivent être appliquées dans la pratique.

En ce qui concerne la validité juridique de la communication, la Commission souligne que seule la Cour de justice peut fournir une interprétation définitive de la DRE et souligne qu'elle reflète la compréhension qu'a la Commission de l'interprétation juridique correcte de la DRE.

56. La Commission considère que la situation décrite par la Cour des comptes européenne constitue un risque grave.

57. La Commission estime, tout comme la Cour des comptes européenne, que plus les coûts de réparation sont élevés, plus le risque est élevé que l'opérateur ne dispose pas des ressources permettant de couvrir ces coûts sans garantie financière.

60. La Commission est d'avis, tout comme la Cour des comptes européenne, que la sécurité financière obligatoire devrait réduire le risque que les coûts soient transférés sur le budget public pour des raisons d'insolvabilité.

63. Deuxième tiret - Dans le cadre de la DEI, le rapport de base sert de référence pour l'évaluation des activités d'assainissement à entreprendre par l'opérateur au moment de la cessation définitive de l'activité. Conformément aux Orientations de la Commission européenne concernant les rapports de base prévus à l'article 22, paragraphe 2, de la directive

2010/75/UE relative aux émissions industrielles (2014/C 136/03), l'histoire du site et l'historique de pollution doivent également, le cas échéant, être inclus dans le rapport de base et l'assainissement devrait donc être financé par des fonds privés.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

71. La Commission agit également pour soutenir la mise en œuvre par les États membres du PPP mais, malgré cela, ce principe n'est pas pleinement appliqué.

72. Il incombe aux États membres de veiller à tarifer la pollution qui survient dans les limites autorisées.

Dans le cas de l'eau, on distingue le coût de la ressource et le coût de la pollution associée au prélèvement (excessif).

Les émissions dans les limites légales nécessitent aussi des investissements, étant donné que ces exigences légales deviennent plus strictes au fil du temps.

Certaines installations plus modestes sont couvertes par la directive sur les installations de combustion moyennes (UE) 2015/2193 relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance de ce type d'installations. Elle s'applique aux installations de combustion d'une puissance thermique nominale égale ou supérieure à 1 mégawatt et inférieure à 50 mégawatts, quel que soit le type de combustible qu'elles utilisent. Même si le PPP n'est pas explicitement mentionné dans cette directive, les installations concernées sont également confrontées au prix de la pollution lorsqu'elles supportent les coûts de mise en conformité avec les exigences de la directive sur les installations de combustion moyennes.

Recommandation nº 1 – Évaluer les possibilités de renforcer l'intégration du principe du pollueur-payeur dans la législation environnementale

La Commission accepte la nécessité d'examiner comment le PPP est appliqué pour réaliser les engagements du pacte vert pour l'Europe en procédant à une évaluation de son application et en collaborant avec les États membres pour la mise en œuvre du PPP, y compris la tarification et l'élimination progressive des subventions préjudiciables à l'environnement.

La Commission accepte la recommandation nº 1, point a).

La Commission proposera une révision des mesures de l'UE visant à lutter contre la pollution causée par les grandes installations au début de l'année 2022, comme annoncé dans le pacte vert pour l'Europe. Cette révision a pour objectif de progresser sur la voie de l'objectif zéro pollution pour un environnement exempt de substances toxiques et de soutenir les politiques en matière de climat, d'énergie et d'économie circulaire.

La Commission accepte partiellement la recommandation nº 1, point b).

Dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, la stratégie «De la ferme à la table», la stratégie en faveur de la biodiversité et le nouveau plan d'action «zéro pollution» définissent les mesures que la Commission prendra pour lutter contre la pollution de l'eau. La Commission a renforcé la conditionnalité dans sa proposition relative à la nouvelle PAC, qui permettra de mieux lutter contre la pollution, et qui est examinée dans le cadre de la codécision. La

Commission admet qu'elle devrait tenir compte des coûts et des avantages de l'application du principe du pollueur-payeur dans ses politiques réglementaires, conformément à ses lignes directrices pour une meilleure réglementation. Néanmoins, la Commission ne peut accepter la recommandation d'examiner le rapport coûts-avantages et les changements réglementaires et administratifs liés à des mesures spécifiques lorsque celles-ci relèvent de la responsabilité des États membres.

73. La DRE définit les concepts clés, et des concepts connexes sont définis dans d'autres directives (comme la directive-cadre sur l'eau) étroitement liées à la DRE. Il s'est avéré difficile de parvenir à une compréhension commune de toutes les implications des définitions qui sont données de ces concepts. Les lignes directrices de la Commission adoptées en mars 2021 répondent à la nécessité de parvenir à une telle compréhension.

Recommandation nº 2 –Envisager de renforcer l'application du principe du pollueur-payeur dans les domaines régis par la directive sur la responsabilité environnementale

La Commission accepte la recommandation nº 2, point a).

La Commission admet que la DRE ne contient pas de critères explicites d'évaluation des dommages causés à l'eau et aux sols du type que l'on trouve dans l'annexe I de la DRE et qui permettent d'évaluer les dommages aux espèces protégées et aux habitats naturels. Il pourrait en effet être utile de disposer de critères juridiquement contraignants pour les dommages causés à l'eau et aux sols, et la Commission en tiendra compte dans le cadre de l'évaluation.

La Commission accepte la recommandation nº 2, point b).

Recommandation n° 3 – Protéger les fonds de l'UE en veillant à ce qu'ils ne soient pas utilisés pour financer des projets qui devraient être à la charge du pollueur

La Commission accepte la recommandation.

Dans le cadre de la gestion partagée, il est de la responsabilité des États membres de sélectionner les opérations dans lesquelles les conditions recommandées par la Cour des comptes européenne devraient s'appliquer.

a) La Commission veillera, au moyen des mécanismes mis en place dans le cadre juridique pour la politique de cohésion, à ce que le droit de l'UE applicable soit respecté en ce qui concerne les mesures nécessaires pour faire payer aux pollueurs la pollution dont ils sont responsables, et veillera à ce que les États membres aient conscience de leurs obligations à cet égard.
b) La Commission examinera cette question en tenant compte du contexte de la recommandation nº 2.

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par M. Samo Jereb, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Viorel Ştefan, Membre de la Cour, assisté de: M[me] Roxana Banica, cheffe de cabinet, et M. Olivier Prigent, attaché de cabinet; M. Colm Friel, manager principal; M. Frédéric Soblet, chef de mission; M. Georgios Karakatsanis, ainsi que M[mes] Katarzyna Radecka-Moroz et Anna Sfiligoi, auditeurs. La conception graphique a été réalisée par M[me] Marika Meisenzahl. L'assistance linguistique a été fournie par M[me] Cathryn Lindsay.



Viorel Ştefan



Roxana Banica



Olivier Prigent



Colm Friel



Frédéric Soblet



Roberto Resegotti



Katarzyna Radecka-Moroz



Anna Sfiligoi

Calendrier

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête / Début de l'audit	11.3.2020
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	26.3.2021
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	19.5.2021
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	14.6.2021

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2021.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquérir des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-6296-5	1977-5695	doi:10.2865/214248	QJ-AB-21-014-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-6284-2	1977-5695	doi:10.2865/556141	QJ-AB-21-014-FR-Q

La pollution coûte cher à la société et se trouve au cœur des préoccupations des citoyens de l'UE. En application du principe du pollueur-payeur (PPP), il est dans l'intérêt des pollueurs d'éviter de causer des dommages environnementaux puisqu'ils sont tenus pour responsables de la pollution qu'ils génèrent. Dans l'ensemble, nous avons constaté que le PPP était pris en compte et appliqué à des degrés divers dans les différentes politiques environnementales de l'UE et que sa couverture et son application restaient incomplètes. Le budget de l'UE est parfois utilisé pour financer des actions de dépollution dont les coûts auraient dû, en vertu du PPP, être supportés par les pollueurs. Nous recommandons d'intégrer davantage le PPP dans la législation environnementale, de renforcer le régime de responsabilité environnementale au niveau de l'UE et de mieux protéger les fonds de l'UE en veillant à ce qu'ils ne soient pas utilisés pour financer des projets qui devraient être à la charge du pollueur.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors