



Le principe pollueur-payeur

Dans le but de limiter les atteintes à l'environnement, le principe pollueur-payeur tend à imputer au pollueur les dépenses relatives à la prévention ou à la réduction des pollutions dont il pourrait être l'auteur. L'application de ce principe vise à anticiper un dommage et à fixer une règle d'imputation du coût des mesures en faveur de l'environnement.

1. Éléments de définition et contexte international

Le principe pollueur-payeur est un principe d'inspiration économique. Il a été élaboré dans les années soixante-dix par l'OCDE. Son objectif est de faire prendre en compte par les agents économiques, dans leurs coûts de production, les coûts externes pour la société que constituent les atteintes à l'environnement. Il vise les activités économiques mais aussi privées (utilisation d'une voiture individuelle, chauffage domestique...).

Le principe pollueur-payeur est un principe :

- d'efficacité économique : les prix doivent refléter la réalité économique des coûts de pollution, de telle sorte que les mécanismes du marché favorisent les activités ne portant pas atteinte à l'environnement ;
- d'incitation à minimiser la pollution produite ;
- d'équité : à défaut, les coûts incombent au contribuable qui n'est pas responsable de ces atteintes.

2. État des lieux en France

Le principe pollueur-payeur est un principe général de droit de l'environnement, repris dans la législation française et inscrit à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, selon lequel « les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci sont supportés par le pollueur ».

Pour mettre en œuvre ce principe, différents outils sont à la disposition des pouvoirs publics :

• La réglementation

Elle est un instrument traditionnel des politiques de l'environnement.

Le pollueur se voit imposer des normes techniques antipollution au sens large, incluant la limitation de la production de déchets. Il peut s'agir de normes à la source, de normes d'émission ou de normes de qualité du milieu ambiant.

On peut citer comme exemple le décret du 20 juillet 1998 visant à prendre en compte les exigences liées à l'environnement dans la conception et la fabrication des emballages. De même, l'arrêté du 2 février 1998 applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement consacre tout son chapitre V aux valeurs limites d'émissions des installations industrielles ou agro-alimentaires, notamment son article 22, qui dispose que les valeurs limites de rejet d'eau doivent être compatibles avec les objectifs de qualité et la vocation piscicole du milieu aquatique.

• Les taxes et redevances

- La fiscalité peut être incitative.

Elle consiste alors à accorder une réduction de l'impôt dû, en fonction de mesures favorables à l'environnement prises par le contribuable. Les incitations fiscales au bénéfice des entreprises ne sont admises que pour des mesures plus sévères que celles exigées par la réglementation, ou prises par anticipation avant de devenir obligatoires plus tard.

Parmi les instruments fiscaux utilisés, on peut citer l'amortissement exceptionnel permettant de diminuer l'impôt sur les sociétés pour une entreprise qui construit un immeuble très économe en énergie ou le crédit d'impôt pour les particuliers qui acquièrent un véhicule fonctionnant au GPL, à l'énergie électrique ou avec un système de bicarburant.

- La fiscalité peut être dissuasive.

Elle vise à imposer une contrainte financière aux pollueurs. On peut citer la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), dont l'assiette est directement liée au bruit, aux déchets, à la pollution de l'air, aux huiles usagées. Depuis 2000, elle est assise également sur les lessives, les granulats et les produits phytosanitaires. La Taxe d'importation des produits pétroliers (TIPP), assise sur les carburants.

- **Les redevances écologiques**

Ces redevances, à la différence des impôts proprement dits, sont liées à un service rendu, ou à la consommation d'un bien collectif comme l'eau. La principale est la redevance des agences de l'eau, qui comporte plusieurs éléments tenant compte de la quantité d'eau prélevée et du volume de pollution rejeté.

- **Les permis négociables**

Ce système n'est pas en vigueur en France, mais est déjà pratiqué aux États-Unis. Il consiste à allouer une quantité maximale (un quota) de pollution ou de consommation de ressources naturelles à des entreprises qui peuvent échanger ces droits sur un marché. Un projet de directive communautaire se prépare à instituer un tel système en matière d'émissions de gaz à effet de serre.

3. Éléments du débat

La principale difficulté consiste à identifier le pollueur. Hors le cas des nuisances des installations fixes, la réponse n'est pas forcément simple. Le pollueur peut être soit le producteur, soit le consommateur final, soit plusieurs maillons de la chaîne économique.

Il s'agit également de savoir dans quelles limites le pollueur doit être mis à contribution et quel est le niveau de protection de l'environnement recherché. Plusieurs approches sont possibles : celle qui se réfère au niveau de protection défini par les pouvoirs publics, celle qui se réfère à un coût économiquement acceptable ou celle qui renvoie à la loi les conditions de mise en œuvre.

4. Enjeux liés à la constitutionnalisation

- S'il est constitutionnalisé, le principe pollueur-payeur sera pris en compte lors de l'examen de la constitutionnalité des lois. De ce fait, les lois futures, ainsi que la réglementation qui en découle, devront davantage qu'aujourd'hui le refléter.
- L'assiette et le taux des diverses taxes, fixés dans les lois de finances qui sont chaque année déferées au Conseil constitutionnel, pourront être examinés au regard de ce principe.
- Les redevances d'usage devront prendre en compte, plus qu'aujourd'hui, les coûts réels de la pollution de toutes les activités ; elles pourront cependant continuer à être modulées en fonction d'autres exigences, comme l'intérêt collectif et la solidarité.
- Les agents économiques pourront contester certaines charges qui leur seraient imposées si elles n'étaient pas conformes à ces principes.