

Bruxelles, le 16 juillet 2026
(OR. en)

12025/26
ADD 2

ENV 965
CLIMA 405
COMPET 971
ECOFIN 1025
AGRI 605
SAN 604
CHIMIE 104

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	16 juillet 2026
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2026) 403 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DU BILAN DE QUALITÉ du principe de pollueur-payeur (PPP)

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2026) 403 final.

p.j.: SWD(2026) 403 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.7.2026
SWD(2026) 403 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU BILAN DE QUALITÉ

du

principe de pollueur-payeur (PPP)

{SEC(2026) 404 final} - {SWD(2026) 402 final}

Introduction

L'article 191, paragraphe 2, du TFUE énonce le principe du pollueur-payeur (PPP). Dans la pratique, le PPP, fondé sur le traité, signifie que le pollueur doit supporter le coût des mesures prises pour prévenir, réduire et éliminer la pollution, ainsi que les coûts imposés à la société, tels que les coûts liés aux incidences sur la santé, à la perte de services écosystémiques ou aux incidences sur l'économie.

Le PPP est un outil permettant de remédier à une défaillance du marché lorsque les prix des biens et des services supportés par le pollueur ne reflètent pas (entièrement) ces coûts. Par conséquent, les prix du marché sont faussés et le pollueur n'est pas (suffisamment) incité à prévenir la pollution. Le PPP corrige le mécanisme de marché en introduisant les bons signaux de prix, qui incitent à réduire la pollution et à investir dans des technologies propres; il soutient la transition juste en déplaçant la charge de la pollution de la société vers les pollueurs.

Méthodologie et champ d'application

Le présent bilan de qualité évalue la manière dont le PPP est appliqué dans l'ensemble des politiques de l'UE ayant une incidence sur l'environnement. Il suit une approche approfondie, examinant 76 actes législatifs couvrant tout le champ du 8^e programme d'action pour l'environnement (PAE)¹.

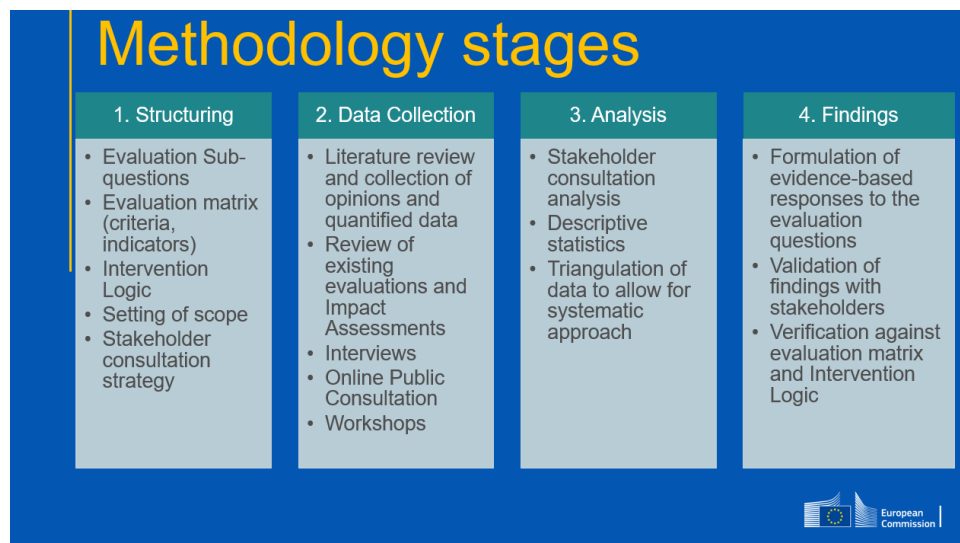
Contrairement à une évaluation standard qui porte sur tous les aspects d'une politique, dans le cadre du présent bilan de qualité, l'accent est mis sur la personne qui paie les actions requises. Par exemple, un acte législatif peut exiger une action de prévention (réduction de la pollution): le présent bilan de qualité examine non pas le niveau d'ambition de cette prévention, mais si le pollueur en supporte le coût et, lorsque les données disponibles le permettent, les coûts encourus pour l'obliger à payer. Afin de garantir une approche systématique, le présent bilan de qualité examine trois catégories de coûts: i) les coûts de la prévention et de la réduction de la pollution, ii) les coûts des obligations administratives et iii) les coûts des dommages environnementaux.

Le PPP est un principe fondamental du droit de l'environnement de l'Union et il incombe donc également aux États membres de le mettre en œuvre au niveau national. Cela est particulièrement vrai dans le cas des coûts des dommages environnementaux, pour lesquels un prix peut être fixé au niveau de l'UE (par exemple dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE ou des régimes de responsabilité élargie du producteur), mais où la compétence de l'Union en matière de taxes est limitée, de sorte que ce sont souvent les États membres qui ont la compétence d'appliquer des taxes environnementales, conformément au principe de subsidiarité.

Les questions posées sont celles de savoir pourquoi nous ne mettons pas pleinement en œuvre le PPP, quel est le coût de son application, s'il rend la politique environnementale plus efficace en termes de coûts et d'avantages, s'il est équitable et juste, si l'on observe des différences significatives dans son application entre les politiques de l'UE et entre les États membres, si le PPP est pertinent par rapport aux objectifs de l'UE en matière de climat et d'environnement, et quelle est la valeur ajoutée de l'UE.

¹ La stratégie de l'UE pour la bioéconomie, bien qu'elle constitue une stratégie importante pour stimuler la transition écologique fondée sur les ressources biologiques, n'a pas été prise en considération.

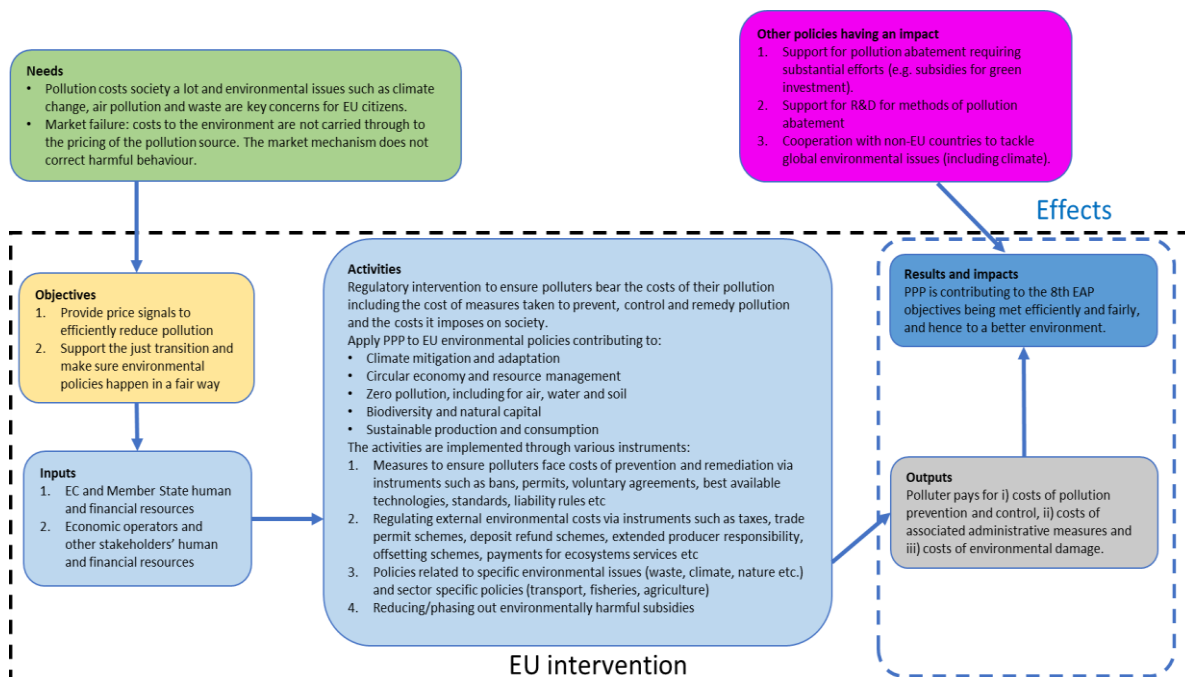
Le bilan de qualité a été soutenu par une consultation publique, des consultations ciblées et des ateliers, notamment pour valider les premières conclusions.



Logique d'intervention

Le PPP poursuit deux objectifs: premièrement, fournir des signaux de prix pour réduire efficacement la pollution et, deuxièmement, soutenir la transition juste et veiller à ce que les politiques environnementales soient mises en œuvre de manière équitable.

Les dépenses (inputs), sous la forme de frais généraux, garantissent l'existence d'une activité sous la forme d'une intervention réglementaire afin que le PPP soit appliqué. Il en résulte que les pollueurs supportent les coûts de leur pollution et que les objectifs du 8^e PAE sont atteints de manière efficace et équitable.



État des lieux

Malgré certaines différences conceptuelles, les dépenses nationales de l'UE pour la protection de l'environnement communiquées à Eurostat fournissent une bonne estimation des dépenses consacrées à la prévention et au contrôle et s'élèvent à 357 milliards d'euros par an. Ce chiffre

comprend certaines dépenses pour les coûts administratifs, y compris les frais généraux liés à la garantie de l'application du PPP.

Il existe une base de données relativement solide sur les dommages environnementaux, mais seulement une monétisation partielle des dommages. Lorsque des éléments probants sont disponibles, les estimations du degré d'internalisation ne font état que d'une mise en œuvre partielle du PPP. Cela se reflète dans le montant des taxes environnementales, d'environ 320 milliards d'euros par an, un niveau largement inférieur aux estimations, même partielles, des dommages monétaires (par exemple, entre 268 et 428 milliards d'euros par an, rien que pour la pollution atmosphérique due à l'industrie). En outre, les subventions préjudiciables à l'environnement envoient un signal de prix contradictoire: les subventions aux combustibles fossiles s'élèvent à 123 milliards d'euros par an.

Principales conclusions et principaux enseignements tirés

L'analyse a révélé que le PPP est partiellement mis en œuvre, mais lorsqu'il est mis en œuvre, il est efficace pour améliorer l'efficacité de la politique environnementale. La mise en œuvre partielle laisse la possibilité de nouvelles améliorations, examinées au cas par cas.

- Il ressort du présent bilan de qualité que le **PPP est partiellement mis en œuvre**. Sa mise en œuvre est généralement satisfaisante dans les politiques visant les **coûts de la prévention et de la réduction de la pollution**. On observe toutefois des lacunes dans l'application du PPP aux **coûts administratifs** de la mise en œuvre des politiques, et en particulier en ce qui concerne les coûts des dommages environnementaux. Cette mise en œuvre lacunaire s'observe dans tous les secteurs d'activité économique. Les enseignements tirés concernent la manière d'améliorer la mise en œuvre, qui doit être examinée au cas par cas.
- On constate par ailleurs que le PPP est un **mécanisme efficace pour fournir des signaux de prix qui augmentent l'efficacité de la politique environnementale**. Le PPP permet notamment d'améliorer l'efficacité de la politique environnementale en incitant les agents économiques, par les prix, à modifier leur comportement ou à innover et, partant, à réduire les coûts de la pollution. Favoriser une mise en œuvre plus complète du PPP pourrait encore réduire les coûts de la politique environnementale.

Il est difficile de fournir une analyse coûts-avantages d'un principe. L'analyse doit distinguer, d'une part, les coûts et les avantages des politiques et, d'autre part, les coûts et les avantages de l'application du PPP à ces politiques. Pour ces derniers, les coûts sont principalement ceux liés à l'identification du pollueur et à l'application du PPP (ci-après dénommés «frais généraux»), tandis que les avantages sont les gains d'efficacité obtenus grâce aux signaux de prix lorsque c'est le pollueur qui paie, et non, par exemple, le contribuable en général. Les coûts et avantages de l'application du PPP sont difficiles à identifier et à distinguer de ceux des politiques environnementales elles-mêmes.

L'analyse coûts-avantages est réalisée sur la base des données disponibles reflétant les coûts supportés par les pollueurs, ainsi que, dans une certaine mesure, les frais généraux administratifs exposés pour faire en sorte que ces derniers paient pour des politiques sectorielles concrètes et les avantages en termes d'amélioration de l'efficacité. Les **frais généraux liés à l'application du PPP semblent plus que justifiés par les avantages de cette application**. Toutefois, cette question doit être examinée au cas par cas en vue de la poursuite de la mise en œuvre.

La mise en œuvre partielle peut être encouragée par trois **facteurs de réussite essentiels** qui ont jusqu'à présent dissuadé les décideurs politiques et qui doivent être abordés pour permettre une meilleure mise en œuvre:

1. Faire payer le pollueur **peut être un mécanisme efficace pour soutenir la transition juste**. Une conception minutieuse des politiques tenant compte des effets distributifs est un facteur de réussite essentiel pour s'assurer que cela se concrétise en pratique. L'application du PPP dans les politiques environnementales est a priori intrinsèquement équitable, en ce sens que les coûts sociaux de la pollution sont supportés par le pollueur et non par le contribuable en général ou par les seules personnes affectées. Il existe toutefois un risque que le PPP ne soit pas cohérent avec la transition juste lorsque les effets distributifs ont une incidence négative sur des groupes ou régions vulnérables d'une manière qui n'est pas justifiée par les avantages pour ces groupes/régions. On observe cependant dans des cas pratiques qu'un effet distributif progressif peut être obtenu grâce à une conception minutieuse des politiques, prévoyant notamment une tarification progressive, des exonérations ou un mécanisme de compensation utilisant les recettes des taxes environnementales.
2. Faire payer le pollueur augmente les coûts pour les entreprises polluantes et peut avoir une **incidence sur leur compétitivité et entraîner une délocalisation de la pollution**. Toutefois, en fonction de la conception des politiques, la politique environnementale peut également soutenir et stimuler la rentabilité et la compétitivité. Si la politique environnementale appliquant le PPP peut également stimuler l'innovation, des mesures et mécanismes d'accompagnement doivent être envisagés au cas par cas pour remédier aux incidences négatives potentielles sur la compétitivité.
3. Il est nécessaire **de prendre en considération les difficultés d'application et les frais «généraux» qui en résultent**. Bien qu'ils soient difficiles à isoler, l'existence de frais généraux pour l'application du PPP contribue à expliquer la mise en œuvre partielle. Il s'agit notamment des coûts liés à l'identification des pollueurs et à la mesure de leur pollution. Des solutions numériques devraient être explorées afin d'alléger encore les coûts de mise en œuvre.

Ce bilan de qualité a également permis de constater que:

- La **cohérence de l'application du PPP dans l'ensemble des politiques de l'UE est forte**, et l'on constate l'absence de conflits entre les mesures relevant du PPP. On observe cependant certaines **incohérences dans la mise en œuvre**, les variations dans l'application du PPP étant les plus prononcées en ce qui concerne les coûts des dommages environnementaux. La cohérence varie également au sein des objectifs prioritaires et entre ceux-ci: la politique climatique a introduit le mécanisme de tarification le plus répandu couvrant les dommages environnementaux. D'autres objectifs prioritaires sont en retard et la mise en œuvre du PPP est généralement plus faible; en particulier, la tarification des dommages environnementaux est faible pour la biodiversité. La mise en œuvre du PPP varie également d'un État membre à l'autre, notamment en ce qui concerne l'utilisation des taxes environnementales.
- Les **subventions préjudiciables à l'environnement envoient un mauvais signal aux pollueurs** et sont donc en contradiction avec la mise en œuvre du PPP. Les subventions préjudiciables à l'environnement sont contraires au PPP parce qu'elles récompensent le pollueur et faussent les prix du marché. L'application du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» dans la gestion des fonds de l'UE permet de mieux appliquer le PPP: les futurs programmes du cadre financier pluriannuel respecteront ce principe lorsque cela sera possible et approprié.
- Le **PPP est très pertinent pour atteindre les objectifs de l'UE en matière de climat et d'environnement**. Il vise en effet à réduire les niveaux de pollution au moyen de

signaux de prix. L'un des atouts particuliers du PPP est de promouvoir l'évolution technologique au moyen de signaux de prix et, étant donné que le PPP est neutre sur le plan technologique, il peut s'adapter à l'évolution de la technologie et reste donc pertinent.

- Enfin, **l'analyse montre la valeur ajoutée de l'UE**. Il existe des avantages évidents, en termes d'application cohérente du PPP dans l'ensemble de l'UE, découlant des règles établies au niveau de l'UE, qui améliorent la cohérence globale entre les États membres et garantissent un degré plus élevé d'harmonisation du marché unique, permettant ainsi d'atteindre plus efficacement les objectifs stratégiques. Lorsque les politiques nationales fixent des règles spécifiques, la mise en œuvre du PPP est moins cohérente. Une nouvelle action au niveau de l'UE aurait permis de renforcer la mise en œuvre du PPP, d'harmoniser davantage le marché et de renforcer le marché intérieur.