

•• •• • DIFFUSION GÉNÉRALE

•• •• OCDE/GD(92)81

LE PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR  
Analyses et Recommandations de l'OCDE

DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES  
Paris 1992

>

MONOGRAPHIE DE L'ENVIRONNEMENT

- • Cette série est destinée à permettre une plus
- • large diffusion de certains rapports techniques
- • préparés par la Direction de l'Environnement de
- • l'OCDE. Le présent rapport est mis en diffusion
- • générale par le Secrétaire général sous sa propre
- • responsabilité. Des exemplaires supplémentaires
- • de cette Monographie peuvent être obtenus sur
- • demande en nombre limité.
  
- • Cette Monographie est également disponible en
- • anglais.

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

TABLE DES MATIERES

• • ••	PAGE
PREFACE.....	5
ACTES DU CONSEIL	
Principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international, C(72)128 .....	13
La mise en oeuvre du Principe pollueur-payeur, C(74)223.....	17
L'application du Principe pollueur-payeur aux pollutions accidentelles, C(89)88(Final).....	21
RAPPORTS EXPLICATIFS	
Note sur la mise en oeuvre du Principe pollueur-payeur.....	27
Certains aspects financiers de la prévention et de la lutte contre les marées noires.....	31
Application du Principe pollueur-payeur aux pollutions accidentelles.....	35
L'indemnisation des victimes de la pollution accidentelle.....	43
L'INTERNALISATION ET LE PPP DANS LES AUTRES ACTES DU CONSEIL ET LES DECLARATIONS	
Déclaration sur la politique de l'environnement.....	51
Déclaration - L'environnement : ressource pour l'avenir.....	51
Stratégie pour l'environnement dans les années 1990.....	51
Déclaration de clôture de la Conférence de l'OCDE sur les accidents liés aux substances dangereuses.....	52
Principes relatifs à la pollution transfrontière.....	52
Réemploi et recyclage des récipients de boisson.....	53
Le charbon et l'environnement.....	53
Certains aspects financiers des actions des autorités publiques relatives à la prévention et la lutte contre les marées noires.....	53
Politiques de gestion des ressources en eau : intégration, gestion de la demande et protection des eaux souterraines.....	54

•

PAGE

L'utilisation des instruments économiques dans les  
politiques de l'environnement.....•56

Résolution de la CEMT..... 56

## PRÉFACE

Le principe pollueur-payeur (PPP) a été adopté par l'OCDE en 1972, en tant que principe économique visant l'imputation des coûts associés à la lutte contre la pollution. La présente Monographie est un recueil de textes de l'OCDE qui ont trait au PPP ou sont utiles pour en percevoir la portée. Cette note introductive vise à présenter l'évolution du PPP au cours des vingt dernières années.

### 1. Le PPP, un principe économique

#### 1.1 Quels coûts ?

##### a) Coûts de prévention et de lutte contre la pollution

Dans les Recommandations de l'OCDE de 1972 et 1974 sur le PPP (1)(2), ce principe signifie que le pollueur doit supporter "le coût des mesures de prévention et de lutte contre la pollution", mesures qui sont "arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable". En d'autres termes, le pollueur doit supporter le coût des mesures qu'il est légalement tenu de prendre pour protéger l'environnement, telles que des mesures destinées à réduire les émissions de polluants à la source et des mesures destinées à éviter la pollution en traitant de façon collective les effluents de l'installation polluante et d'autres sources de pollution.

En principe, le pollueur supporte la totalité des coûts de prévention et de lutte contre la pollution à l'origine de laquelle il se trouve. Sauf exceptions répertoriées par l'OCDE (1)(2), le pollueur ne devrait recevoir de subventions d'aucune sorte pour lutter contre la pollution (subvention directe, facilités ou déductions fiscales pour les équipements de lutte contre la pollution, tarification insuffisante des services publics, etc).

Les exceptions au PPP admises par l'OCDE concernent l'aide à la recherche et au développement sur les techniques de lutte anti-pollution et l'aide aux entreprises polluantes existantes soumises à de nouvelles exigences particulièrement sévères dans le domaine de la lutte contre la pollution. Dans ce deuxième cas, une aide n'est admise qu'à condition que son montant soit limité dans le temps, qu'elle soit nécessaire pour des raisons sociales et qu'elle n'introduise pas de distorsions significatives dans le commerce et les investissements internationaux.

Les aides à la lutte anti-pollution ont été très utilisées dans les faits même si elles semblent être de faible ampleur sur le plan macroéconomique. La pratique semble évoluer de la manière suivante. Initialement des aides allant jusqu'à 45% des coûts d'investissement de lutte anti-pollution ont été admises dans la Communauté Européenne, mais actuellement les aides sont devenues beaucoup plus faibles (3). Quand elles existent, leur montant effectif dépasse rarement 15% des coûts d'investissement de lutte anti-pollution. L'aide apportée aux installations nouvelles a toujours été très faible et tout à fait exceptionnelle.

Si les aides destinées aux industries existantes sont devenues moins fréquentes, on envisage actuellement des aides particulières dans le secteur agricole afin de réduire la pollution qu'il engendre (par exemple, pollution des eaux de surface ou des eaux souterraines par les nitrates). Plus généralement, on observe un intérêt croissant pour les aides dans les cas où des efforts nouveaux et importants s'avèrent nécessaires au plan mondial (par exemple, en matière de protection de la couche d'ozone). D'autre part, on notera une tendance à octroyer une aide publique aux pollueurs qui prendraient des mesures de prévention et de lutte contre la pollution qui vont au-delà de celles qui sont arrêtées par les pouvoirs publics ou qu'ils sont tenus de prendre. Cette approche n'est pas contraire au texte adopté en 1972 mais n'avait pas été envisagée à l'époque. Elle tend à pérenniser les systèmes d'aide au nom des politiques de protection de l'environnement.

Le PPP tel que défini en 1972 a été progressivement généralisé ou étendu. D'un principe d'internalisation partielle\*, il tend de plus en plus à devenir un principe d'internalisation totale comme il apparaît ci-après.

b) Extension aux coûts des mesures administratives

Initialement, le PPP concernait essentiellement les mesures prises par les pollueurs pour réduire la pollution, c'est-à-dire des mesures de réduction des émissions de polluant dans le milieu. Une première extension a consisté à mettre à la charge des pollueurs les coûts des mesures administratives prises par les pouvoirs publics du fait des émissions de polluants. Selon plusieurs directives communautaires (4), le pollueur peut se voir imputer le coût de mesures particulières prises par l'administration telles que le coût des analyses, le coût des systèmes de surveillance, le coût des systèmes de contrôle dans la mesure où ces coûts sont directement rattachables à des activités polluantes particulières. Ainsi le coût administratif de la gestion des déchets peut être répercuté par les pouvoirs publics sur les producteurs de déchets. De même, le coût d'un réseau régional de surveillance de la pollution de l'air pourrait être imputé aux différents acteurs économiques à l'origine de la pollution de l'air dans la région surveillée.

---

\* En théorie économique, un coût externe (ou externalité) est un coût non indemnisé infligé à un tiers du fait de l'action d'agent économique. En matière de pollution, les coûts externes comprennent les coûts de prévention et de lutte contre la pollution, les coûts des dommages et les coûts administratifs. L'internalisation consiste à mettre tout ou partie des coûts externes à la charge du pollueur à la suite d'une intervention des pouvoirs publics ou d'une transaction économique. L'internalisation partielle est une internalisation limitée à certaines catégories de coûts. L'internalisation totale est une internalisation de toutes les catégories de coûts. En pratique, l'internalisation totale est rarement mise en oeuvre car, au mieux, le pollueur supporte le coût de l'indemnisation complète des dommages subis par toutes les victimes indemnisées. Dès lors, il ne supporte pas le coût du dommage des victimes non-indemnisées et il ne paye que le coût d'indemnisation qui est souvent très inférieur au coût social du dommage.

#### c) Extension aux coûts des dommages

La généralisation suivante, qui n'est pas encore achevée, consiste à étendre progressivement le principe pollueur-payeur aux coûts des dommages causés par la pollution. Il va de soi que le pollueur qui ne prendrait pas les mesures arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable engagerait sa responsabilité et devrait indemniser toutes les victimes d'un tel comportement.

Le problème est de savoir si un pollueur pourrait être tenu de supporter les coûts des dommages causés par la pollution lorsqu'il a pris toutes les mesures qui ont été arrêtées par les pouvoirs publics (cas de la pollution dite "résiduelle"). Si le niveau de pollution est néanmoins important ou si le dommage est sensible, la tendance actuelle consiste à considérer que le pollueur devrait aussi supporter les coûts des dommages. Au contraire, si le niveau de pollution est faible (pollution résiduelle tolérable), le dommage ne serait en général pas indemnisé. Le recours croissant aux régimes de responsabilité sans faute dans le domaine de la pollution devrait contribuer à augmenter les cas où le pollueur sera tenu de supporter les coûts des dommages.

En 1991, l'OCDE a adopté une Recommandation sur les instruments économiques (5) selon laquelle une gestion durable et économiquement efficace des ressources d'environnement requiert l'internalisation de coûts de prévention et de lutte contre la pollution ainsi que des coûts des dommages. Après vingt ans de discussions, la nécessité d'internaliser les coûts des dommages a été clairement reconnue dans un acte juridique de l'OCDE. Déjà, lors du Forum sur le droit international de l'environnement (Sienne, 1990), les juristes de l'environnement nommés par les principaux gouvernements avaient donné leur soutien à l'application du principe pollueur-payeur en matière de dommages à l'environnement.

Cette évolution entre progressivement en vigueur avec l'utilisation croissante des instruments économiques qui mettent à la charge des pollueurs une redevance ou une taxe au prorata de la pollution émise. L'imposition d'une redevance ou d'une taxe de pollution d'un niveau approprié permet en effet d'internaliser les coûts des dommages.

En l'absence de redevance, les coûts du dommage "résiduel" ne sont généralement pas internalisés. Il existe toutefois des exceptions lorsque le pollueur indemnise les victimes au titre de la responsabilité civile pour pollution "tolérée", régime qui existe déjà dans certains pays Membres.

#### d) Extension aux pollutions accidentelles

A l'origine, le PPP avait été conçu essentiellement dans le contexte des pollutions continues ou chroniques qu'il fallait réduire progressivement jusqu'à un niveau acceptable. Dans une Déclaration adoptée en 1988, l'OCDE a reconnu que le PPP était également applicable aux pollutions accidentelles (6) et en 1989 l'OCDE adoptait une Recommandation dans ce domaine (7).

Dans cette Recommandation, il était précisé que le coût des mesures de prévention des pollutions accidentelles et le coût des mesures de lutte contre ces pollutions devaient être imputés aux auteurs potentiels de telles

pollutions, que ces mesures soient prises par les auteurs potentiels ou par les pouvoirs publics. De même, les personnes à l'origine d'une pollution accidentelle effective devraient supporter le coût des mesures prises pour lutter contre cette pollution, y compris pour remettre l'environnement en état.

L'application du PPP aux mesures de maîtrise de l'urbanisation prises au voisinage des installations dangereuses a fait l'objet de débats. D'ores et déjà, l'OCDE a admis (7) que le PPP s'appliquait aux mesures prises au voisinage des installations nouvelles. Il reste à résoudre le problème des indemnités éventuelles des propriétaires près des installations existantes qui perdraient le droit de construire du fait des risques d'accident.

Le principe général mis en oeuvre dans la Recommandation (7) est que le risque de pollution accidentelle comme les conséquences d'un accident de pollution ne devraient pas grever les finances publiques mais être à la charge des pollueurs. La prévention des accidents sera d'autant meilleure que le pollueur supporte le coût de toutes les opérations qui sont rendues nécessaires par la survenance de l'accident (nettoyage, remise en état).

Comme dans le cas des pollutions chroniques, il existe des exceptions au PPP dans son application aux pollutions accidentelles. La justification de ces exceptions est que le pollueur ne devrait supporter que le coût des mesures "raisonnables" afin qu'il soit responsabilisé et prenne les décisions les plus efficaces d'un point de vue économique. Le PPP n'a pas pour objet de transférer aux pollueurs n'importe quelle dépense des pouvoirs publics, ni de pénaliser un agent économique qui n'a aucun moyen d'agir pour éviter la pollution accidentelle, mais de faire porter le fardeau financier par celui qui est le mieux à même de prendre les décisions les plus efficaces.

#### e) L'internalisation généralisée

L'évolution esquissée ci-dessus permet de conclure que le PPP s'identifie progressivement, mais pas encore complètement, avec le principe de l'internalisation totale des coûts de la pollution. A terme, il paraît probable que le pollueur devra supporter sinon la totalité du moins la plupart des coûts que la pollution est susceptible d'entraîner et il sera nécessaire de faire un appel croissant aux instruments économiques, aux mécanismes d'indemnisation et aux amendes pour que le PPP soit complètement mis en oeuvre. Les revenus procurés par ces instruments pourront servir à renforcer les politiques d'environnement ou d'autres politiques gouvernementales.

Si le pollueur est le payeur, il n'est en général que le premier payeur et il pourra souvent répercuter les coûts de la pollution dans ses prix ou sur le responsable ou partager ses coûts avec d'autres pollueurs potentiels dans le cadre de systèmes d'assurance. En fin de compte, le consommateur ou l'utilisateur sera bien souvent le vrai payeur. Mais dans d'autres cas, il pourra s'agir du propriétaire de l'activité polluante que la concurrence empêche de répercuter les coûts des mesures de lutte contre la pollution.

#### 1.2. Quel pollueur ?

Ayant déterminé ce que le pollueur devrait payer, il reste à définir qui est le "pollueur". Cette question n'a pratiquement pas été abordée dans les premiers textes adoptés par l'OCDE (1)(2) car le pollueur était bien évidemment



celui dont l'activité était à l'origine de la pollution. Au niveau communautaire, le pollueur avait été défini en 1975 (8) comme celui qui dégrade directement ou indirectement l'environnement ou crée des conditions aboutissant à sa dégradation. Pour une pollution émanant d'une installation industrielle, il s'agit normalement de l'exploitant de cette installation. Les cas des pollutions liées aux transports ou à la consommation sont plus difficiles à trancher. Pour des raisons d'efficacité économique et de facilité administrative, il est parfois utile de définir comme pollueur l'agent économique qui joue un rôle déterminant sur la pollution plutôt que l'agent à l'origine même de la pollution. Ainsi, le fabricant du véhicule pourrait être considéré comme étant le "pollueur" alors que la pollution est émise du fait de l'emploi du véhicule par son propriétaire. De même, le pollueur pourrait être le producteur de pesticides alors que la pollution résulte de l'utilisation plus ou moins appropriée de ces pesticides.

L'imprécision sur la détermination du pollueur a été levée dans des textes particuliers. Ainsi pour les déchets, le producteur de déchets peut être considéré comme étant le "pollueur" même s'il a remis ses déchets à une autre personne (9). Dans le domaine des pollutions accidentelles provenant d'installations dites "dangereuses", l'exploitant a été désigné par l'OCDE comme étant le "pollueur" (7). Au contraire, dans le cas des aéroports, le "pollueur" à l'origine du bruit pourrait être le transporteur aérien, l'autorité aéroportuaire, voire même les pouvoirs publics à l'origine de la décision d'implantation de l'infrastructure. Cette imprécision reflète l'absence de canalisation claire des multiples responsabilités qui s'imbriquent dans la création de la nuisance. Elle permet de désigner comme "pollueur" l'agent économique dans la chaîne polluante sur lequel il est le plus efficace d'agir tant sur le plan économique que sur le plan administratif. Toutefois des difficultés pourraient surgir si cet agent n'était pas le même pour les différents coûts à imputer (10).

Le PPP n'est pas un principe de responsabilité car il ne désigne pas le "responsable" de la pollution au sens juridique. Lorsque le pollueur est désigné, celui-ci doit effectivement supporter certains coûts et indemniser les victimes, mais il peut répercuter ces coûts sur le responsable de la pollution quel qu'il soit. Le pollueur agit donc comme le garant de l'indemnisation mais non comme le responsable de la pollution. Pour éviter que le responsable qui diffère du pollueur ne rembourse pas le pollueur des coûts engagés par celui-ci, le pollueur aura soin de prendre les garanties financières et/ou les assurances nécessaires contre ce risque. Dans certains cas, l'Etat doit intervenir pour faire en sorte que le coût du dommage soit payé aux victimes si le pollueur, le responsable et leur assureur font défaut. Les fonds d'indemnisation financés par les pollueurs potentiels ne sont pas contraire au PPP (11).

## 2. Le PPP, un principe juridique

Le principe pollueur-payeur (PPP) est considéré depuis 1990 comme étant "un principe général du droit international de l'environnement" (12). Cette reconnaissance au niveau mondial du principe pollueur-payeur parachevait une tendance qui s'était déjà marquée par l'inscription de ce principe dans l'Acte Unique Européen en 1987 et dans le Traité de Maastricht en 1992 (13). Auparavant, le principe pollueur-payeur avait été invoqué dans des législations nationales et des directives communautaires. Dans l'avenir, on peut s'attendre

à ce que le principe pollueur-payeur soit inscrit dans de multiples conventions (14) et déclarations gouvernementales au niveau régional ou au niveau mondial. Une telle évolution reflète le soutien croissant apporté à l'échelle mondiale aux principes sur lesquels est fondée l'économie de marché et à leur utilisation en matière d'environnement.

### 3. Conclusions

Le principe pollueur-payeur est d'abord un principe économique et depuis peu un principe juridique. Il n'a pas encore été codifié car son contenu a évolué et continuera d'évoluer. La tendance dominante consiste à responsabiliser davantage le pollueur et à alléger le fardeau économique que la pollution fait peser sur les pouvoirs publics.

Le principe pollueur-payeur n'est pas un principe d'équité, il ne vise pas à punir le pollueur mais à introduire les signaux appropriés dans le système économique afin d'intégrer les coûts d'environnement dans le processus de décision et d'aboutir à un développement durable respectueux de l'environnement). Le but est de veiller à ne pas gaspiller les ressources naturelles et de mettre fin à l'utilisation gratuite du milieu comme réceptacle de pollution. En fin de compte, il subsistera une certaine pollution du milieu et le consommateur supportera les coûts initialement mis à la charge du pollueur. Mais grâce à l'emploi du PPP, l'efficacité économique sera obtenue et les distorsions dans le commerce et les investissements internationaux seront réduites au minimum.

## NOTES

1. Recommandation sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international, C(72)128.
2. Recommandation sur la mise en oeuvre du principe pollueur-payeur, C(74)223.
3. Procédure de notification des systèmes d'aide financière pour la prévention et la lutte contre la pollution, Monographie No. 33, Direction de l'Environnement, OCDE, 1990.
4. Directive communautaire du 15 juillet 1975 relative aux déchets (Art. 11) et Directive communautaire du 20 mars 1978 relative aux déchets toxiques et dangereux (Art. 11).
5. Recommandation relative à l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement, C(90)177(Final).
6. Déclaration de clôture de la Conférence de l'OCDE sur les accidents liés aux substances dangereuses tenue à Paris les 9 et 10 février 1988, C(88)83.
7. Recommandation sur l'application du principe pollueur-payeur aux pollutions accidentelles, C(89)88(Final).
8. Communication de la Commission au Conseil relative à l'imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement. Principes et modalités d'application, J.O.C.E., L 194/2-4 (25/7/75)
9. Directive communautaire du 6 décembre 1984 relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté des transferts transfrontaliers de déchets dangereux, J.O.C.E., L. 326/31 (13/12/84).
10. Le Principe pollueur-payeur, OCDE, 1975.
11. Voir "L'assurance pollution et les fonds d'indemnisation", Monographie No. 42, Direction de l'Environnement, OCDE, 1992 (OCDE/GD(92)18).
12. Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, OMI, Londres, novembre 1990. Dans la Résolution n 5 adoptée à la Conférence diplomatique, il était même précisé que "l'un des principes de base pour fournir des fonds après des dommages de pollution est le Principe pollueur-payeur".

13. Acte Unique Européen, J.O.C.E., L.169/1-29 (26/6/87) (Article 130 R.). L'Article 34 du Traité sur l'établissement de l'union allemande (Berlin, 31 août 1990) oblige le législateur à prendre en compte "le principe pollueur-payeur". Voir aussi articles 130R2 et 130S5 du Traité de l'Union Européenne, Maastricht, 7 février 1992.
14. Les travaux en cours sur la responsabilité civile pourraient déboucher sur un renforcement du PPP.
15. Au sein de la CEE-Genève, voir Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (ENVWA/R.54) et Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (ENVWA/R.53). Au sein de la Commission Oslo-Paris, voir le projet de Convention cadre. Voir aussi le projet de Convention pour la Baltique. Au sein du Conseil de l'Europe, le projet de Convention sur les dommages résultant de l'exercice d'activités dangereuses pour l'environnement instaure une responsabilité objective.

A C T E S   D U   C O N S E I L

---

PRINCIPES DIRECTEURS RELATIFS AUX ASPECTS ECONOMIQUES  
DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT SUR LE PLAN INTERNATIONAL

(Recommandation adoptée le 26 mai 1976)  
C(72)128

LE CONSEIL,

Vu l'article 5b) de la Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, en date du 14 décembre 1960 ;

Vu la Résolution du Conseil, en date du 22 juillet 1970, instituant un Comité de l'environnement ;

Vu le Rapport du Comité de l'environnement sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international ;

Vu l'avis exprimé par les Comités intéressés ;

Vu la note du Secrétaire général ;

- I. RECOMMANDE que les gouvernements des pays Membres, lorsqu'ils définissent les politiques et mesures de contrôle relatives à l'environnement, observent les "principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international" qui figurent en annexe à la présente Recommandation.
- II. CHARGE le Comité de l'environnement de suivre, dans la mesure où il le juge nécessaire, l'application de la présente Recommandation.
- III. CHARGE le Comité de l'environnement de recommander le plus tôt possible l'adoption de mécanismes appropriés de notification et/ou de consultation, ou toute autre forme d'action appropriée.

{Annexe}

PRINCIPES DIRECTEURS RELATIFS AUX ASPECTS ECONOMIQUES  
DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT SUR LE PLAN INTERNATIONAL

Introduction

1. Les principes directeurs décrits ci-dessous concernent principalement les aspects internationaux des politiques de l'environnement, et notamment leurs conséquences économiques et commerciales. Ils ne couvrent pas, notamment, les problèmes particuliers qui pourraient se poser au cours des périodes de transition suivant la mise en vigueur des principes, les modalités d'application du principe "pollueur-payeur", les exceptions à ce principe, les pollutions qui s'étendent à deux ou plusieurs pays, ni les éventuels problèmes relatifs aux pays en voie de développement.

A. Principes directeurs

a) {Imputation des coûts ; le principe pollueur-payeur}

2. En matière d'environnement, les ressources sont généralement limitées et leur utilisation dans le cadre des activités de production et de consommation peut entraîner leur détérioration. Lorsque le coût de cette détérioration n'est pas pris en compte de manière adéquate dans le système des prix, le marché ne reflète pas la rareté de ces ressources au niveau national et international. Il est donc nécessaire que les pouvoirs publics prennent des mesures pour réduire la pollution et réaliser une meilleure allocation des ressources en faisant en sorte que les prix des biens dépendant de la qualité et/ou de la quantité des ressources d'environnement reflètent plus étroitement leur rareté relative et que les agents économiques en cause agissent en conséquence.

3. Dans bien des cas, pour assurer que l'environnement soit dans un état acceptable, il ne sera ni raisonnable ni nécessaire de dépasser un certain niveau dans l'élimination de la pollution, en raison des coûts que cette élimination entraînerait.

4. Le principe à appliquer pour l'imputation des coûts des mesures de prévention et de lutte contre la pollution, principe qui favorise l'emploi rationnel des ressources limitées de l'environnement tout en évitant des distorsions dans le commerce et les investissements internationaux, est le principe dit "pollueur-payeur". Ce principe signifie que le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux susdites mesures arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable. En d'autres termes, le coût de ces mesures devrait être répercuté dans le coût des biens et services qui sont à l'origine de la pollution du fait de leur production et/ou de leur consommation. D'une façon générale, de telles mesures ne devraient pas être accompagnées de subventions susceptibles d'engendrer des distorsions importantes dans le commerce et les investissements internationaux.

5. Ce principe devrait constituer un objectif des pays Membres ; il pourra toutefois y avoir des exceptions ou des arrangements spéciaux, en particulier pour les périodes de transition, sous la réserve qu'il n'en résulte pas des distorsions importantes dans le commerce et les investissements internationaux.

b) {Normes relatives à l'environnement}

6. L'application de politiques différentes de l'environnement d'un pays à l'autre, concernant par exemple la quantité admissible de pollution et les normes de qualité et d'émission, peut être justifiée par un certain nombre de facteurs tels que, par exemple, des capacités différentes d'assimilation de la pollution par l'environnement dans son état actuel, des objectifs sociaux différents et des priorités différentes accordées à la protection de l'environnement ainsi que des degrés différents d'industrialisation ou de densité démographique.

7. C'est pourquoi il peut être difficile d'atteindre, dans la pratique, le degré très élevé d'harmonisation des politiques de l'environnement qui apparaîtrait désirable. Néanmoins, il est souhaitable de tendre vers des normes plus strictes, en vue de renforcer la protection de l'environnement, surtout dans les cas où des normes moins strictes ne seraient pas entièrement justifiées par les facteurs mentionnés ci-dessus.

8. Lorsqu'il n'existe pas de raisons valables pour expliquer ces différences, les gouvernements devraient s'efforcer d'harmoniser leurs politiques de l'environnement, par exemple quant au calendrier de mise en application et à la portée générale des mesures réglementaires visant certaines industries, afin d'éviter des perturbations injustifiées dans la structure des échanges internationaux ainsi que la distribution internationale des ressources, engendrées par la diversité des normes nationales d'environnement.

9. Les mesures visant à protéger l'environnement devraient être conçues, dans toute la mesure du possible, de telle sorte qu'il n'en résulte pas d'obstacles non tarifaires aux échanges.

10. Pour les produits qui font l'objet d'un commerce international, et dans les cas où des obstacles importants aux échanges pourraient apparaître, les gouvernements devraient, dans toute la mesure du possible, chercher à adopter des normes communes concernant les produits polluants et se mettre d'accord sur leur calendrier de mise en application ainsi que sur la portée générale des mesures réglementaires spécifiques.

. Traitement national et non-discrimination

11. Conformément aux dispositions du GATT, les mesures prises à l'égard des produits polluants dans le cadre d'une politique de l'environnement devraient être appliquées en respectant le principe du traitement national (traitement identique pour les produits importés et pour les produits domestiques similaires) et le principe de non-discrimination (traitement identique des produits importés quelle que soit leur origine).

. Procédure de contrôle

12. Il est hautement souhaitable qu'un effort soit fait afin de définir en commun, le plus tôt possible, des procédures permettant de vérifier la conformité avec les normes de produits établies en vue de la protection de l'environnement. Ces procédures devraient être convenues mutuellement, de façon que le pays exportateur les applique d'une façon qui satisfasse le pays importateur.

- . Taxes compensatoires sur les importations et dégrèvements à
- l'exportation

13. Conformément aux dispositions du GATT, des différences dans les politiques de l'environnement ne devraient pas conduire, dans le dessein de compenser les conséquences de ces différences sur les prix, à l'instauration de taxes compensatoires sur les importations ou de dégrèvements à l'exportation ou de toute autre mesure ayant un effet équivalent. L'application effective des principes directeurs exposés ci-dessus rendra inutile et inopportun le recours à de telles mesures.

#### B. Consultations

14. Des consultations sur les principes ci-dessus devraient être poursuivies. En rapport avec l'application des principes directeurs, un mécanisme spécifique de consultation et/ou de notification, ou toute autre forme appropriée d'action, devrait être défini le plus tôt possible, compte tenu des travaux effectués par d'autres organisations internationales.



LA MISE EN OEUVRE DU PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR

(Recommandation adoptée le 14 novembre 1974)  
C(74)223

LE CONSEIL,

Vu l'article 5b) de la Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, en date du 14 décembre 1960 ;

Vu les dispositions de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce ;

Vu la Recommandation du Conseil, en date du 26 mai 1972, sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international [C(72)128] ;

Vu la note du Comité de l'environnement sur la mise en oeuvre du principe pollueur-payeur\* ;

Vu la possibilité, reconnue par le Conseil, de recourir à des consultations officielles sur les principes directeurs dans le cadre de l'OCDE ;

Sur la proposition du Comité de l'Environnement :

I. REAFFIRME que :

1. Le principe pollueur-payeur constitue pour les pays Membres un principe de base pour l'allocation des coûts des mesures de prévention et de lutte contre la pollution décidées par les autorités des pays Membres.

2. Le principe pollueur-payeur, tel qu'il est défini par les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international, qui tiennent compte du fait que des problèmes particuliers peuvent éventuellement se poser dans le cas des pays en voie de développement, signifie que le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux mesures visées au paragraphe précédent, pour faire en sorte que l'environnement soit dans un état acceptable. En d'autres termes, le coût de ces mesures devrait être répercuté dans le coût des biens et services qui sont à l'origine de la pollution du fait de leur production et/ou de leur consommation.

3. Une application uniforme de ce principe, en fondant les politiques de l'environnement des pays Membres sur les mêmes bases, encouragerait l'utilisation rationnelle et l'allocation la meilleure des ressources rares de l'environnement et éviterait l'apparition de distortions dans les échanges et les investissements internationaux.

---

\* Voir cette Monographie, page 27.

## II. NOTE :

1. Qu'il existe une relation étroite entre la politique de l'environnement d'un pays et sa politique socio-économique globale ;
2. Que, dans des circonstances exceptionnelles telles que la mise en oeuvre rapide d'un système contraignant et particulièrement sévère de lutte contre la pollution, des problèmes socio-économiques assez importants, pour justifier la prise en considération d'une aide publique, peuvent agir si les objectifs de l'environnement d'un pays Membre doivent être atteints dans un délai obligatoire et spécifié ;
3. Que les aides destinées à promouvoir l'expérimentation de nouvelles technologies de lutte contre la pollution et la mise au point de nouveaux équipements de lutte contre la pollution ne sont pas nécessairement incompatibles avec le principe pollueur-payeur ;
4. Que lorsque les mesures prises pour favoriser les objectifs socio-économiques particuliers des pays, tels que l'atténuation de graves déséquilibres interrégionaux, auraient l'effet accessoire de constituer une aide pour le contrôle de la pollution, l'octroi de cette aide ne serait pas incompatible avec le principe pollueur-payeur.

## III. RECOMMANDE :

1. Que les pays Membres continuent à travailler ensemble en étroite collaboration en vue d'aboutir à un respect uniforme du principe pollueur-payeur et donc qu'en règle générale, ils n'aident pas les pollueurs à supporter des coûts de la lutte contre la pollution, que ce soit au moyen de subventions, avantages fiscaux ou autres mesures ;
2. Que l'octroi de toute aide de cette nature pour la lutte contre la pollution soit strictement limité et, en particulier, respecte chacune des conditions suivantes :
  - a) l'aide devrait être sélective et limitée aux parties de l'économie telles que les industries, zones ou installations qui, faute de quoi, se trouveraient confrontées à des difficultés sévères ;
  - b) l'aide devrait être limitée à des périodes transitoires bien définies, précisées à l'avance et adaptées aux problèmes socio-économiques spécifiques liés à la mise en oeuvre des programmes  
• d'environnement d'un pays ;
  - c) l'aide ne devrait pas créer de distorsions importantes dans les échanges et les investissements internationaux.
3. Que si, dans des cas exceptionnellement difficiles, un pays Membre consent une aide à des installations nouvelles, les conditions d'octroi de cette aide soient encore plus strictes que celles applicables aux installations existantes et que des critères destinés à servir de base à cette différenciation soient mis au point ;

4. Que, conformément à des procédures appropriées à élaborer, tous les systèmes d'aide soient notifiés aux pays Membres par l'intermédiaire du Secrétariat de l'OCDE. Dans la mesure du possible, ces notifications s'effectueraient avant la mise en oeuvre de ces systèmes ;

5. Que des consultations sur la mise en oeuvre de ces systèmes, ainsi qu'il est dit dans les principes directeurs [C(72)128], aient lieu à la demande de tout pays Membre, qu'il y ait ou non notification.

IV. INVITE le Comité de l'environnement à faire rapport au Conseil sur les mesures prises en application de la présente Recommandation.



L'APPLICATION DU PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR  
AUX POLLUTIONS ACCIDENTELLES

(Recommandation adoptée le 7 juillet 1989)  
C(89)88(Final)

LE CONSEIL,

Vu l'article 5b) de la Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, en date du 14 décembre 1960 ;

Vu la Recommandation du Conseil, en date du 26 mai 1972, sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international [C(72)128] ;

Vu la Recommandation du Conseil, en date du 14 novembre 1974, sur la mise en oeuvre du principe pollueur-payeur [C(74)223] ;

Vu la Recommandation du Conseil, en date du 28 avril 1981, sur certains aspects financiers des actions des autorités publiques relatives à la prévention et à la lutte contre les marées noires [C(81)32(Final)] ;

Vu la Déclaration de clôture de la Conférence de l'OCDE sur les accidents liés aux substances dangereuses tenue à Paris les 9 et 10 février 1988 [C(88)83] ;

Rappelant que, selon cette Déclaration, "les exploitants d'installations dangereuses sont pleinement responsables de la sécurité de fonctionnement de leurs installations ainsi que de la mise en oeuvre de toutes les mesures appropriées pour prévenir les accidents" et qu'"il appartient aux exploitants d'installations dangereuses de prendre toutes les mesures raisonnables pour ... prendre les mesures d'urgence en cas d'accident" ;

Considérant que de telles responsabilités ont des incidences sur l'imputation du coût des mesures raisonnables destinées à prévenir les accidents dans les installations dangereuses et à limiter leurs conséquences et que la Conférence a conclu que "le principe pollueur-payeur devrait être appliqué dans toute la mesure du possible aux accidents liés aux substances dangereuses" ;

Considérant que les pouvoirs publics sont souvent obligés d'entreprendre des actions coûteuses en cas de pollution accidentelle due à des installations dangereuses et peuvent estimer nécessaire d'entreprendre des mesures coûteuses pour se préparer à affronter les accidents qui pourraient survenir dans certaines installations dangereuses ;

Considérant que le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'imputation du coût des mesures de prévention et de lutte contre la pollution accidentelle est de nature à atténuer les distorsions dans le commerce et les investissements internationaux ;

Sur la proposition du Comité de l'environnement :

I. RECOMMANDE que les pays Membres, lorsqu'ils appliquent le principe pollueur-payeur aux accidents liés aux substances dangereuses, prennent en compte les "Principes directeurs relatifs aux pollutions accidentelles" qui figurent à l'appendice qui fait partie intégrante de la présente Recommandation.

II. CHARGE le Comité de l'environnement d'examiner les actions prises par les pays Membres pour donner suite à la présente Recommandation et de faire rapport au Conseil au plus tard trois ans après son adoption.

## APPENDICE

### PRINCIPES DIRECTEURS RELATIFS AUX POLLUTIONS ACCIDENTELLES

#### Objet et définitions

1. Les principes directeurs décrits ci-dessous concernent certains aspects de l'application du principe pollueur-payeur aux installations dangereuses.
2. Aux fins de la présente Recommandation, on entend par :
  - a) "Installation dangereuse", toute installation fixe qui est définie, selon le droit applicable, comme étant susceptible d'occasionner des dangers suffisants pour justifier que des précautions soient prises en dehors du site, à l'exclusion des installations nucléaires ou militaires et des décharges de déchets dangereux (1) ;
  - b) "Pollution accidentelle", la pollution importante causée en dehors du site par un accident survenant dans une installation dangereuse ;
  - c) "Exploitant d'une installation dangereuse", la personne morale ou physique qui, selon le droit applicable, exerce le contrôle de l'installation et est chargée de sa bonne marche (2).

#### Le Principe pollueur-payeur

3. Selon la Recommandation du Conseil, en date du 26 mai 1972, sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international [C(72)128], "le principe à appliquer pour l'imputation des coûts des mesures de prévention et de lutte contre la pollution ... est le principe dit "pollueur-payeur". La mise en oeuvre de ce principe "favorise l'emploi rationnel des ressources limitées de l'environnement". Selon la Recommandation du Conseil, en date du 14 novembre 1974, sur la mise en oeuvre du principe pollueur-payeur [C(74)223], le "principe pollueur-payeur ... signifie que le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux mesures de prévention et de lutte contre la pollution décidées par les autorités des pays Membres, pour faire en sorte que l'environnement soit dans un état acceptable. En d'autres termes, le coût de ces mesures devrait être répercuté dans le coût des biens et services qui sont à l'origine de la pollution du fait de leur production et/ou de leur consommation". Aux termes de cette même Recommandation, le Conseil a recommandé "qu'en règle générale, les pays Membres n'aident pas les pollueurs à supporter des coûts de la lutte contre la pollution, que ce soit au moyen de subventions, avantages fiscaux ou autres mesures".

#### Application du principe pollueur-payeur aux pollutions accidentelles

4. En matière de risque de pollution accidentelle, le principe pollueur-payeur implique que l'exploitant d'une installation dangereuse devrait se voir imputer le coût des mesures raisonnables de prévention et de lutte contre la pollution accidentelle provenant de cette installation qui sont décidées avant la survenance d'un accident par les autorités des pays Membres en conformité avec le droit interne afin de protéger la santé de l'homme ou l'environnement.

5. Est conforme au principe pollueur-payeur le droit interne qui prescrit que le coût des mesures raisonnables de lutte contre la pollution accidentelle après un accident soit remboursé aussi rapidement et simplement que possible par la personne morale ou physique à l'origine de l'accident.

6. Dans la plupart des cas et indépendamment des questions relatives à l'origine de l'accident, l'exploitant se voit imputer, dans un premier temps, pour des raisons de commodité administrative ou pour d'autres raisons, le coût de telles mesures prises par les pouvoirs publics (3). Toutefois, si un tiers est responsable de l'accident, celui-ci rembourse à l'exploitant du coût des mesures raisonnables de lutte contre la pollution accidentelle prises après un accident.

7. Si la pollution accidentelle est causée exclusivement par un événement dont l'exploitant ne peut manifestement pas être considéré comme responsable en droit interne tel que, par exemple, une catastrophe naturelle grave que l'exploitant n'aurait pu raisonnablement prévoir, il est conforme au principe pollueur-payeur que les pouvoirs publics ne lui imputent pas le coût des mesures de lutte prises par eux.

8. Les mesures de prévention et de lutte contre la pollution accidentelle sont les mesures prises pour prévenir les accidents dans des installations particulières et pour limiter leurs conséquences sur la santé de l'homme ou l'environnement. Il peut s'agir notamment des mesures destinées à améliorer la sécurité des installations dangereuses et la préparation aux situations d'urgence, à mettre au point des plans d'urgence, à intervenir rapidement après un accident pour protéger la santé de l'homme et l'environnement, à effectuer des opérations de nettoyage et à remédier sans retard excessif aux conséquences de la pollution accidentelle pour l'environnement. Elles n'incluent ni les mesures de caractère humanitaire ou les autres mesures ayant un caractère strict de service public et qui, selon la législation en vigueur, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement aux pouvoirs publics, ni les mesures d'indemnisation des victimes pour les effets économiques de l'accident.

9. Les pouvoirs publics des pays Membres qui sont "investis de responsabilités dans la mise en oeuvre des politiques visant à la prévention des accidents liés aux substances dangereuses et à l'intervention" (4) peuvent prendre des mesures particulières de prévention des accidents susceptibles de survenir dans des installations dangereuses et de lutte contre la pollution accidentelle. Si, d'une manière générale, les coûts correspondants sont financés par les budgets publics, les pouvoirs publics peuvent introduire dans la perspective d'une allocation des coûts plus efficace au sens économique, des redevances ou des taxes spécifiques (par exemple, les redevances lors des demandes d'autorisation) auxquelles certaines installations sont astreintes du fait de leur caractère dangereux et qui sont affectées à la prévention et à la lutte contre la pollution accidentelle.

10. Une application particulière du principe pollueur-payeur consisterait à adapter, en conformité avec le droit interne, ces redevances et taxes de manière à couvrir plus complètement le coût de certaines mesures exceptionnelles de prévention et de lutte contre la pollution accidentelle dans des installations dangereuses qui sont prises par les pouvoirs publics pour protéger la santé de l'homme et l'environnement (par exemple, procédure



spéciale d'autorisation, conduite d'inspections détaillées, préparation de plans d'urgence spécifiques à une installation, acquisition de moyens particuliers d'intervention des pouvoirs publics en rapport avec une installation dangereuse) pour autant que ces mesures soient raisonnables et directement liées à la prévention des accidents ou à la lutte contre la pollution accidentelle émise par une installation dangereuse. L'absence de dispositions législatives ou réglementaires concernant ces redevances ou taxes ne devrait cependant pas affecter l'exercice par les pouvoirs publics de leurs responsabilités en rapport avec les accidents liés aux substances dangereuses.

11. Une autre application particulière du principe pollueur-payeur consisterait à imputer, en conformité avec le droit interne, à l'exploitant de l'installation dangereuse à l'origine d'une pollution accidentelle le coût des mesures raisonnables de lutte contre cette pollution décidées après un accident, par les pouvoirs publics. Ces mesures, prises sans retard excessif par l'exploitant ou, en cas de besoin, par les pouvoirs publics, sont principalement destinées à prévenir rapidement une extension des dommages à l'environnement et concernent la limitation des rejets de substances dangereuses (par exemple, arrêt des émissions à l'usine, pose de barrages sur une rivière) ou de la pollution elle-même (par exemple, nettoyage, décontamination) ou des effets écologiques (par exemple, restauration du milieu pollué).

12. Le caractère raisonnable des mesures de prévention et de lutte dépend des circonstances dans lesquelles elles sont mises en oeuvre, de la nature et de l'étendue de ces mesures, des menaces et dangers existant lors de la prise de décision, des lois et règlements en vigueur et des intérêts qui doivent être protégés. Une concertation préalable entre les exploitants et les pouvoirs publics devrait contribuer au choix de mesures qui soient raisonnables, économiquement efficaces et qui offrent une protection adéquate de la santé humaine et de l'environnement.

13. Est conforme au principe pollueur-payeur la mise en commun par les exploitants d'installations dangereuses de certains risques financiers associés aux accidents, notamment dans le cadre de l'assurance ou de fonds spécifiques d'indemnisation ou de lutte contre la pollution.

#### Exceptions

14. Des exceptions au principe pollueur-payeur pourraient être faites dans certaines circonstances spéciales telles que la nécessité de mettre en oeuvre rapidement des mesures sévères de prévention des accidents, sous la réserve qu'il n'en résulte pas de distorsions importantes dans le commerce et les investissements internationaux. En particulier, il conviendrait que l'octroi aux exploitants de toute aide destinée à la prévention ou à la lutte contre la pollution accidentelle soit limité et respecte les conditions exposées précédemment (5). Dans le cas d'installations dangereuses existantes, des paiements ou des mesures compensatoires liés à des changements dans les décisions de zonage dans le cadre du plan local d'occupation des sols pourraient être envisagés comme un moyen destiné à faciliter le transfert de ces installations en vue de diminuer les risques pour les populations exposées.

15. De même, des exceptions aux principes directeurs ci-dessus pourraient être prévues en cas de pollution accidentelle si la mise en oeuvre rigoureuse et rapide du principe pollueur-payeur peut avoir de graves conséquences socio-économiques.

16. L'imputation à la personne à l'origine de l'accident ou, le cas échéant, à l'exploitant du coût des mesures raisonnables de lutte contre la pollution accidentelle prises par les pouvoirs publics ne porte pas atteinte à la possibilité, en conformité avec le droit interne, d'imputer à cette même personne d'autres coûts liés à l'intervention des pouvoirs publics (par exemple, fourniture d'eau potable) ou à la survenance de l'accident. D'autre part, les pouvoirs publics peuvent, le cas échéant, demander à la personne responsable de l'accident de les indemniser pour les coûts subis du fait de l'accident lorsque ces coûts n'ont pas déjà été payés aux pouvoirs publics.

#### NOTES

1. Les installations dangereuses visées par cette Recommandation sont précisées dans le cadre du droit applicable du pays de l'installation (droit interne et, le cas échéant, droit communautaire). Rien n'empêche les pays d'introduire des dispositions de droit interne selon lesquelles les principes directeurs s'appliquent à des installations exclues en vertu du sous paragraphe 2a à cet Appendice.
2. Le concept d'exploitant est précisé dans le droit applicable du pays de l'installation, qui peut tenir compte de critères tels que la propriété de certaines substances dangereuses ou la détention d'une autorisation ou d'un permis.
3. Dans les cas où une personne autre que l'exploitant serait désignée dans le droit applicable du pays de l'installation comme étant objectivement responsable de l'accident, le coût des mesures raisonnables de lutte prises par les pouvoirs publics serait imputé à cette personne et non à l'exploitant. Lorsque le droit interne prévoit un régime de responsabilité objective, ce régime serait appliqué à l'égard du remboursement des coûts de mesures de lutte prises après un accident.
4. Déclaration de clôture de la Conférence OCDE sur les accidents liés aux substances dangereuses, C(88)83.
5. Recommandation du Conseil, en date du 14 novembre 1974, sur la mise en oeuvre du principe pollueur-payeur, C(74)223.

NOTE SUR LA MISE EN OEUVRE DU PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR

(Note du Comité de l'environnement)

Introduction

Dans le cadre des "Principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international", le Principe Pollueur-Payeur contribue à éviter les distorsions dans les échanges et les investissements internationaux.

Ce document a pour but de donner des clarifications pour la mise en oeuvre pratique du Principe Pollueur-Payeur. On voudra bien noter toutefois que :

- une telle mise en oeuvre doit être considérée en relation avec celle des autres parties des Principes directeurs ;
- les aspects dynamiques de la mise en oeuvre du Principe Pollueur-Payeur n'ont pas été pleinement étudiés ici.

A.      DEFINITIONS

1.      Le Principe Pollueur-Payeur (s'appliquant aux périodes transitoires avec des exceptions possibles de même qu'au long terme) implique qu'en général les coûts des mesures de prévention et de lutte contre la pollution incombent au pollueur, qu'ils résultent de la perception d'une redevance pour cause d'émission de polluants - d'un autre mécanisme économique approprié - ou d'une réglementation directe visant à imposer une réduction de la pollution.

2.      Le Principe Pollueur-Payeur, tel qu'il est défini au paragraphe 4 des Principes directeurs, stipule que le pollueur devrait se voir imputer les dépenses de prévention et de lutte contre la pollution "pour que l'environnement soit dans un état acceptable". La notion d'"état acceptable", décidé par les pouvoirs publics, implique qu'en vertu d'un choix collectif et compte tenu du caractère limité de l'information disponible, l'avantage d'une réduction supplémentaire du dommage social résiduel correspondant est estimé inférieur au coût social d'une prévention ou d'une lutte supplémentaires. Simple principe d'allocation efficace des coûts, le Principe Pollueur-Payeur ne dépend donc pas d'un contrôle de la pollution à un niveau optimal quel qu'il soit sans pour autant exclure cette possibilité.

3.      Afin de réaliser une meilleure allocation des ressources, il est souhaitable, en accord avec le paragraphe 2 des Principes directeurs, que les coûts privés des biens et services reflètent la rareté relative des ressources d'environnement utilisées dans leur production. Dans ce cas, consommateurs et

---

\*      Rédigé en 1973, diffusé dans l'ouvrage "Le Principe pollueur-payeur", OCDE, 1975.

producteurs s'adapteront en fonction du coût social total des biens et services qu'ils achètent et vendent. Le Principe Pollueur-Payeur est un moyen d'approcher ce but. Du point de vue de la conformité avec le Principe Pollueur-Payeur, il importe peu que le pollueur répercute dans ses prix tout ou partie des coûts d'environnement, ou les absorbe totalement.

#### B. INSTRUMENTS DE MISE EN OEUVRE DU PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR

4. Le Principe Pollueur-Payeur peut être mis en oeuvre par des moyens divers allant des normes de procédé et de produit, réglementations et interdictions individuelles, aux divers types de redevances de pollution. Deux ou plus de ces instruments peuvent être employés conjointement. Le choix des instruments est particulièrement important en ce qu'il conditionne l'efficacité des politiques. Un tel choix ne relève que des pouvoirs publics, que ce soit au niveau central ou régional et compte tenu de nombreux facteurs tels que la quantité d'information requise pour une utilisation efficace de ces divers instruments, leur coût administratif, etc.

5. Les réglementations directes peuvent être d'une valeur exceptionnelle pour obtenir les réductions immédiates ou rapides de pollution nécessaires à la préservation de la santé publique et à la réduction des nuisances inacceptables. Elles peuvent également être plus appropriées dans le cas où le type de polluant ou la structure du groupe de pollueurs (du fait de leur nombre ou de leur composition) rendent le système de redevance moins efficace.

6. Dans d'autres cas, les mesures de prévention et de lutte contre la pollution devraient permettre d'atteindre une amélioration désirée de l'environnement au moindre coût social lorsqu'elles reposent sur l'emploi des redevances. Lorsque des redevances sont appliquées, elles devraient s'inscrire dans le cadre d'une politique d'ensemble. Une telle politique rendra explicite la fonction des redevances en relation avec les objectifs de la politique de l'environnement, et avec les autres instruments. Lorsqu'une redevance est perçue, elle incite les pollueurs à épurer leurs effluents aussi longtemps que leurs coûts d'épuration restent inférieurs au montant de la redevance qu'ils auraient dû autrement payer en l'absence de traitement de la pollution. Une politique de recours aux redevances permet donc d'atteindre un objectif au moindre coût social pour la collectivité dans la mesure où chacun de ces pollueurs sera incité à réduire la pollution jusqu'au point où chacun aura à sa charge le même coût additionnel correspondant à la même réduction des émissions de pollution.

Un autre avantage des redevances, est qu'elles peuvent constituer une incitation continue à une amélioration de la lutte contre la pollution.

Des redevances peuvent également être perçues par des institutions régionales par exemple, en tant que moyen d'allocation efficace des coûts. Dans un tel système, certaines firmes peuvent accroître leur épuration, et ce service peut être financé par les redevances perçues. Les redevances peuvent également être affectées à la couverture des coûts des stations collectives d'épuration. Ces redevances correspondent ainsi à un achat de services financés par l'ensemble des pollueurs qui utilisent ces services et s'avèrent donc incompatibles avec le Principe Pollueur-Payeur.

## C. EXCEPTIONS AU PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR

7. La mise en oeuvre d'une politique de l'environnement se fera normalement de manière graduelle. Dans certaines circonstances, telles qu'une mise en oeuvre rapide ou soudaine et très vaste d'une politique de l'environnement, les améliorations de l'environnement peuvent se trouver facilitées et même accélérées si les pollueurs existants sont aidés dans leurs efforts initiaux ou transitoires de réduction de leurs émissions. Les aides ainsi versées ne constituent une exception valable au Principe Pollueur-Payeur que dans la mesure où elles s'inscrivent dans le cadre de mesures transitoires dont la durée a été déterminée à l'avance, et où elles n'entraînent pas d'importantes distortions dans les échanges et les investissements internationaux. De telles dispositions transitoires peuvent également se caractériser par un calendrier de renforcement progressif des normes d'émission et des échelles de redevances jusqu'aux niveaux nécessaires pour atteindre les objectifs de qualité.

8. Les exceptions au Principe Pollueur-Payeur peuvent également se justifier lorsque l'introduction des mesures de protection de l'environnement risque de mettre en péril les objectifs sociaux et économiques d'un pays ou d'une région. Tel serait le cas par exemple, si la charge additionnelle imposée aux industries polluantes aboutissait à freiner le développement régional ou à détériorer la situation de l'emploi. Toutefois, dans l'esprit du principe général approuvé, il est recommandé que de toutes exceptions demeurent d'un niveau et d'une durée strictement nécessaires pour atteindre les objectifs socio-économiques spécifiques. L'aide destinée à promouvoir la recherche et le développement, en concordance avec les autres aspects des politiques gouvernementales, n'est pas contraire au Principe Pollueur-Payeur.



CERTAINS ASPECTS FINANCIERS DE LA PREVENTION  
ET DE LA LUTTE CONTRE LES MAREES NOIRES\*

(Extraits du Rapport du Comité de l'environnement)

...

PARTIE II : ELEMENTS DE COUTS SUSCEPTIBLES DE FAIRE L'OBJET D'UNE DEMANDE DE  
REMBOURSEMENT

Après avoir examiné si un pays pourrait être amené à rembourser le coût d'une assistance, le Comité a étudié les éléments de coûts à introduire dans la demande de remboursement. Il a résulté des débats qu'il n'était pas souhaitable de retenir le principe d'un mode de calcul différent pour les remboursements de pays à pays et les remboursements d'un pays par le responsable. Il a semblé au Comité que, sauf en cas d'accord contraire, le montant devrait être calculé selon les pratiques en vigueur chez lui en ce qui concerne les remboursements des coûts des actions par le responsable.

Le Comité a effectué une enquête par questionnaire sur les pratiques en vigueur dans les pays Membres en ce qui concerne les méthodes utilisées pour calculer le montant des demandes adressées au responsable. Il a divisé les coûts en deux grandes catégories : coûts fixes et coûts additionnels.

Les coûts fixes sont des coûts engagés même en l'absence de toute action contre les marées noires, pour disposer des moyens d'intervention en cas de besoin. Ils comprennent notamment les salaires du personnel des autorités publiques pendant l'action, une certaine proportion des coûts en capital des matériels utilisés pendant l'action, une fraction des frais généraux de mise en place d'une force publique susceptible d'entreprendre efficacement une action en cas de besoin.

Les coûts additionnels sont des coûts engagés du fait de l'action et qui n'auraient pas été subis si l'action n'avait pas eu lieu. Ils comprennent notamment les dépenses en carburant et produits divers consommés pendant l'action, les dépenses additionnelles de personnel pendant l'action, les frais d'allègement, de remorquage et de pompage et les frais d'élimination des déchets.

L'analyse des réponses fournies montre que tous les pays qui ont répondu demandent le remboursement de la plupart des coûts additionnels et que la grande majorité des pays demandent en plus le remboursement d'une certaine proportion des coûts fixes.

Les discussions sur les coûts fixes ont permis de mettre en évidence les arguments suivants :

- a) si l'Etat n'entreprenait pas lui-même une action contre la marée noire ; il ferait généralement fait appel à des entreprises privées et les coûts fixes seraient alors payés par le responsable (qui devrait en outre payer le bénéfice de l'entrepreneur et des dommages

---

\* Rédigé en 1981, publié dans "La lutte contre les marées noires", OCDE, 1982.

- plus élevés du fait du temps nécessaire aux entreprises pour déplacer les équipements après avoir fixé les conditions de leurs prestations) ;
- b) si l'Etat supportait lui-même les coûts fixes, le responsable aurait en principe intérêt à le laisser agir à sa place plutôt qu'à prévenir la marée noire, et à lutter contre elle. En conséquence, la personne responsable échapperait en partie à une charge financière qui lui incombe ; de plus, les entreprises spécialisées perdraient des marchés ;
- c) l'Etat qui participe avec des navires d'Etat à une opération d'assistance maritime (par exemple remorquage) est en droit de demander le paiement des coûts fixes (Protocole de 1967 à la Convention de Bruxelles du 23 septembre 1910, pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes) ;
- d) l'Etat qui est obligé de s'équiper pour lutter efficacement contre les marées noires et les prévenir rend un service qui devrait être payé à son juste prix. En outre, il se verrait encouragé à s'équiper ainsi s'il récupère les coûts fixes ;

Les contre-arguments suivants ont aussi été développés :

- a) le paiement de l'action des services publics est soumis dans certains
  - pays à certaines règles de finances publiques qui ne permettent pas le remboursement des coûts fixes, du moins en ce qui concerne les opérations de secours à l'intérieur du territoire ;
- b) le droit interne de certains pays, en matière d'assurance notamment, ne considère pas que les coûts fixes des actions entreprises par l'Etat constituent un dommage indemnisable, du moins en ce qui concerne les pollutions accidentelles en droit interne.

Une étude sur l'imputation éventuelle des coûts fixes au pollueur responsable a été effectuée par le Secrétariat au regard du principe pollueur-payeur. Elle conclut qu'une telle imputation au plan interne serait compatible avec le principe pollueur-payeur si ce principe était utilisé dans le cas de marées noires dont le responsable est identifié(1). Plusieurs Délégations ont soutenu la thèse selon laquelle le principe pollueur-payeur était effectivement applicable en matière de pollution accidentelle par les marées noires alors que d'autres Délégations ont estimé inutile ou inapproprié de faire appel à un principe de nature économique dans une matière de caractère juridique.

---

(1) L'analyse effectuée ne concerne pas le cas où le plafond de responsabilité ou d'indemnisation serait dépassé. Elle vise à préciser au regard de principes économiques bien connus quels éléments de coûts seraient à la charge du responsable lorsqu'il est établi que le responsable doit payer le coût des mesures de prévention et de lutte contre une marée noire.



A la lumière des discussions basées sur les résultats de l'enquête et sur les analyses juridiques et économiques, le Comité a, en général, conclu en faveur de l'inclusion d'une fraction appropriée des coûts fixes dans le coût des actions dont on demandera le remboursement, pour autant que le droit interne le permette.

#### CONCLUSIONS DE LA DEUXIEME PARTIE

A la lumière des remarques ci-dessus, le Comité a adopté les conclusions ci-dessous ; il a reconnu qu'en l'état actuel des choses, ces conclusions ne sont mises en oeuvre que dans certains pays Membres et que des obstacles de nature politique ou juridique à leur généralisation pourraient exister.

Lorsqu'un pays convient de rembourser, ou est amené à rembourser, à un autre pays, sur la base du paragraphe 15, les coûts de l'assistance reçue de ce dernier dans la prévention ou la lutte contre une marée noire, leur montant devrait être calculé, en l'absence de dispositions contraires, selon les pratiques en vigueur dans le pays assistant en matière de remboursement de tels coûts à la charge d'un responsable.

Dans le calcul des coûts des actions des autorités publiques pour prévenir et lutter contre une marée noire, il conviendrait d'envisager de comptabiliser non seulement les coûts qui résultent directement de l'action mais aussi une fraction appropriée des coûts fixes liés à cette action.

Si l'on applique le principe pollueur-payeur au plan interne en matière de prévention ou de lutte contre les marées noires, le responsable de la marée noire ou du risque de marée noire devrait se voir imputer le coût total des mesures raisonnables de prévention et de lutte prises après l'accident par les autorités publiques pour y remédier et ne devrait pas bénéficier d'une aide financière directe ou indirecte des autorités publiques pour réduire l'incidence financière de ces mesures.



# APPLICATION DU PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR AUX POLLUTIONS ACCIDENTELLES\*

(Note du Secrétariat)

## I. Introduction

1. Dans certains cas de pollution accidentelle provenant d'une installation dangereuse, les pouvoirs publics sont amenés à intervenir pour protéger la santé de l'homme et l'environnement et à mettre en oeuvre des mesures d'urgence très importantes et très coûteuses. Dans quelques cas, l'intervention des services publics en cas d'urgence a été limitée du fait de l'absence de moyens financiers adéquats. Dans le cas de certains accidents, il a fallu plus de dix ans pour recouvrer les dépenses liées à l'intervention des services publics et il a fallu engager des procédures judiciaires très onéreuses. Dans d'autres cas, les pouvoirs publics ont dû prendre des mesures coûteuses de préparation aux interventions afin de pouvoir affronter des urgences éventuelles dans une installation dangereuse particulière. Une telle situation en matière de pollution accidentelle à terre est très similaire à celle observée il y a une dizaine d'années en matière de pollution accidentelle des mers par les hydrocarbures, domaine dans lequel les Etats ont pris soin de faire en sorte que leurs interventions soient désormais remboursées sans trop de délai ou d'aléas.

2. En matière de pollution, le "principe de base pour l'allocation des coûts des mesures de prévention et de lutte contre la pollution" est, selon l'OCDE, le principe pollueur-payeur. Ce principe de portée tout à fait générale a été impliqué aux pollutions continues et pourrait être également appliqué aux pollutions accidentelles terrestres. D'ailleurs, l'analyse économique qui sous-tend le principe pollueur-payeur dans le cas des pollutions continues justifie tout autant le recours à ce principe dans le cas des pollutions accidentelles (internalisation des coûts d'environnement dans le coût des biens et services). Selon la Recommandation du Conseil de l'OCDE [C(74)223], "une application uniforme de ce principe, en fondant les politiques de l'environnement des pays Membres sur les mêmes bases, encouragerait l'utilisation rationnelle et l'allocation la meilleure des ressources rares de l'environnement et éviterait l'apparition de distorsions dans les échanges et les investissements internationaux".

3. En 1988, la Conférence de l'OCDE sur les accidents liés aux substances dangereuses a conclu que "le principe pollueur-payeur devrait être appliqué dans toute la mesure du possible aux accidents liés aux substances dangereuses" [C(88)83]. La mise en oeuvre uniforme du principe pollueur-payeur (PPP) dans les cas de pollutions accidentelles causées par des installations dangereuses aurait l'avantage supplémentaire de créer une incitation à une meilleure prévention des accidents.

4. Comme les pays Membres ont exprimé leur soutien à la mise en oeuvre du principe pollueur-payeur aux pollutions accidentelles, il serait utile de clarifier certaines questions afin de faciliter l'application de ce principe dans le domaine des pollutions accidentelles.

---

\* Rédigé en 1989.....

5. Des études détaillées sur l'application du principe pollueur-payeur aux pollutions accidentelles ont été préparées à l'intention du Groupe des experts économiques et du Groupe ad hoc d'experts sur les accidents liés aux substances dangereuses et sont résumées dans la présente Note. Elles ont pris pour base les textes relatifs au principe pollueur-payeur adoptés antérieurement aux niveaux de l'OCDE et de la CEE. Ces travaux ont porté sur l'étude des différentes solutions possibles pour assurer le financement des dépenses des pouvoirs publics liés aux accidents et sur les limites à introduire dans l'application du principe pollueur-payeur pour favoriser un partage équitable des coûts et éviter l'instauration de nouvelles taxes, redevances ou indemnités qui seraient inappropriées.

6. Des études ont pris en compte la pratique actuelle des pays Membres en ce qui concerne le remboursement du coût des mesures de prévention et de lutte prises par les pouvoirs publics. Il s'est avéré que dans tous les pays Membres, il existe au moins un domaine pour lequel le coût des interventions des pouvoirs publics après une pollution accidentelle est imputé à l'exploitant.

7. Selon les Recommandations du Conseil de l'OCDE sur le principe pollueur-payeur [C(72)128 et C(74)223], ce principe concerne l'imputation au pollueur du coût de certaines mesures de prévention et de lutte contre la pollution et il comporte des exceptions. On examinera successivement le sens à donner aux termes "mesures de prévention et de lutte" et "pollueur" pour le cas des installations dangereuses fixes et on traitera ensuite des "exceptions" dans le domaine de la pollution accidentelle.

## II. Mesures de prévention et de lutte contre la pollution accidentelle

8. Dans le cas des accidents liés aux substances dangereuses, les "mesures de prévention" sont les mesures prises pour prévenir la survenance des accidents susceptibles de cause une pollution accidentelle et les mesures prises avant un accident pour atténuer les dommages éventuels hors du site. Il s'agit des mesures prises à l'intérieur du site de l'installation pour améliorer la sécurité de l'installation et la préparation aux accidents, diminuer le taux d'accidents et réduire les rejets de polluants hors du site en cas d'accident, des plans d'urgence particuliers à une certaine installation ainsi que certaines mesures hors du site telles que l'acquisition ou le gel de terrains au voisinage de l'installation afin de garder une distance suffisante entre l'installation et le voisinage susceptible d'être affecté en cas d'accident (par exemple, l'émission de polluants ou de substances dangereuses, la project de matériaux ou l'émission d'ondes de pression ou de chaleur).

9. Les mesures administratives prises avant un accident par les pouvoirs publics pour prévenir les accidents dans des installations dangereuses déterminées et pour organiser les interventions en cas de pollution accidentelle dans ces installations sont des mesures qui pourraient relever de l'application du principe pollueur-payeur. Il s'agit par exemple des études spéciales préalables à la délivrance d'une autorisation, des inspections détaillées d'une installation dangereuse, des travaux de préparation du plan d'urgence particulier à une installation dangereuse, voire même de l'acquisition d'un matériel d'intervention particulier à une installation dangereuse particulière.

10. Les "mesures de lutte" sont les mesures prises sans retard excessif après un accident pour lutter contre la pollution causée par l'accident afin de réduire les dommages que la pollution accidentelle pourrait causer en quelque lieu que ce soit. Il s'agit d'une part des mesures d'intervention prises pour arrêter l'émission de polluants, réduire la propagation de la pollution, enlever les polluants répandus hors de l'installation du fait de l'accident ou nettoyer les milieux souillés et, d'autre part, des mesures de restauration de ces milieux qui sont entreprises dans un délai raisonnable après l'accident. On notera que le terme pollution est pris dans son sens le plus général d'introduction de substances ou d'énergie dans l'environnement qui entraîne des conséquences préjudiciables pour l'homme ou l'environnement au plan interne ou au plan international.

11. Ces définitions des mesures de prévention et de lutte contre la pollution ne couvrent pas toutes les mesures possibles. Elles n'incluent pas par exemple les mesures qui sont sans rapport direct avec la pollution, l'indemnisation des préjudices subis par les victimes, ou les mesures administratives d'ordre général qui ne sont pas directement liées à des installations dangereuses déterminées.

### III. Mesures dont le coût serait imputable au pollueur

12. Les mesures de prévention et de lutte contre la pollution accidentelle peuvent être décidées par l'exploitant ou les pouvoirs publics. Comme il va de soi que les mesures décidées par l'exploitant sont financées par celui-ci, le principe pollueur-payeur concerne essentiellement les mesures décidées par les pouvoirs publics dans le cadre de leurs compétences avant qu'un accident éventuel ne survienne dans une installation déterminée ou après la survenance d'un accident afin de protéger la santé humaine et l'environnement. De telles mesures sont mises en oeuvre par l'exploitant ou, à défaut, par les pouvoirs publics et leur coût est imputable au pollueur dans la limite du droit applicable.

13. Afin d'éviter que l'imputation au pollueur du coût des mesures décidées par les pouvoirs publics n'aboutisse à des excès, il convient de limiter cette imputation au coût des seules mesures raisonnables vu les circonstances. Une telle limitation existe déjà dans plusieurs accords internationaux, dans les lois de tous les pays Membres relatives aux interventions en cas de marée noire et dans les dispositions législatives et réglementaires de nombreux pays concernant les mesures d'urgence. Afin d'éviter des contestations ultérieures, il peut être utile que le choix de ces mesures prises par les pouvoirs publics soit, si possible et tout particulièrement en matière de prévention des accidents, précédé d'une concertation avec l'exploitant ou ses représentants, y compris, dans certains cas, des représentants des travailleurs. De même, il pourrait être utile de déterminer à l'avance des critères permettant d'apprécier, selon les circonstances et selon la nature et l'étendue des mesures et des risques, le caractère raisonnable des mesures décidées par les pouvoirs publics. En tout état de cause, si les tribunaux jugent qu'une mesure décidée par les pouvoirs publics n'est pas raisonnable, constitue un abus de pouvoir discrétionnaire ou est prise sans base légale, les pouvoirs publics devront en supporter le coût.

a) Rôle et identification de l'exploitant

14. Les exploitants jouent un rôle essentiel en matière de prévention et de lutte contre la pollution. Aussi la Conférence de l'OCDE sur les accidents liés aux substances dangereuses a-t-elle conclu qu'ils "sont pleinement responsables de la sécurité de fonctionnement de leurs installations ainsi que de la mise en oeuvre de toutes les mesures pour prévenir les accidents" et qu'il leur appartient de "prendre toutes les mesures raisonnables ... d'urgence en cas d'accident".

15. Le droit interne et, dans certains cas, le droit communautaire permettent de déterminer quelle est la personne désignée par le terme "exploitant" dans le cas des "installations dangereuses" fixes ; il s'agit généralement de la personne qui exerce le contrôle de l'installation et est chargée de sa bonne marche. Dans le cas où l'installation est gérée par une personne morale, l'exploitant est cette personne morale et non pas un de ses employés à titre personnel.

b) L'imputation des coûts à l'exploitant

16. Le principe pollueur-payeur signifie à titre principal que les pouvoirs publics ne doivent pas supporter le coût des mesures raisonnables de prévention et de lutte contre la pollution accidentelle provenant d'une installation dangereuse particulière qui ont été décidées par les pouvoirs publics dans le cadre de leurs compétences.

17. En ce qui concerne les coûts engagés avant la survenance d'un accident, cela implique, d'une part, l'absence de subventions aux exploitants pour améliorer la sécurité et, d'autre part, la possibilité pour les pouvoirs publics d'imposer aux exploitants, le cas échéant, des redevances ou des taxes spécifiques pour financer certaines mesures de prévention ou de lutte contre la pollution accidentelle provenant d'installations déterminées.

18. En ce qui concerne le coût des mesures de lutte prises par les pouvoirs publics après la survenance d'un accident, une mise en oeuvre efficace du principe pollueur-payeur implique que les pouvoirs publics doivent pouvoir obtenir sans retard excessif ni procédure coûteuse le remboursement du coût des mesures raisonnables de lutte contre la pollution accidentelle prises pour protéger la santé humaine ou l'environnement. Conformément au principe pollueur-payeur, la personne qui devrait rembourser ce coût est le pollueur, c'est-à-dire la personne qui est à l'origine de l'accident causant la pollution accidentelle.

19. Pour des raisons de facilité administrative ou pour d'autres raisons liées au système juridique en place ou aux objectifs poursuivis, il semblerait souhaitable qu'en règle générale, le coût des mesures de lutte contre la pollution accidentelle soit mis à la charge de l'exploitant. L'imputation de ce coût à l'exploitant est justifiée par le fait que l'exploitant est habituellement le mieux à même d'éviter les accidents et de limiter leurs conséquences de façon économiquement efficace. Si l'exploitant n'est pas en mesure de prévenir l'accident, par exemple s'il n'est manifestement pas à l'origine de l'accident, le coût pourrait être imputé à une autre personne.

Aussi, le principe pollueur-payeur n'exige pas que l'exploitant soit nécessairement la seule personne qui puisse se voir imputer le coût des mesures de lutte.

20. Il en résulte, d'une part, que s'il apparaît que l'accident est imputable, en tout ou en partie, à une autre personne, l'exploitant pourrait se retourner contre ce tiers responsable pour obtenir le remboursement total ou partiel des sommes versées aux pouvoirs publics. D'autre part, s'il apparaît clairement que l'exploitant ne peut être tenu en droit interne comme étant à l'origine de l'accident, il ne semble pas souhaitable que les pouvoirs publics demandent à l'exploitant le paiement du coût des mesures de lutte qu'ils ont pris. Il s'agirait, dans certains pays, des accidents créés exclusivement par des catastrophes naturelles de grande ampleur qui ne pouvaient être prévues (par exemple, séisme), des causes externes (par exemple, chute d'avion) ou des actes de tiers (par exemple, sabotage) lorsque l'exploitant a pris toutes les mesures que l'on peut raisonnablement attendre de lui. Il s'agirait aussi des pollutions accidentelles créées exclusivement par la faute ou la négligence des pouvoirs publics.

#### IV. Exceptions

21. Les exceptions au principe pollueur-payeur concernent les coûts imputables au pollueur et les exceptions "habituelles" qui avaient été identifiées dans les Actes antérieurs relatifs au principe pollueur-payeur [C(72)128 et C(74)223].

22. Les coûts imputables au pollueur sur la base du principe pollueur-payeur sont les coûts des mesures de prévention et de lutte qui sont directement liées à la pollution accidentelle dans des installations déterminées. Cependant, il conviendrait de ne pas traiter dans le cadre du principe pollueur-payeur les coûts des mesures que les pouvoirs publics ont décidés de financer par l'impôt plutôt que par des remboursements. Dans de nombreux pays, il s'agit pour l'essentiel des interventions des services d'urgence (action sanitaire, police, pompiers) en vue de protéger la vie humaine ou les biens ou les mesures de caractère humanitaire (évacuation, hébergement, etc.).

23. D'autre part, il semble judicieux de prévoir, dans certains cas et moyennant certains contrôles, une exception au principe pollueur-payeur pour le cas des installations existantes qui sont soumises à des exigences nouvelles et sévères en matière de sécurité. Les conditions exposées en 1974 [C(74)223] pour justifier une telle exception sont également applicables. Les aides aux exploitants peuvent prendre la forme de subventions pour faciliter l'installation d'équipements nouveaux ou pour faciliter la mise au point de nouvelles technologies de sécurité. Une autre modalité peut consister à indemniser un changement d'affectation du site de l'installation ou à attribuer gratuitement le droit d'utiliser de façon plus rentable le terrain occupé par une installation dangereuse afin de réduire le coût net d'un déplacement ultérieur de celle-ci dans un site plus approprié.

24. Finalement, il pourrait survenir des cas où le coût des mesures de lutte prises par les pouvoirs publics est particulièrement élevé et dépasse, par exemple, les capacités financières de l'exploitant. Dans ce cas, le remboursement immédiat par l'exploitant de ce coût aux pouvoirs publics pourrait avoir des conséquences graves telles que la fermeture de l'entreprise

et l'absence d'indemnisation pour les victimes de la pollution accidentelle. Une exception pourrait être prévue, par exemple, sous forme d'un échelonnement du remboursement dans le temps ou d'une limitation de ce remboursement aux pouvoirs publics afin de pouvoir indemniser rapidement et complètement les dommages corporels des victimes.

#### V. Relations avec la responsabilité

25. L'imputation à l'exploitant du coût des mesures raisonnables de lutte décidées par les pouvoirs publics après un accident est une modalité financière de remboursement de frais avancés d'urgence par une administration. Ce remboursement peut résulter de dispositions de droit public qui précisent les relations entre l'administration et les personnes à l'origine d'un accident ou de dispositions de droit privé qui attribuent la responsabilité à l'exploitant ou qui prévoient le remboursement par l'exploitant des frais d'interventions dans la lutte contre une pollution accidentelle (gestion d'affaire). A défaut de canalisation exclusive de la responsabilité civile vers l'exploitant, un tel remboursement ne fait pas obstacle à la mise en cause par l'exploitant ou par les pouvoirs publics de la responsabilité civile d'autres personnes que l'exploitant, qui seraient en tout ou en partie responsables de l'accident. D'autre part, dans de nombreux pays Membres, ce remboursement peut être obtenu alors même que l'exploitant n'est pas responsable de l'indemnisation des préjudices des victimes de l'accident.

26. L'imputation à l'exploitant du coût des mesures de lutte ne préjuge pas de l'imputation à l'exploitant conformément au droit interne d'autres coûts liés à la survenance de l'accident, par exemple, les coûts de fourniture d'eau potable de remplacement ou les coûts résultant de la suppression de la distribution d'eau. De même, les pouvoirs publics peuvent imputer au responsable de l'accident les coûts de leur intervention dans la mesure où ils n'ont pas déjà été payés et que le droit interne ne s'y oppose pas.

#### VI. Assurance du risque pollution

27. Comme la pollution accidentelle est en principe assurable, l'exploitant peut éviter de supporter le coût des mesures de lutte prises après un accident en souscrivant une assurance appropriée s'il la trouve sur le marché ou en participant à un fonds d'indemnisation. Dans cette hypothèse, le coût des mesures de lutte entreprises par les pouvoirs publics en cas d'accident sera supporté par l'assureur au lieu de l'exploitant et, dans certains cas, les pouvoirs publics seront indemnisés directement par l'assureur ou le gestionnaire du fonds. Cette situation n'est pas contraire au principe pollueur-payeur car l'exploitant supporte le coût moyen des mesures de la lutte à travers ses primes d'assurance.

#### VII. Une nouvelle Recommandation du Conseil sur le principe pollueur-payeur

28. Comme l'application du principe pollueur-payeur dans le cas particulier des pollutions accidentelles de la mer a fait l'objet d'une Recommandation du Conseil de l'OCDE en 1981 [C(81)32(Final)], un projet de Recommandation du Conseil a été préparé afin de préciser les conditions d'application du principe pollueur-payeur dans le cas général des pollutions accidentelles survenant dans des installations dangereuses fixes. Un tel Acte fournirait aux pays Membres des orientations pour l'application du principe pollueur-payeur,



elle favoriserait une interprétation plus harmonisée d'un principe reconnu par tous les pays Membres et apporterait des précisions utiles pour la mise en oeuvre de politiques de prévention et de lutte contre la pollution qui soient économiquement efficaces sans préjuger des développements futurs concernant l'application du principe pollueur-payeur dans des situations non couvertes par cet Acte.

29. Une telle Recommandation prolongerait les Actes existants du Conseil sur le principe pollueur-payeur [C(72)128 et C(74)223] dans un domaine qui n'avait pas encore été examiné explicitement et serait compatible avec la pratique de la plupart des pays Membres. La mise en oeuvre de cet Acte du Conseil devrait contribuer à faciliter le remboursement de certaines dépenses subies par les pouvoirs publics du fait d'accidents survenant dans des installations dangereuses.



# L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE LA POLLUTION ACCIDENTELLE

(Rapport du Secrétariat\*)

## A. INTRODUCTION

1. En 1989, le Conseil de l'OCDE a adopté une Recommandation sur l'application du Principe pollueur-payeur aux pollutions accidentelles [C(89)88/Final]. Cet Acte du Conseil concernait principalement les mesures de prévention et de lutte contre la pollution accidentelle prises par les pouvoirs publics et il ne traitait pas des indemnisations que les victimes pourraient percevoir au titre de la réparation des dommages qu'elles avaient subis. D'ailleurs, le Conseil avait précisé que l'imputation du coût des mesures de lutte contre la pollution accidentelle prises par les pouvoirs publics "ne porte pas atteinte à la possibilité ... d'imputer ... d'autres coûts ... liés à la survenance de l'accident".

2. L'objet de ce rapport est de combler cette lacune et de discuter comment pourrait être imputé le coût des indemnisations auxquelles les victimes pourraient prétendre en cas de pollution accidentelle (préjudices indemnifiables tels que les dommages corporels ou matériels, les pertes de revenus, etc., mais à l'exclusion du coût des mesures de lutte contre la pollution accidentelle déjà traité). On fera référence aux nombreux travaux relatifs au principe pollueur-payeur qui ont été entrepris dans le cadre de l'OCDE tout en notant qu'aucun texte adopté par le Conseil de l'OCDE dans ce domaine ne traite explicitement de l'imputation du coût des dommages ou du coût des indemnisations des victimes de la pollution. On notera que ce rapport n'examine pas la responsabilité civile en matière d'environnement dans la perspective d'une indemnisation équitable ou de la prévention des dommages.

## B. PORTEE DU RAPPORT

3. Ce Rapport concerne exclusivement les dommages qui surviennent lorsqu'une pollution accidentelle est suffisamment sensible pour que l'environnement ne soit plus "dans un état acceptable" eu égard aux circonstances locales, ci-après appelés "dommages de pollution importante". Dans certains pays, il s'agit de troubles "anormaux" qui dépassent les inconvénients normaux que causent dans leur voisinage certaines activités industrielles en fonctionnement normal. La référence à "un état acceptable" a été introduite afin de maintenir la cohérence avec les Actes antérieurs de l'OCDE sur le Principe pollueur-payeur [C(72)128, C(74)223].

4. Si une activité est menée en conformité avec les lois et règlements et même si les émissions polluantes sont à un niveau tolérable ou sont inférieures aux limites fixées dans le permis délivré par les pouvoirs publics, elle peut néanmoins causer, de façon chronique ou à titre exceptionnel, des dommages parfois appelés "dommages résiduels". L'indemnisation éventuelle de tels dommages n'est pas examinée ici. De même, ne sont pas traités les dommages résultant d'une pollution d'un niveau

---

\* Rédigé en 1991.

acceptable eu égard aux circonstances locales (1), c'est-à-dire les dommages survenant lorsque l'environnement est dans l'état acceptable qui a été déterminé par les pouvoirs publics et le droit applicable.

5. Ce rapport ne concerne pas les dommages causés par des actes de pollution causés de façon délibérée (ou non accidentelle) par l'exploitant ou son personnel. En outre, il ne traite pas de certaines activités dangereuses pour le motif qu'elles sont déjà ou seront prochainement couvertes au plan international par des régimes spéciaux de responsabilité. Il ne traite pas non plus des installations nucléaires, des activités militaires, des opérations de transport, des décharges de déchets dangereux. L'approche suivie est la même que celle adoptée précédemment par le Conseil de l'OCDE dans sa Recommandation sur l'application du Principe pollueur-payeur.

6. On notera encore que ce rapport ne concerne ni la causalité entre la pollution accidentelle et le dommage, ni la définition des préjudices indemnifiables ou du niveau de pollution au-delà duquel un dommage de pollution n'est plus tolérable, ni la détermination des personnes publiques ou privées qui peuvent prétendre à une indemnisation en cas de dommage (c'est-à-dire les "victimes" au sens du texte). Dans chaque cas, on résoudra les problèmes sur la base du droit applicable.

#### C. ANALYSE ECONOMIQUE : MISE EN OEUVRE DU PRINCIPE DE L'INTERNALISATION

7. Pour améliorer la protection de l'environnement, il convient de donner une incitation financière à ceux dont les actions ou les omissions sont à la source des pollutions accidentelles pour qu'ils évitent de telles actions ou omissions et, de ce fait, évitent de telles pollutions. A cette fin, il faudrait que les coûts externes qu'impliquent les dommages subis par les victimes en cas de pollution accidentelle soient "internalisés" par ceux qui sont à l'origine de ces dommages (2).

8. Le rapport du Secrétariat "L'analyse économique du Principe pollueur-payeur en matière de pollution accidentelle" a montré que l'imputation du coût des dommages suit la même logique économique que l'imputation du coût des mesures de prévention et de lutte contre les pollutions accidentelles. Par conséquent et compte tenu de la Recommandation sur l'application du Principe pollueur-payeur aux pollutions accidentelles [C(89)88(Final)], il est justifié, en se fondant exclusivement sur des considérations d'efficacité économique, d'imputer le coût des dommages de pollution excessive au pollueur.

9. Si l'on admet que le pollueur devrait se voir imputer le coût des dommages de pollution excessive, encore faut-il définir précisément quel est ce pollueur. Dans la Déclaration de clôture de la Conférence de l'OCDE sur les accidents liés aux substances dangereuses tenue à Paris les 9 et 10 février 1988 [C(88)83], il est précisé que "les exploitants d'installations dangereuses sont pleinement responsables de la sécurité de fonctionnement de leurs installations ainsi que de la mise en oeuvre de toutes les mesures appropriées pour prévenir les accidents". Il est clair que de telles responsabilités devraient avoir des incidences sur l'imputation du coût des dommages de pollution importante en cas d'accident dans des installations

dangereuses. Aussi paraît-il raisonnable d'imputer en général ce coût aux exploitants tout en prévoyant des exceptions justifiées. Une telle démarche est justifiée sous l'angle économique comme le montre l'étude sur "Les arguments économiques de certains systèmes d'indemnisation des accidents".

Elle a reçu l'appui du BIAC qui a déclaré en mai 1990 : "Le principal objectif des régimes de responsabilité devrait être de promouvoir la protection de l'environnement". Aussi faudrait-il "lier la responsabilité au contrôle opérationnel" afin que les entreprises soient incitées "à adopter toutes les précautions pour la protection de l'environnement".

10. L'identification a priori du "pollueur" redevable de l'indemnisation présente en outre l'avantage d'éviter aux victimes d'engager des frais parfois considérables pour identifier la personne à l'origine de l'accident et prouver la faute qui lui est imputable. Un tel avantage économique est d'autant plus important que ces frais sont parfois très importants et qu'ils sont mis initialement à la charge de victimes qui ne peuvent souvent pas les supporter. Cet avantage économique facilite l'accès à la justice mais peut avoir des conséquences négatives car l'exploitant sera parfois tenu d'indemniser les victimes sans être en mesure de se faire rembourser par le responsable réel de l'accident (responsable non identifié ou insolvable).

11. Toutefois, il apparaît que ce genre de situation est exceptionnel car rares sont les accidents pour lesquels la responsabilité peut être imputée à une personne autre que l'exploitant et rares sont les cas où cette personne ne peut faire face à ses obligations financières. Comme l'exploitant a généralement des relations contractuelles avec cette personne, il peut réduire le risque que celle-ci cause un accident sans en supporter les coûts en exerçant sur elle une surveillance étroite et en lui imposant dans le contrat la fourniture de garanties ou la souscription d'assurances. Dans l'hypothèse où le risque de non-remboursement à l'exploitant des dommages de pollution causés par cette personne serait couvert par une assurance, la prime serait moindre si l'assurance était souscrite par l'exploitant que si elle était souscrite par les innombrables victimes potentielles.

12. L'imputation du coût des dommages de pollution importante à l'exploitant alors qu'en réalité il n'a pas causé l'accident et n'était pas en mesure d'exercer un contrôle sur ce tiers, il ne serait toutefois pas conforme au principe d'internalisation si l'exploitant ne pouvait à son tour faire imputer le coût des dommages à la personne responsable (action récursoire) afin de l'inciter à éviter la création des conditions conduisant à l'accident.

13. Une telle imputation constitue un stimulant économique pour que l'exploitant prévienne les accidents, stimulant dont l'incidence économique en cas de catastrophe peut être atténué par les techniques de l'assurance et des fonds. L'étude du Secrétariat sur le coût des pollutions accidentelles montre que le surcoût qu'impliquerait le recours à la responsabilité sans faute au lieu de la responsabilité pour faute pèse en moyenne très peu au niveau du secteur industriel ou du secteur des assurances de grands risques. En outre, ce léger surcoût est en partie compensé par une réduction des frais de justice et de procédures contentieuses.

#### D. EXCEPTIONS A L'IMPUTATION DES COÛTS A L'EXPLOITANT

14. L'imputation à l'exploitant du coût des dommages de pollution importante se justifie si l'accident survient alors que l'exploitant a le contrôle effectif de l'installation au moment de l'accident. En sens contraire, il ne sert à rien sous l'angle de l'incitation économique d'imputer ce coût à l'exploitant s'il ne peut exercer aucune influence sur l'événement à l'origine de la pollution accidentelle. Il s'agit, par exemple, des accidents causés exclusivement par :

- a) un acte de guerre, d'hostilité, de guerre civile ou d'insurrection ;
- b) le fait d'un tiers (y compris des victimes) ;
- c) un acte effectué en exécution d'un commandement ou d'une disposition expresse d'une autorité publique ;
- d) des phénomènes naturels de caractère exceptionnel, inévitable et irréversible.

Aussi faudrait-il sans doute prévoir une exception à l'imputation à l'exploitant du coût des dommages dans ces cas d'exonération de responsabilité de l'exploitant. Il en résultera soit que les victimes devront alors rechercher l'indemnisation auprès du responsable du fait à l'origine du dommage (s'il est solvable et identifié), soit qu'elles ne bénéficieront d'aucun recours. En fait, il est également conforme au principe d'internalisation que le responsable soit tenu de supporter le coût de l'indemnisation, même si les victimes éprouvent alors des difficultés à identifier ce responsable.

#### E. COMPATIBILITE AVEC QUELQUES TEXTES INTERNATIONAUX RECENTS

15. L'internalisation du coût des dommages de pollution importante est conforme à la Recommandation sur les politiques de gestion des ressources en eau [C(89)12(Final)] selon laquelle les pays Membres devraient mettre en oeuvre une tarification des ressources qui incorpore le coût de l'environnement. En effet, le coût de l'environnement au sens de cette Recommandation inclut au minimum l'indemnisation que les victimes recevraient pour les dommages causés par une pollution accidentelle.

16. L'internalisation du coût des dommages de pollution importante correspond aux principes exposés dans la Résolution de la Conférence Européenne des Ministres du Transport (novembre 1989) selon laquelle "il est nécessaire, conformément au Principe pollueur-payeur, de mettre en place des systèmes de redevances supplémentaires pour les dommages causés à l'environnement" car "de nombreux usagers ne paient pas la totalité des coûts qui leur sont imputables". Elle est aussi conforme au principe adopté en décembre 1989 par les Ministres de l'environnement et de la santé des Etats-Membres de la Région européenne de l'OMS-Europe selon lequel "tout organisme public ou privé provoquant des dommages dans l'environnement ou susceptible d'en provoquer est responsable au plan financier (Principe pollueur-payeur)". De même, cette approche est compatible avec les conclusions du Forum sur le droit international de l'environnement (Sienne, avril 1990)

qui a donné son soutien à "l'application du Principe pollueur-payeur en matière de dommage chronique ou accidentel à l'environnement afin d'encourager une protection de l'environnement qui soit économiquement efficace et d'éviter des distorsions économiques". Au sein de l'OCDE, le TUAC a appuyé cette approche en mai 1990 en déclarant : "tout doit être mis en oeuvre pour internaliser le coût de la pollution et des dommages à l'environnement sur la base du principe pollueur-payeur". Au plan mondial, les parties signataires à la Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (OMI, Londres, novembre 1990) ont estimé que le principe pollueur-payeur était "un principe général du droit international de l'environnement".

17. Le mouvement en faveur de l'imputation du coût des dommages de pollution importante à l'exploitant peut résulter de l'introduction d'un plus grand nombre d'exigences réglementaires auxquelles l'exploitant doit répondre ou de contrôle supplémentaires que les pouvoirs publics doit exercer. Il s'est concrétisé récemment par l'adoption de nouvelles conventions internationales instaurant des régimes de responsabilité objective de l'exploitant (par exemple, activités minières dans l'Antarctique, activités de transport de matières dangereuses en Europe) et par l'appui donné par le pays Membres du Conseil de l'Europe à la préparation d'un projet de convention sur les dommages résultant de l'exercice d'activités dangereuses pour l'environnement. Dans le cadre du bassin rhénan, les Ministres s'étaient déjà prononcés en 1987 en faveur de l'harmonisation du droit de la responsabilité civile pour les dommages causés par les substances dangereuses en se basant -- en tout cas dans le droit des eaux -- sur le principe de la responsabilité sans faute.

#### F. RELATION AVEC LA RESPONSABILITE CIVILE

18. L'imputation du coût des dommages de pollution importante à l'exploitant de l'installation dangereuse concernée correspond à une tendance qui s'exprime de façon croissante dans les pays Membres. Une telle imputation peut résulter du fait que, sous l'effet d'une réglementation croissante ou d'une jurisprudence de plus en plus favorable à la protection de l'environnement et aux victimes de la pollution, les tribunaux concluent de plus en plus à la responsabilité civile de l'exploitant parce qu'il n'a pas pris certaines mesures de prévention et de lutte contre les pollutions accidentelles ou parce qu'il est présumé avoir omis de prendre certaines de ces mesures. Comme il est indiqué dans une étude antérieure du Secrétariat, cette tendance vers un renforcement des régimes classiques de responsabilité est renforcée par le fait qu'un nombre croissant de pays Membres ont déjà introduit ou sont sur le point d'introduire des régimes particuliers de responsabilité civile pour les installations ou les substances dangereuses. L'exemple le plus récent est constitué par la loi allemande du 10 décembre 1990 sur la responsabilité en matière d'environnement qui correspond à un régime de responsabilité objective de l'exploitant d'une installation dangereuse.

## G. ASSURANCE DU RISQUE POLLUTION

19. Lorsqu'il est assuré et/ou contributaire à un fonds d'indemnisation, l'exploitant ne supporte généralement pas le coût des dommages de pollution importante en cas de pollution accidentelle et il pourrait, de ce fait, négliger de prendre des mesures appropriées de prévention des accidents puisque ce risque est couvert. Une telle approche ne correspond pas à la réalité parce que l'exploitant subit presque toujours des pertes non assurées lorsqu'une pollution accidentelle survient et que les primes reflètent généralement les pratiques de sécurité et l'expérience antérieure de l'assuré. Bien que les primes ne puissent être ajustées dans tous les cas d'accident, elles devraient l'être dans la mesure du possible et des rappels de primes devraient être effectués. De cette manière, l'assurance pourra être utilisée pour mieux garantir l'indemnisation des victimes sans pour autant miner l'effet financier incitatif de l'indemnisation de nature à renforcer les précautions prises par l'exploitant.

## H. LIMITATION DES INDEMNISATIONS

20. La limitation des indemnisations versées aux victimes, par exemple du fait d'une limitation de la responsabilité civile des pollueurs, est une caractéristique de certains régimes internationaux de responsabilité objective et se retrouve dans quelques régimes nationaux de responsabilité objective en matière de pollution accidentelle. Une telle limitation aboutit à faire supporter le coût des grands sinistres par les victimes ou même par la collectivité lorsque celle-ci décide d'intervenir au titre de la solidarité nationale devant les catastrophes. Elle implique aussi que les primes d'assurance des pollueurs ou les cotisations aux fonds d'indemnisation seront plus faibles. Dans un pareil cas, les pollueurs collectivement ne subiront pas le coût moyen des sinistres et le pollueur concerné ne subira pas le coût réel du sinistre. Une telle diminution du coût des dommages à la charge des pollueurs réduit l'effet d'internalisation recherché. Cette réduction du coût moyen des sinistres (et des primes d'assurance) pourrait toutefois constituer une exception acceptable au principe d'internalisation pour autant que les limites d'indemnisation soient fixées à un niveau suffisamment élevé pour ne pas miner l'effet d'incitation que constitue le risque de responsabilité ; toutefois, ceci n'est pas sans incidences sur les considérations d'équité et de justice sociale. Ce type de limitation peut difficilement être évité dans la pratique (insolvabilité des entreprises au-delà d'une certaine limite), mais peut être repoussé d'autant plus haut que le marché de l'assurance pollution est mieux développé et que des fonds d'indemnisation ont pu être constitués pour prendre le relais jusqu'à un certain plafond. Au-delà, l'intervention de la collectivité pourrait éventuellement être justifiée en vertu d'une sorte de responsabilité collective liée à l'autorisation donnée à la création d'activités à haut risque.



## NOTES

- 1) Selon le projet de convention sur la responsabilité civile des dommages résultant de l'exercice d'activités dangereuses pour l'environnement [DIR/JUR(91)3], préparée dans le cadre du Conseil de l'Europe, l'exploitant n'est pas responsable s'il prouve que le "dommage résulte d'une pollution d'un niveau acceptable eu égard aux circonstances locales pertinentes" (Article 8).
- 2) Selon les conclusions de l'Atelier de l'OCDE sur le rôle des pouvoirs publics pour éviter les accidents majeurs (Londres, février 1990), la responsabilité de l'exploitant pour les dommages causés par un accident constitue une mesure incitative à la prévention des accidents qui "représente un supplément important aux exigences réglementaires, à la surveillance et aux mesures de mise en vigueur".



L'INTERNALISATION ET LE PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR  
DANS LES AUTRES ACTES DE L'OCDE ET DANS LES DECLARATIONS

A. DÉCLARATIONS

Déclaration sur la politique de l'environnement

(adoptée par les Gouvernements des pays Membres lors de la réunion du Comité de l'environnement au niveau ministériel le 14 novembre 1974)

Les gouvernements des pays Membres de l'OCDE déclarent ce qui suit :

...

Ils continueront d'observer et de perfectionner encore le principe pollueur-payeur et les autres principes directeurs afin de promouvoir la protection de l'environnement et d'éviter les distorsions économiques internationales et encourageront, dans toute la mesure souhaitable, l'harmonisation des politiques de l'environnement

...

Déclaration - L'environnement : ressource pour l'avenir

(adoptée par les Gouvernements des pays Membres lors de la réunion du Comité au niveau ministériel le 20 juin 1985)

Les gouvernements des pays Membres de l'OCDE et de la yougoslavie déclarent qu'ils entendent :

...

Chercher à introduire plus de flexibilité, d'efficacité et d'efficacité économique dans la conception et la mise en oeuvre des mesures de lutte contre la pollution, en particulier en appliquant de façon cohérente le principe pollueur-payeur et en utilisant plus efficacement des instruments économiques en liaison avec les réglementations.

...

Communiqué - Réunion du Comité de l'environnement au niveau ministériel  
Une stratégie pour l'environnement dans les années 1990  
(Janvier 1991)

...

Pour réussir l'intégration des politiques et parvenir à un développement durable, il est essentiel d'attribuer aux matières, aux produits et aux services un prix reflétant mieux l'ensemble de leurs coûts environnementaux et sociaux.

...

Les Ministres se sont félicités du développement récent du recours à des instruments économiques (comme les taxes, redevances et permis négociables) pour atteindre des objectifs d'environnement dans les pays de l'OCDE, et ont fait part de leur appui résolu à cette approche.

...

Déclaration de clôture de la Conférence de l'OCDE  
sur les accidents liées aux substances dangereuses  
Paris, 9-10 février 1988

...

La Conférence convient que le Principe pollueur-payeur devrait être appliqué dans toute la mesure du possible aux accidents liés aux substances dangereuses.

...

## B. ACTES DU CONSEIL DE L'OCDE

Principes relatifs à la pollution transfrontière  
(Recommandation adoptée le 14 novembre 1974)  
C(74)224

LE CONSEIL,

...

I. RECOMMANDE que les pays Membres, sans préjudice de l'évolution ultérieure du droit international et de la coopération internationale en matière de pollution transfrontière, s'inspirent dans leur politique de l'environnement des principes relatifs à la pollution transfrontière énoncés dans la présente Recommandation et son annexe qui en fait partie intégrante.

### Annexe

Quelques principes relatifs à la pollution transfrontière

## C. Principe de non-discrimination

4. Les pays devraient initialement fonder leur action sur le principe de non-discrimination en vertu duquel :

...

c) un pays lorsqu'il met en oeuvre le principe pollueur-payeur devrait l'appliquer à l'égard de tous les pollueurs à l'intérieur de ce pays sans établir de différences selon que la pollution affecte ce pays ou un autre.

...

16. Dans le cadre de la négociation de nouveaux accords bilatéraux ou multilatéraux, les pays devraient, tout en tenant compte des principes énoncés ci-dessus, s'efforcer d'appliquer des mesures efficaces de prévention et de lutte contre la pollution en accord avec le principe pollueur-payeur.

Réemploi et recyclage des récipients de boisson  
(Recommandation adoptée le 3 février 1978)  
C(78)8(Final)

LE CONSEIL,

Considérant que les politiques nationales d'internalisation des coûts externes doivent être mises en oeuvre sur la base de principes d'actions communs à l'ensemble des pays Membres, afin d'éviter la création d'entraves aux échanges ;

I. RECOMMANDE que :

- iv) les pays Membres, éventuellement en coopération internationale, définissent et mettent en oeuvre dans les cas où la chose est praticable des politiques visant à faire effectivement et équitablement supporter par les producteurs et les utilisateurs de récipients de boisson le coût des nuisances que la fabrication et l'utilisation de ces récipients engendrent pour l'environnement.

Le charbon et l'environnement  
(Recommandation adoptée le 8 mai 1979)  
C(79)117

LE CONSEIL,  
...

I. RECOMMANDE que

- iv) pour veiller à l'utilisation appropriée des diverses ressources énergétiques, le coût de la protection de l'environnement et de la nature contre la pollution soit, de façon compatible avec le principe pollueur-payeur, reflété dans les prix de l'énergie.

Certains aspects financiers des actions des autorités publiques relatives à la prévention et la lutte contre les marées noires  
(Recommandation adoptée le 28 avril 1981)  
C(81)32(Final)

LE CONSEIL,  
...

Vu la Recommandation du Conseil, en date du 26 mai 1974, sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international [C(72)128] selon laquelle le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux mesures de prévention et de lutte arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable.  
...

I. RECOMMANDE que les gouvernements des pays Membres impliqués ou susceptibles d'être impliqués dans la prévention et la lutte contre les marées noires :

a) examinent l'utilité de conclure des accords où seraient notamment spécifiés le cas où les coûts des actions de prévention et de lutte contre la marée noire prises après un accident par les autorités publiques d'un pays seraient remboursés à celui-ci par un autre pays ;

...

c) prennent en compte, dans le calcul des coûts des actions prises après un accident par les autorités publiques pour prévenir ou lutter contre une marée noire, non seulement les coûts engagés du fait de l'action entreprise mais aussi les coûts engagés à l'avance pour disposer des moyens d'action nécessaires ;

d) fassent appel, sauf disposition contraire de leur droit interne, au principe pollueur-payeur pour l'imputation au responsable au niveau interne des coûts des actions raisonnables prises après l'accident par les autorités publiques pour y remédier.

Politiques de gestion des ressources en eau :  
Intégration, gestion de la demande et protection des eaux souterraines  
(Recommandation adoptée le 31 mars 1989)  
C(89)12(Final)

LE CONSEIL,

...

II. RECOMMANDE que les pays Membres mettent au point et appliquent des politiques efficaces de gestion de la demande dans tous les domaines touchant aux services d'eau en faisant davantage appel :

...

-- à une tarification adéquate des ressources pour les services d'eau ;

...

IV. RECOMMANDE que les pays Membres, lors de l'élaboration de politiques globales sur les eaux souterraines, consacrent une attention particulière à :

...

-- l'application de politiques de tarification et autres pour gérer la demande ;

...

V. RECOMMANDE que dans l'application des mesures évoquées ci-dessus, les pays Membres s'inspirent des Lignes directrices relatives aux politiques de gestion des ressources en eau, qui figurent à l'appendice à la présente Recommandation et en font partie intégrante.

#### APPENDICE

##### LIGNES DIRECTRICES

RELATIVES AUX POLITIQUES DE GESTION DES RESSOURCES EN EAU :  
INTEGRATION, GESTION DE LA DEMANDE ET PROTECTION DES EAUX SOUTERRAINES

...

3. La mise en oeuvre de la Recommandation suivant ces lignes directrices nécessitera dans certains cas de modifier la législation en vigueur, les droits sur l'eau par exemple, ou d'aménager sensiblement les dispositifs actuels de tarification et de redevance pour la fourniture d'eau. Dans ces conditions, il faudra probablement respecter un certain délai de transition pour que ces modifications puissent être efficacement instaurées. Les lignes directrices tiennent compte du fait que cette période de transition pourrait durer plusieurs années.

4. La Recommandation et les lignes directrices ont été conçues pour compléter et renforcer le Principe pollueur-payeur, en aucun cas pour l'affaiblir.

#### PARTIE I

Lignes directrices pour de meilleures dispositions institutionnelles  
permettant d'intégrer la gestion des ressources en eau  
avec d'autres pollution

....

27. La tarification des ressources doit être le principal instrument économique et appliquée, chaquefois que possible, lorsque l'on fixe le prix de la ressource "eau", à moins qu'il n'y ait de bonnes raisons de faire autrement. Le principe de la tarification des ressources est à la base de la tarification de toutes les catégories d'utilisation et le prix des services d'eau doit au moins comprendre les coûts d'opportunité de ces services : les coûts en capital, les coûts de fonctionnement et d'entretien, ainsi que les coûts relatifs à l'environnement. Ces coûts d'opportunité doivent refléter les dépenses additionnelles supportées à long terme par la collectivité pour satisfaire la demande marginale ; ce type de tarification est généralement appelé tarification au coût marginal social à long terme.

...

30. A moins que la mise en oeuvre d'autres politiques ne soit justifiée par de bonnes raisons, comme le désir d'avantager des groupes de consommateurs ou des territoires particuliers ou par des objectifs d'environnement prépondérants à long terme, il faudra faire connaître et respecter le principe de la tarification des ressources. Il conviendra d'éviter, car cela comporte des inconvénients économiques, financiers et environnementaux, de subventionner les coûts de la prestation des services relatifs à l'eau et les exceptions à la règle devront être explicitement justifiées.

L'utilisation des instruments économiques  
dans les politiques de l'environnement  
(Recommandation adoptée le 31 janvier 1991)  
C(90)177(Final)

LE CONSEIL,

Considérant qu'une gestion durable et économiquement efficace des ressources de l'environnement requiert notamment l'internalisation des coûts de prévention et de lutte contre la pollution ainsi que des coûts des dommages ;

Considérant que cette internalisation peut être renforcée par une utilisation cohérente des mécanismes du marché, et en particulier des instruments économiques définis dans l'Annexe à la présente Recommandation :

I. RECOMMANDE que les pays Membres :

...

- ii) travaillent à améliorer l'allocation et l'utilisation efficaces des ressources naturelles et environnementales par l'utilisation d'instruments économiques qui permettent de mieux refléter le coût social de l'utilisation de ces ressources.

C) RÉOLUTION DE LA CEMT

Le Conseil de la Conférence européenne des Ministres des Transports, réuni à Paris le 23 novembre 1989 :

...

DECLARE

...

qu'étant donné que de nombreux usagers ne paient pas la totalité des coûts qui leur sont imputables, il est nécessaire, conformément au Principe pollueur-payeur, de mettre en place des systèmes de redevances supplémentaires pour les dommages causés à l'environnement. En principe, chaque mode de transport devrait payer l'intégralité des coûts qui lui sont imputables (par exemple, par le biais de l'augmentation des taxes indirectes sur les carburants et/ou la tarification de la circulation). Il conviendrait de mettre au point une méthode d'estimation et d'internalisation de ces coûts, concertée au plan international.

END-OF-TEXT