



Bruxelles, le 2.7.2014  
SWD(2014) 208 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

*accompagnant le document:*

**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil**

**réexaminant les objectifs de la directive 2008/98/CE relative aux déchets, de la directive 94/62/CE relative aux emballages et déchets d'emballages et de la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets, et modifiant la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques**

{ COM(2014) 397 final }  
{ SWD(2014) 207 final }  
{ SWD(2014) 209 final }  
{ SWD(2014) 210 final }

## **1. DEFINITION DU PROBLEME**

Bien que la gestion des déchets continue de s'améliorer dans l'Union européenne, l'économie de l'UE perd une quantité considérable de matières premières secondaires potentielles. En 2010, l'Union a produit au total 2 520 millions de tonnes de déchets. Seule une fraction limitée (36 %) de ce total a été recyclée; le reste a été mis en décharge ou incinéré, dont environ 600 millions de tonnes de déchets qui auraient pu être recyclés ou réutilisés. L'UE laisse donc s'échapper des occasions non négligeables d'améliorer la productivité des ressources et de créer une économie plus circulaire, de générer de la croissance et des emplois, et de prendre des mesures d'un bon rapport coût-efficacité pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre ainsi que sa dépendance à l'égard des matières premières importées.

Faute de nouvelles initiatives pour améliorer la gestion des déchets dans l'UE, des quantités considérables de ressources précieuses resteront perdues dans les années à venir. En l'absence d'une perspective claire à moyen terme, passant notamment par la fixation d'objectifs, l'Union européenne risque de voir augmenter les investissements dans de grands projets peu malléables, centrés sur le traitement des déchets «résiduels», qui pourraient faire obstacle aux ambitions à plus long terme d'amélioration de la productivité des ressources.

La diffusion des meilleures pratiques entre les États membres restera limitée et les conditions économiques n'encourageront pas suffisamment la prévention des déchets, le réemploi ou le recyclage; en conséquence, les écarts importants de performance entre les États membres en matière de gestion des déchets perdureront. En outre, dans ces circonstances, la qualité des outils essentiels de suivi, tels que les statistiques sur la production et la gestion des déchets, ne sera pas optimale et un certain nombre d'obligations en matière de rapports continueront de pêcher par excès de complexité, sans grande valeur ajoutée en contrepartie.

## **2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE**

La proposition contribue directement à la stratégie Europe 2020 de l'Union européenne, notamment à l'initiative phare «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources», et elle est étroitement liée à la feuille de route de l'UE pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources ainsi qu'à l'initiative sur les matières premières. Elle fait aussi directement écho aux ambitions affichées par l'Union en matière d'environnement et de déchets, telles qu'elles sont énoncées dans le 7<sup>e</sup> programme d'action pour l'environnement.

La compétence de l'Union pour agir dans le domaine de la gestion des déchets découle de l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à la protection de l'environnement, en vertu duquel la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue, entre autres, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement, à la protection de la santé des personnes, à l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles et à la lutte contre le changement climatique.

Plus précisément, la proposition fait suite aux clauses spécifiques de révision incluses dans trois actes de la législation de l'UE en matière de déchets (la directive-cadre relative aux déchets, la directive sur les décharges et la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages) et qui exigent que la Commission réexamine les objectifs existants de gestion des déchets. L'expérience montre que les objectifs (chiffrés ou non) de gestion des déchets fixés à l'échelle de l'UE ont été déterminants pour l'amélioration de la gestion des ressources

et des déchets dans la grande majorité des États membres. De tels objectifs communs contribuent également au bon fonctionnement du marché des déchets de l'UE, par exemple en orientant les décisions d'investissement, en garantissant la coopération entre les États membres et en permettant une certaine harmonisation entre les régimes nationaux de responsabilité élargie des producteurs. Des objectifs européens sont également nécessaires pour créer l'échelle minimale requise pour permettre à l'industrie de l'UE d'investir dans de nouvelles techniques de recyclage.

La proposition aborde les problèmes d'environnement à retombées transnationales, notamment les conséquences d'une gestion inappropriée des déchets sur les émissions de gaz à effet de serre, la pollution atmosphérique et le dépôt sauvage de déchets, en particulier dans le milieu marin.

### 3. OBJECTIFS

Le principal objectif général de la proposition est de veiller à ce que les matières de valeur contenues dans les déchets soient effectivement réemployées, recyclées et réinjectées dans l'économie européenne; il s'agit donc de progresser vers une économie circulaire qui permettra d'utiliser progressivement les déchets comme des ressources, ouvrira de nouvelles perspectives économiques et créera des emplois.

Les objectifs spécifiques de la proposition sont les suivants:

- **Simplifier la législation de l'UE en matière de déchets**, en explicitant et en simplifiant les méthodes de mesure liées aux objectifs, en adaptant et en précisant les définitions clés, en fixant les objectifs d'une manière plus cohérente, en supprimant les dispositions obsolètes et en simplifiant les obligations en matière de rapports.
- **Améliorer le suivi**, en améliorant la qualité des statistiques sur les déchets (en particulier celles relatives au respect des objectifs) et en anticipant les éventuels problèmes de mise en œuvre grâce à une procédure «d'alerte précoce».
- **Optimiser la gestion des déchets dans tous les États membres**, en encourageant la diffusion des bonnes pratiques et des instruments clés tels que les instruments économiques, et en garantissant un niveau minimal d'harmonisation des régimes de responsabilité élargie des producteurs (REP).
- Définir des objectifs à moyen terme en matière de déchets, tenant compte des **ambitions de l'Union européenne** en ce qui concerne **la productivité des ressources** et l'accès aux **matières premières**.

Les objectifs opérationnels proposés reflètent les ambitions énoncées dans le 7<sup>e</sup> programme d'action pour l'environnement (7<sup>e</sup> PAE) récemment adopté par le Conseil et le Parlement européen, à savoir:

- réduire la production de déchets et la dissocier de l'évolution du PIB;
- porter le taux de réemploi et de recyclage au plus haut niveau possible;
- réserver l'incinération aux déchets qui ne sont pas recyclables;
- supprimer progressivement la mise en décharge des déchets valorisables;
- réduire de façon significative les déchets marins.

Les objectifs de simplification de la législation et d'allègement des charges réglementaires (pesant notamment sur les PME), ainsi que le souci constant d'objectifs parfaitement adaptés, sont en parfait accord avec les efforts déployés par la Commission pour garantir l'adéquation de la réglementation. En

outre, la proposition prend soigneusement en compte les conclusions du «bilan de qualité» (évaluation ex post) des cinq directives de l'UE relatives aux flux de déchets (y compris la directive sur les emballages et les déchets d'emballages), réalisé parallèlement au réexamen des objectifs de l'UE en matière de déchets.

#### **4. OPTIONS**

Sur la base d'une analyse approfondie de ce qui a donné de bons résultats et de ce qui n'a pas fonctionné dans le passé, et à la suite d'une vaste consultation des parties intéressées, les trois options suivantes (ainsi qu'une série de sous-options et de mesures spécifiques) ont été retenues pour analyse plus approfondie:

##### **Option 1 – Garantir la mise en œuvre intégrale**

- Aucune action supplémentaire au niveau de l'UE, à l'exception de la promotion du respect de la réglementation

##### **Option 2 — Simplification, amélioration du suivi, diffusion des meilleures pratiques**

- Harmonisation des définitions des principaux concepts («recyclage» et «réemploi», par exemple) et suppression des dispositions obsolètes
- Simplification des méthodes de mesure (une seule méthode pour mesurer «les déchets ménagers et les déchets assimilés») et des obligations en matière de rapports
- Création de registres nationaux de collecte et de gestion des déchets et vérification par des tiers des données et statistiques clés
- Mise en place d'une procédure d'alerte précoce pour suivre la performance des États membres et, le cas échéant, exiger l'adoption de mesures correctives en temps utile
- Fixation de conditions minimales à respecter pour le fonctionnement des régimes de REP

##### **Option 3 – Mise à niveau des objectifs de l'UE**

Il a été tenu compte de la performance actuelle des États membres les plus avancés et du temps qu'il leur a fallu pour atteindre les objectifs pour proposer des objectifs et des échéances réalistes, sans perdre de vue les principaux objectifs du 7<sup>e</sup> PAE.

##### ***Option 3.1 – Augmentation de l'objectif de recyclage/réemploi des déchets municipaux:***

- option basse: objectif de 60 % de réemploi/recyclage d'ici à 2030, et de 50 % d'ici à 2025,
- option haute: objectif de 70 % de réemploi/recyclage d'ici à 2030, et de 60 % d'ici à 2025.

##### ***Option 3.2 – Augmentation des objectifs de réemploi/recyclage des déchets d'emballages:***

- augmentation des objectifs liés aux matières entre 2020 et 2030 (objectif global de 80 % de réemploi/recyclage),
- variante: objectif spécifique distinct pour les métaux non ferreux («metal split»).

***Option 3.3 – Suppression progressive de la mise en décharge des déchets municipaux valorisables:***

- interdiction pour les matières plastiques/le papier/le verre/les métaux d'ici à 2025 (25 % de mise en décharge au maximum), interdiction générale d'ici à 2030 (5 % au maximum).

***Option 3.4 – Combinaison des options 3.1, 3.2 et 3.3***

***Option 3.5 – Identique à l'option 3.4, avec des échéances différentes pour différents groupes de pays***

***Option 3.6 – Identique à l'option 3.4, avec une échéance plus courte pour tous les États membres et la possibilité de dérogations pour certains d'entre eux***

***Option 3.7 – Identique à l'option 3.4, avec extension de l'interdiction de mise en décharge à tous les déchets assimilés aux déchets municipaux***

## **5. ANALYSE D'IMPACT**

Les options recensées ont une incidence sur les aspects suivants:

- **Les coûts et les économies** découlant d'une collecte et d'un traitement améliorés des déchets (par exemple, davantage de réemploi et de recyclage). Afin d'augmenter les taux de recyclage, les systèmes de collecte des déchets devront évoluer au fil du temps, notamment laisser de côté les «systèmes de dépôt» au profit des systèmes de collecte «de porte à porte». Les frais d'investissement supplémentaires que cela implique seront progressivement compensés par la baisse escomptée des coûts de collecte et de traitement des déchets résiduels mixtes et par l'augmentation probable des recettes tirées des matières recyclées.
- **Les avantages** liés à la **disponibilité accrue de matières premières (secondaires)**, qui atténuent les risques de futures hausses de prix des matières premières auxquels l'industrie manufacturière de l'UE est susceptible d'être confrontée.
- **Les avantages** découlant des **possibilités accrues de valorisation et de recyclage des déchets** sur le marché intérieur de l'UE (meilleure utilisation des infrastructures existantes de gestion des déchets et mise en place de nouvelles infrastructures innovantes, favorisant ainsi le secteur de gestion des déchets de l'UE).
- **Les coûts et les bénéfices** liés à **l'amélioration du suivi, à l'allégement des charges administratives et à la simplification.**
- **La création d'emplois**, étant donné que les niveaux supérieurs de la hiérarchie des déchets (y compris la collecte séparée, le réemploi et le recyclage) sont des secteurs à beaucoup plus forte intensité de main-d'œuvre que ceux de l'élimination des déchets et de l'incinération.
- **Les avantages sur le plan de l'acceptation sociale.** En règle générale, l'infrastructure nécessaire au réemploi et au recyclage des déchets est beaucoup mieux acceptée par la société que les installations d'élimination et d'incinération des déchets.
- **Les effets positifs sur l'environnement**, tant directs (meilleure gestion des déchets, taux réduits de dépôt sauvage des déchets, y compris dans le milieu marin) qu'indirects (diminution des émissions de gaz à effet de serre et de la pollution atmosphérique puisque l'on s'abstient

d'utiliser des matières premières vierges et de consommer de l'énergie). En conséquence, on notera également des effets positifs sur la santé humaine.

Alors qu'un certain nombre de ces effets (en particulier l'amélioration de la collecte des déchets, les avantages environnementaux et la création d'emplois) peuvent être quantifiés et monétisés, d'autres aspects ne peuvent être décrits que d'une façon plus qualitative (par exemple, la diminution de la dépendance à l'égard des matières premières importées).

Les incidences de l'option 1 («mise en œuvre intégrale») ont été évaluées par rapport au scénario de continuité, tandis que les effets des options 2 et 3 ont été examinés en prenant la «mise en œuvre intégrale» comme point de départ.

#### *Option 1 – Mise en œuvre intégrale de la législation existante*

Les coûts nets annuels (augmentation des coûts de collecte/traitement moins les avantages environnementaux) de cette option sont estimés à 1500 millions d'euros d'ici à 2020, et ils devraient diminuer progressivement pour s'établir à moins de 600 millions d'euros d'ici à 2035 dans l'ensemble de l'UE28. L'augmentation estimée de l'emploi direct est de 36 761 équivalents temps plein (ETP).

#### *Option 2 – Simplification, amélioration du suivi, diffusion des meilleures pratiques*

L'amélioration des statistiques, au moyen de registres nationaux, par exemple, demandera des efforts supplémentaires de la part de certains États membres mais, dans le même temps, cela contribuera à la baisse des coûts de communication des données. Le «système d'alerte précoce» proposé exigera des efforts de la part de la Commission et des États membres, mais il pourrait éviter l'ouverture de procédures d'infraction à un stade ultérieur, ainsi que les mauvais choix d'investissement. Une simplification notable des exigences en matière de rapports incombant aux États membres se traduira par des économies; celles-ci pourront servir à couvrir les coûts nets liés aux mesures d'amélioration du suivi. Enfin, la fixation de conditions minimales pour le fonctionnement des régimes de REP permettra, entre autres, d'accroître le rapport coût-efficacité de ceux-ci.

#### *Option 3 – Mise à niveau des objectifs de l'UE*

Pour les années 2014 à 2030, les principales incidences des différentes sous-options 3 décrites au point 4 ci-dessus sont résumées dans le tableau ci-après. Comme le montre ce tableau, une combinaison des sous-options 3.1, 3.2 et 3.3 (c'est-à-dire les sous-options 3.4 à 3.7) offre le meilleur rapport coûts-avantages, tout en créant plus d'emplois et en réduisant davantage les émissions de gaz à effet de serre:

Option	Frais financiers (VAN 2014-2030),	Coûts externes (VAN 2014-2030), Mrd €	Coûts sociaux nets (1+2)	Emplois (ETP en 2030)	Millions de tonnes équivalent CO <sub>2</sub> de GES	Millions de tonnes équivalent CO <sub>2</sub> de GES (2014-

	Mrd €(1)	(2)			(2030)	2030)
<b>Option 3.1 — basse</b>	-3,73	-3,96	-7,69	78 519	-23	-107
<b>Option 3.1 — haute</b>	-8,41	-8,49	-16,91	137 585	-39	-214
<b>Option 3.2</b>	-11,2	-8,45	-19,66	107 725	-20	-183
<b>Option 3.2 – «metal split»</b>	-13,48	-10,05	-23,53	107 643	-24	-250
<b>Option 3.3</b>	5,64	-0,65	4,99	46 165	-13	-49
<b>Option 3.4</b>	-12,65	-13	-25,65	177 637	-44	-308
<b>(1) Options 3.5 et 3.6</b>	-13,62	-13,58	-27,2	177 628	-44	-320
<b>(2) Option 3.7</b>	-10,7	-18,3	-29		-62	-443

Remarque: les coûts négatifs représentent un avantage.

Les options 3.4 à 3.7 donnent une perspective cohérente de la gestion des déchets dans l'UE, fondée sur l'expérience acquise par les États membres les plus avancés: des restrictions de la mise en décharge sont progressivement mises en place, parallèlement à une augmentation progressive des objectifs de recyclage; cette approche permet d'éviter la création de surcapacités des installations de traitement des déchets résiduels, telles que les incinérateurs ou autres installations peu performantes.

Par rapport à la «mise en œuvre intégrale», les options 3.4 à 3.7 entraîneront également une réduction supplémentaire des déchets marins, de 7 % d'ici à 2020 et de 23 % d'ici à 2030. La diminution des flux de déchets marins entraînera des économies supplémentaires estimées à 136 millions d'euros d'ici à 2030, principalement du fait des moindres coûts de nettoyage des plages et de réparation des dommages causés aux navires et engins de pêche.

## 6. COMPARAISON DES OPTIONS

Le tableau ci-dessous résume la contribution relative de chaque option aux principaux objectifs définis au point 3. Sur cette base, il est possible de dégager les conclusions suivantes:

- L'option 2 serait utile pour soutenir la mise en œuvre des objectifs existants, mais elle semble indispensable si les nouveaux objectifs proposés sont appliqués. Les mesures proposées dans le cadre de l'option 2 contribuent à la plupart des objectifs définis et devraient être considérées comme des «mesures d'accompagnement» permettant d'améliorer le respect de la législation et la réalisation des objectifs.
- Les options 3.1, 3.2 et 3.3, prises isolément, ne permettront pas d'atteindre les meilleurs résultats sur le plan de la cohérence des objectifs proposés et du rapport coût-bénéfice. L'option 3.4 avec extension de l'interdiction de mise en décharge (c'est-à-dire l'option 3.7) semble être l'option la plus intéressante.

- L'option 3.4 n'est pas clairement supérieure aux options 3.5 et 3.6: la définition d'objectifs différenciés par État membre entraîne une augmentation de la valeur actualisée nette car certains États membres bénéficient plus tôt des avantages d'une meilleure gestion des déchets, mais elle rend la législation plus complexe.

	<b>Objectif 1 — Simplification</b>	<b>Objectif 2 — Amélioration du suivi</b>	<b>Objectif 3 — Diffusion des bonnes pratiques</b>	<b>Objectif 4 – Productivité des ressources</b>
<b>Option 1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Option 2</b>	+++	+++	++	+
<b>Option 3</b>				
<b>Option 3.1 — basse</b>	+	+	++	+
<b>Option 3.1 — haute</b>	+	+	+++	++
<b>Option 3.2</b>	+	+	++	++
<b>Option 3.3</b>	+	+	++	+
<b>Option 3.4</b>	+++	++	+++	++
<b>Option 3.5</b>	++	++	+++	+++
<b>Option 3.6</b>	++	++	+++	+++
<b>Option 3.7</b>	+++	+++	+++	+++

**Une combinaison des options 2 et 3.7 est donc proposée.** Par rapport à la mise en œuvre intégrale (option 1), cette combinaison procurera de nombreux avantages, notamment:

- un allègement de la charge administrative, en particulier pour les PME, une simplification et amélioration de la mise en œuvre, notamment grâce à des objectifs chiffrés toujours parfaitement adaptés;
- la création d'emplois – plus de 180 000 emplois directs pourraient être créés d'ici à 2030, dont la plupart impossibles à délocaliser en dehors de l'UE;
- une réduction des émissions de gaz à effet de serre – environ 443 millions de tonnes de gaz à effet de serre pourraient être évitées entre 2014 et 2030;
- la réinjection de matières premières secondaires dans l'économie – la fraction des déchets municipaux et des déchets d'emballages qui était recyclée en 2011 sera plus que doublée. Les mesures proposées serviront de catalyseur pour garantir le respect de tous les objectifs de l'UE, ce qui contribuera à couvrir entre 10 et 40 % (suivant la matière) de la demande totale de matières premières de l'UE;
- des effets positifs sur la compétitivité des secteurs de la gestion et du recyclage des déchets de l'UE, ainsi que sur celle de l'industrie manufacturière (amélioration des régimes de REP, réduction du risque lié à l'accès aux matières premières et aux prix);



- une réduction de 7 % des volumes de déchets marins d'ici à 2020 et de 24 % d'ici à 2030.

Les objectifs à moyen terme proposés donneront aux États membres et aux exploitants de déchets le signal clair dont ils ont besoin pour adapter les stratégies et les investissements en temps opportun et avec le degré de sécurité nécessaire. L'expérience a montré que l'amélioration de la gestion des déchets municipaux et des déchets d'emballages, couplée à l'interdiction de la mise en décharge, agit comme un catalyseur sur la gestion de tous les autres types de déchets.

## **7. SUIVI ET EVALUATION**

La plupart des statistiques relatives à la production et au traitement des déchets (recyclage, valorisation, mise en décharge) sont déjà établies par les États membres et transmises à la Commission (Eurostat/DG ENV). Aucun nouvel objectif n'est proposé; les objectifs existants seraient mis à niveau et précisés pour certains, tandis que les objectifs obsolètes seraient supprimés.

Avec le soutien de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), l'«écart par rapport à l'objectif», tel qu'il ressort des dernières statistiques disponibles et des projections, sera déterminé tous les trois ans, notamment dans le cadre de la procédure «d'alerte précoce». L'AEE a également l'intention de mettre régulièrement à jour ses évaluations ex ante (modèle) et ex post de la performance des États membres en matière de gestion des déchets municipaux. À l'avenir, d'autres types d'indicateurs pourront aussi être établis, tels que le tonnage potentiel de déchets perdus chaque année pour l'économie de l'UE, et l'utilisation de matières premières secondaires dans la fabrication des produits et sur le marché.