

Bruxelles, le 5.7.2023
SWD(2023) 422 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION
RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

[\[...\]](#)

accompagnant le document:

Directive du Parlement européen et du Conseil
modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets

{COM(2023) 420 final} - {SEC(2023) 420 final} - {SWD(2023) 420 final} -
{SWD(2023) 421 final}

1. EN QUOI CONSISTE CETTE INITIATIVE?

La présente analyse d'impact porte sur une éventuelle révision de la directive-cadre relative aux déchets afin de contribuer à l'ambition du pacte vert pour l'Europe en ce qui concerne la réduction de la production de déchets et la transition vers une économie circulaire, en mettant l'accent sur deux secteurs consommant beaucoup de ressources: le textile et l'alimentation.

Les déchets textiles, comprenant les vêtements et les chaussures, les textiles ménagers, les textiles techniques et les déchets post-industriels et pré-consommation, représentaient en 2019 à un total de 12,6 millions de tonnes (soit 10,9 millions de tonnes de déchets post-consommation et 1,7 million de tonnes de déchets post-industriels et pré-consommation). Les déchets de vêtements et de chaussures s'élevaient à 5,2 millions de tonnes, soit 12 kg par personne et par an dans l'Union. Seuls 22 % environ des déchets textiles post-consommation, qui représentent 87 % des déchets textiles produits, sont collectés séparément, principalement en vue de leur réemploi ou de leur recyclage, tandis que le reste est incinéré ou mis en décharge. Malgré les progrès accomplis, la collecte séparée, le tri et le recyclage dans l'Union sont insuffisants pour traiter les quantités supplémentaires escomptées une fois que l'obligation de collecte séparée deviendra effective, à partir du 1^{er} janvier 2025, et la consommation de textiles continue de croître. Le problème est dû à des facteurs réglementaires et comportementaux, ainsi qu'au marché:

- un déficit de financement pour développer les systèmes de réemploi et de recyclage afin de réaliser des économies d'échelle;
- une incertitude réglementaire quant à l'application des définitions des termes «textiles» et «déchets textiles», qui entraîne des lacunes et des incohérences dans les flux de déchets textiles et entrave les mouvements transfrontières, ainsi qu'une fragmentation accrue de la réglementation en raison des différentes approches en matière de collecte séparée et de leurs modèles de financement. Cela réduit la disponibilité des matières premières de haute qualité nécessaires à l'intensification du réemploi et du recyclage;
- les tendances de la «mode éphémère», qui inondent le marché de vêtements et de textiles à bas prix. Les consommateurs ignorent généralement les externalités environnementales négatives des textiles tout au long de leur cycle de vie, en particulier leurs incidences transfrontières sur les pays tiers.

Le renforcement de la circularité des textiles réduirait l'utilisation de matières premières et contribuerait à atténuer les externalités environnementales négatives. L'harmonisation de la gestion des déchets textiles garantirait une plus grande sécurité juridique en ce qui concerne la qualité, la quantité et l'homogénéité des matières premières, ce qui permettrait aux parties prenantes (par exemple, les États membres, les autorités locales, les entreprises sociales, les gestionnaires de déchets, les producteurs, les consommateurs) de maximiser le réemploi et le recyclage.

La quantité de déchets alimentaires dans l'Union a atteint près de 59 millions de tonnes en 2020. Plus de la moitié des déchets alimentaires (53 %) est générée par les ménages, devant les secteurs de la transformation et de l'industrie manufacturière (20 %).

Malgré la prise de conscience croissante des conséquences négatives du gaspillage alimentaire, des engagements politiques pris au niveau de l'Union et des États membres et des mesures de l'Union mises en œuvre jusqu'à présent, la production de déchets alimentaires ne diminue pas suffisamment pour progresser de manière significative vers la réalisation de la cible 12.3 des ODD. La cible 12.3 appelle à réduire de moitié le gaspillage alimentaire mondial par habitant au niveau du commerce de détail et des consommateurs. Les mesures

prises à ce jour dans les États membres sont inégales et disparates et le potentiel de réduction des déchets alimentaires n'est pas pleinement exploité, car les facteurs comportementaux et liés au marché ne sont pas pris en compte de manière adéquate.

Le problème est dû aux principaux facteurs suivants: une gestion insuffisante des denrées alimentaires destinées aux consommateurs; des inefficacités et des compromis dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire; un manque de compréhension et de certitudes en ce qui concerne la mise en œuvre des normes de sécurité alimentaire; le manque d'approches coordonnées et fondées sur des données probantes dans les États membres, si bien que la production de déchets alimentaires échappe en grande partie à tout contrôle.

2. QUELS SONT LES RÉSULTATS À ATTEINDRE ET QUELLES OPTIONS ONT ÉTÉ ÉVALUÉES?

En ce qui concerne les déchets textiles, les objectifs spécifiques sont de réduire la production de déchets et d'accroître le réemploi et le recyclage. Trois options stratégiques ont été évaluées par rapport au scénario de référence:

- L'option 1 vise à aider les États membres à mettre en œuvre et à faire appliquer les dispositions en vigueur en clarifiant les définitions, en faisant jouer les prérogatives existantes de la Commission en matière de droit dérivé et en améliorant les plateformes actuelles de parties prenantes à des fins d'orientation et d'échange de bonnes pratiques.
- L'option 2 consiste à établir des exigences réglementaires dans la directive-cadre relative aux déchets afin de clarifier les définitions et les obligations en matière de rapports, et de fixer des exigences minimales pour la collecte et le traitement des textiles usagés et des déchets textiles afin de garantir le respect de la hiérarchie des déchets. Une mesure phare serait la mise en place d'un régime de responsabilité élargie des producteurs (REP) pour les textiles afin de garantir le financement des systèmes de réemploi et de recyclage et de la recherche-développement de façon à maximiser la circularité du secteur.
- L'option 3 consiste à fixer des objectifs de performance en matière de gestion des déchets.

En ce qui concerne le gaspillage alimentaire, les objectifs spécifiques consistent i) à attribuer clairement aux États membres la responsabilité d'accélérer la réduction des déchets alimentaires tout au long de la chaîne de valeur alimentaire et ii) à garantir que tous les États membres prennent des mesures suffisantes et cohérentes. Étant donné que l'absence de progrès constatée est principalement due au fait que les mesures existantes de l'Union (réglementaires et non réglementaires) ne sont pas pleinement exploitées, la présente initiative se concentre uniquement sur l'établissement d'objectifs.

L'établissement, au niveau de l'Union, d'un même objectif pour tous les États membres devrait conduire chacun à prendre les mesures les plus efficaces, en les adaptant à sa situation nationale spécifique.

Les incidences et la faisabilité de trois options stratégiques ont été évaluées par rapport aux différents niveaux cibles fixés pour chaque étape de la chaîne d'approvisionnement alimentaire – voir tableau.

Objectif de réduction des déchets alimentaires pour 2030:	Option 1	Option 2	Option 3	Option 4 (facultatif)
production primaire	s.o.	s.o.	10 %	s.o.
transformation et	10 %	10 %	25 %	s.o.

fabrication				
commerce de détail et consommation	15 %	30 %	50 %	objectif volontaire 50 %

3. QUELLE EST L'OPTION PRIVILÉGIÉE ET QUELLES SONT LES RAISONS DE CE CHOIX?

L'option privilégiée pour les textiles est l'option 2, soit un ensemble d'exigences réglementaires visant à accroître le réemploi et le recyclage des textiles avec des incidences nettes positives, éventuellement complétées par un objectif de collecte séparée pour les textiles (mesure 3.6). L'option privilégiée comprend des mesures garantissant des pratiques de tri harmonisées dans l'ensemble de l'Union afin d'accroître le réemploi et le recyclage et de réduire les exportations illégales de déchets textiles déguisés à des fins de réemploi (mesures 2.5, 2.6 et 2.8), l'obligation de mettre en place des régimes nationaux harmonisés en matière de responsabilité élargie des producteurs afin de combler le déficit de financement (mesure 2.9), l'amélioration de la communication d'informations afin de mieux surveiller les flux textiles (mesure 2.14) et l'établissement éventuel d'un objectif de collecte séparée des déchets textiles (mesure 3.6).

En ce qui concerne les déchets alimentaires, l'option 2 donnera aux États membres une forte impulsion sur le plan politique pour qu'ils prennent des mesures visant à réduire le gaspillage alimentaire au niveau national, tout en étant proportionnée et réalisable. Cette option a donc servi de base à l'évaluation des incidences cumulées de l'initiative (déchets alimentaires et textiles).

L'option 3 est celle qui présente les avantages environnementaux les plus marqués et qui reflète le mieux l'engagement politique de l'Union et de ses États membres à contribuer à la réalisation de la cible 12.3 des ODD. Toutefois, compte tenu des progrès limités réalisés dans l'ensemble de l'Union et, par conséquent, de la faisabilité incertaine des avancées sur le plan technique, il sera difficile d'atteindre l'objectif fixé dans cette option d'ici à 2030.

4. QUELLES SONT LES INCIDENCES DE L'OPTION PRIVILÉGIÉE?

En ce qui concerne les déchets textiles, les incidences attendues sont les suivantes:

- La REP entraînerait, pour les producteurs/importateurs qui mettent des textiles sur le marché de l'Union, des coûts qui pourraient être répercutés sur les consommateurs. Les coûts devraient représenter environ 0,6 % du coût total du produit (soit 0,12 EUR par t-shirt), contre un retour global annuel de 3,5 à 4,5 milliards d'EUR sur les investissements réalisés pour la collecte, le tri, le réemploi et le recyclage. Le recouvrement de la valeur est estimé à 58 % des coûts.
- Les externalités environnementales négatives devraient diminuer avec l'intensification du réemploi et du recyclage, en ce compris des économies de 16 millions d'EUR grâce à la réduction des émissions de GES et une réduction des incidences négatives sur les pays tiers.
- Les incidences sociales dans l'Union et dans les pays tiers devraient être atténuées. 8 740 emplois seraient créés dans le secteur de la gestion des déchets, notamment dans le domaine du recyclage des textiles, afin d'aider les entreprises sociales à gérer les textiles usagés.

L'industrie textile est majoritairement constituée de PME. Les microentreprises (qui représentent environ 88 % des entreprises et 12 % du chiffre d'affaires du secteur) seraient exonérées de redevances au titre de la REP. L'incidence de l'option privilégiée sur la compétitivité est globalement positive.

Les objectifs de réduction des déchets alimentaires devraient se traduire par d'importants avantages environnementaux (à titre d'exemple, l'option 2 entraîne une réduction de 25 % des émissions de GES par rapport au scénario de référence) et des économies pour les consommateurs (439 EUR/ménage/an). Étant donné que la réduction des déchets alimentaires est susceptible d'entraîner une diminution de la demande de denrées alimentaires, l'initiative pourrait avoir une incidence limitée sur les revenus agricoles et réduire les besoins en main-d'œuvre agricole, ce qui peut toutefois être compensé par d'autres mesures (par exemple, le développement de l'agriculture biologique) et par des gains dans les secteurs non alimentaires.

Cette initiative est considérée comme pertinente pour les PME. Or, jusqu'à présent, les pays qui ont pris des mesures coordonnées ont mis l'accent sur les grandes entreprises et sur des mesures facultatives.

5. MESURER LES SUCCÈS OBTENUS

L'incidence de l'option privilégiée pour les déchets textiles – si celle-ci est maintenue – ferait l'objet d'un suivi sur la base de l'objectif fixé dans la mesure 3.6 et grâce à l'amélioration des flux de données sur les textiles résultant de la mesure 2.14. Cette dernière mesure serait également à l'épreuve du temps, la législation permettant l'établissement d'objectifs de performance supplémentaires, actuellement jugés irréalisables dans le cadre de l'option 3. Le suivi se fonde sur les données communiquées annuellement sur les textiles.

Le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de réduction des déchets alimentaires sera effectué sur la base des rapports annuels des États membres, conformément aux règles déjà établies dans le cadre de la directive-cadre relative aux déchets. En outre, la mise en œuvre des programmes nationaux de prévention des déchets alimentaires fait l'objet d'examens périodiques par l'Agence européenne pour l'environnement.