



Bruxelles, le 16.1.2018
COM(2018) 28 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Une stratégie européenne sur les matières plastiques dans une économie circulaire

{SWD(2018) 16 final}

1. INTRODUCTION

Le plastique est un matériau important, omniprésent dans notre économie et dans notre vie quotidienne. Il possède des propriétés multiples qui contribuent à relever un certain nombre des défis qui se posent à notre société. L'utilisation de matériaux légers et innovants dans les véhicules ou les avions permet d'économiser du carburant et de réduire les émissions de CO₂. Le recours à des matériaux d'isolation haute performance contribue à abaisser les factures énergétiques. Dans le secteur de l'emballage, les matières plastiques permettent d'assurer la sécurité des aliments et de lutter contre le gaspillage alimentaire. Associés à l'impression en 3D, les matériaux plastiques biocompatibles rendent possibles des innovations médicales qui peuvent sauver des vies humaines.

Toutefois, les modes actuels de production, d'utilisation et de mise au rebut des matières plastiques font trop souvent fi des avantages économiques d'une approche plus «circulaire» et sont préjudiciables à l'environnement. Il est urgent de s'attaquer aux problèmes écologiques qui rendent aujourd'hui problématiques la production, l'utilisation et la consommation des matières plastiques. Les millions de tonnes de déchets plastiques qui finissent leur parcours dans les océans chaque année sont l'un des signes les plus visibles et les plus alarmants de ces problèmes et préoccupent de plus en plus l'opinion publique.

Repenser et améliorer le fonctionnement d'une chaîne de valeur d'une telle complexité requiert des efforts et une coopération accrue de la part de tous les acteurs clés, qu'il s'agisse des producteurs de matières plastiques, des distributeurs, des consommateurs ou des recycleurs. Cela passe également par des efforts d'innovation et par une vision commune permettant d'orienter les investissements dans la bonne direction. L'industrie des matières plastiques est très importante pour l'économie européenne, et améliorer sa durabilité peut ouvrir de nouvelles perspectives sur les plans de l'innovation, de la compétitivité et de la création d'emplois, conformément aux objectifs poursuivis par la nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe¹.

En décembre 2015, la Commission a adopté un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire², dans lequel elle fait des matières plastiques une priorité clé et s'engage à «[élaborer] une stratégie visant à relever les défis que posent les matières plastiques tout au long de la chaîne de valeur et à tenir compte de la totalité de leur cycle de vie». En 2017, la Commission a confirmé qu'elle se concentrerait sur la manière de produire et d'utiliser les matières plastiques, l'objectif étant que tous les emballages en plastique soient recyclables d'ici à 2030³.

L'Union est la mieux placée pour mener la transition vers les matières plastiques du futur. La présente stratégie jette les bases d'une nouvelle économie des plastiques, dans laquelle la conception et la production des matières plastiques et des produits en plastique respectent pleinement les nécessités de réutilisation, de réparation et de recyclage et dans laquelle des matériaux plus durables sont élaborés et préconisés. Il en résultera davantage de valeur ajoutée et une plus grande prospérité en Europe, et l'innovation s'en trouvera stimulée. La pollution par les matières plastiques se verra réduite, de même que ses effets indésirables sur notre vie et sur l'environnement. En poursuivant ces buts, la stratégie contribuera également à atteindre l'objectif prioritaire fixé par l'actuelle Commission que constitue une union de l'énergie au sein d'une économie moderne à faibles émissions de carbone et efficace sur le plan des ressources et

¹ COM(2017) 479.

² COM(2015) 614.

³ Programme de travail de la Commission pour 2018 [COM(2017) 650].

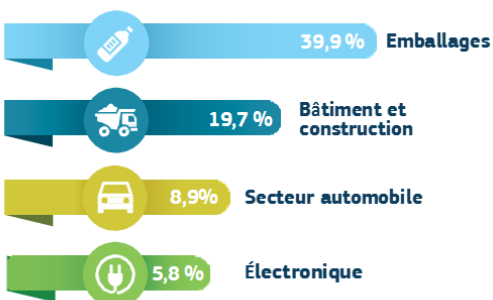
de l'énergie, et elle contribuera de manière tangible à la réalisation des objectifs de développement durable à l'horizon 2030 et au respect de l'accord de Paris.

La stratégie présente des engagements clés pour agir au niveau de l'Union. Toutefois, le secteur privé ainsi que les autorités nationales et régionales, les villes et les citoyens devront également être mobilisés. De même, un engagement international sera nécessaire pour provoquer le changement au-delà des frontières de l'Union européenne. Par des efforts décisifs et concertés, l'Europe peut transformer les défis à relever en chances à saisir et montrer l'exemple pour susciter une action résolue au niveau mondial.

2. LES MATIÈRES PLASTIQUES AUJOURD'HUI: PRINCIPAUX DEFIS

DEMANDE DE MATIÈRES PLASTIQUES EN EUROPE EN 2015

49 millions de tonnes



EU-28, Norvège et Suisse - Source: Plastics Europe (2016)

Au cours des cinquante dernières années, le rôle et l'importance des matières plastiques dans notre économie n'ont cessé de croître. **La production mondiale de matières plastiques a été multipliée par vingt depuis les années 60**; en 2015, elle s'élevait à 322 millions de tonnes et elle devrait encore doubler au cours des vingt prochaines années.

Dans l'Union, **le secteur des plastiques emploie 1,5 million de personnes**⁴ et a généré un chiffre d'affaires de 340 000 000 000 EUR en 2015. Bien que la production de matières plastiques de l'Union européenne soit restée stable ces dernières années, sa part du marché mondial décline, car la production augmente dans d'autres régions du monde.

Dans l'Union, le potentiel de recyclage des déchets plastiques reste largement inexploité. **Le taux de recyclage et de réutilisation des plastiques en fin de vie est très faible**, notamment en comparaison d'autres matières comme le papier, le verre ou les métaux.

Environ 25,8 millions de tonnes de déchets plastiques sont produits en Europe chaque année⁵. Moins de 30 % de ces déchets sont récupérés pour être recyclés. Sur ce volume, une part non négligeable quitte l'Union européenne⁶ pour être traitée dans des pays tiers, où les normes environnementales peuvent être différentes.

⁴ Incluant les producteurs de matières premières et les fabricants de produits.

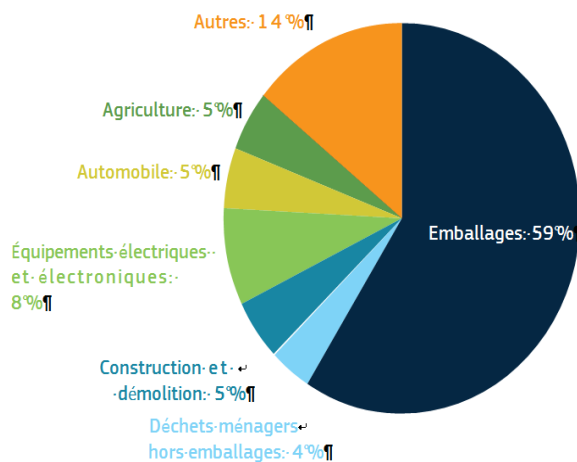
⁵ Source: Plastics Europe.

⁶ Source: Eurostat.

Parallèlement, les taux de mise en décharge et d'incinération des déchets plastiques restent élevés – 31 % et 39 %, respectivement – et alors que la mise en décharge a décliné ces dix dernières années, l'incinération a progressé. On estime que 95 % de la valeur des matériaux d'emballage en plastique, soit entre 70 000 000 000 EUR et 105 000 000 000 EUR chaque année, sont perdus pour l'économie après un cycle, très court, qui s'arrête après la première utilisation⁷.

Aujourd'hui, la demande de matières plastiques recyclées ne représente qu'environ 6 % de la demande de matières plastiques en Europe. Ces dernières années, le secteur du recyclage des plastiques de l'Union européenne a pâti de la faiblesse des prix des matières premières et d'incertitudes concernant les débouchés. Les investissements dans de nouvelles capacités de recyclage des plastiques ont été freinés par les perspectives de faible rentabilité du secteur.

PRODUCTION DE DÉCHETS PLASTIQUES DANS L'UE EN 2015



Source: Eunomia (2017)

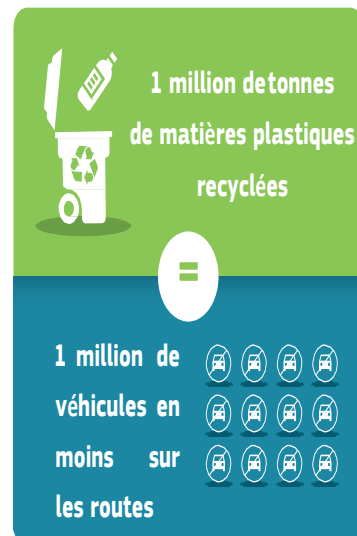
⁷ Fondation Ellen MacArthur, *The new plastics economy*, 2016 (https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/EllenMacArthurFoundation_TheNewPlasticsEconomy_Pages.pdf).

On estime que **la production de matières plastiques et l'incinération des déchets plastiques produisent, à l'échelle mondiale, environ 400 millions de tonnes de CO₂ par an**⁸.

Un recours accru aux matières plastiques recyclées peut réduire la dépendance à l'extraction de combustibles fossiles, nécessaires à la production de plastiques, ainsi que les émissions de CO₂⁹. Selon des estimations¹⁰, les économies d'énergie annuelles qui pourraient découler du recyclage de tous les déchets plastiques dans le monde équivalent à 3,5 milliards de barils de pétrole par an.

D'autres types de matières premières (les bioplastiques ou les plastiques produits à partir de dioxyde de carbone ou de méthane) qui offrent les mêmes fonctionnalités que les matières plastiques traditionnelles tout en ayant des incidences sur l'environnement potentiellement moindres sont également en cours d'élaboration, mais à l'heure actuelle, ils représentent une toute petite part du marché. Développer le recours à des solutions de remplacement qui, selon des données solides, sont plus durables peut aussi contribuer à réduire notre dépendance aux combustibles fossiles.

AVANTAGES DU RECYCLAGE DES PLASTIQUES SUR LE PLAN DU CO₂



⁸ Ibid. Les données se rapportent à 2012.

⁹ Selon des estimations, le recyclage d'une tonne de matières plastiques permet d'éviter la production de près de deux tonnes de CO₂ (voir http://presse.ademe.fr/wp-content/uploads/2017/05/FEDEREC_ACV-du-Recyclage-en-France-VF.pdf). Le recyclage de 15 millions de tonnes de matières plastiques par an d'ici à 2030 (ce qui représente environ la moitié de la production de déchets plastiques projetée) permettrait d'éviter des émissions de CO₂ d'un volume équivalant au retrait de 15 millions de véhicules de nos routes.

¹⁰ A. Rahimi, J. M. García, *Chemical recycling of waste plastics for new materials production*, Nat. Chem. Rev. 1, 0046, 2017.

500 000 TONNES DE PLASTIQUE
DANS LES OCÉANS



De très grandes quantités de déchets plastiques se répandent dans l'environnement, aussi bien sur terre qu'en mer, ce qui est source de dommages économiques et environnementaux non négligeables. **Au niveau mondial, entre 5 et 13 millions de tonnes de matières plastiques – entre 1,5 % et 4 % de la production mondiale – aboutissent dans les océans chaque année¹¹.** On estime que le plastique représente plus de 80 % des déchets marins. Les débris plastiques sont transportés par les courants marins, parfois sur de très longues distances. Ils peuvent s'échouer sur les plages¹², se décomposer en microplastiques ou former des zones denses de déchets marins piégés dans les gyres océaniques. Le PNUE estime qu'à

l'échelle mondiale, les dommages causés aux environnements marins s'élèvent à au moins 8 000 000 000 USD par an.

L'Union européenne est à l'origine du déversement dans les océans d'un volume de déchets plastiques compris entre 150 000 et 500 000 tonnes¹³ chaque année. Cela représente une petite proportion des déchets marins à l'échelle mondiale. Pourtant, les déchets plastiques provenant d'Europe aboutissent dans des zones maritimes particulièrement vulnérables, comme la Méditerranée et certaines régions de l'océan Arctique. Des études récentes montrent qu'en Méditerranée, les plastiques s'accumulent pour atteindre une densité comparable à celle des zones océaniques où la concentration de plastiques est la plus élevée. La pollution par les matières plastiques affecte également des secteurs de la zone économique exclusive européenne, dans les régions ultrapériphériques bordées par la mer des Caraïbes ou par les océans Indien, Pacifique ou Atlantique. En plus de nuire à l'environnement, les déchets marins portent un préjudice économique à des activités telles que le tourisme, la pêche et le transport maritime. À titre d'exemple, le coût des déchets sauvages pour l'industrie européenne de la pêche a été estimé à environ 1 % des recettes générées par les captures réalisées par la flotte de l'Union européenne¹⁴.

Ce phénomène est amplifié par le **volume croissant de déchets plastiques généré chaque année**, ainsi que par la consommation croissante de plastiques à usage unique: les emballages ou autres produits de consommation qui sont jetés après une seule et très brève utilisation sont rarement recyclés et aboutissent facilement dans la nature. Sont ainsi concernés les petits emballages, les sacs, les gobelets jetables, les couvercles, les pailles et les couverts, pour lesquels le plastique est largement utilisé en raison de sa légèreté, de son faible coût et de ses caractéristiques.

¹¹ Jambeck et al, *Plastic waste inputs from land into the ocean*, Science, février 2015.

¹² Y compris sur les terres inhabitées, voir par exemple <http://www.pnas.org/content/114/23/6052.abstract>.

¹³ <http://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/descriptor-10/pdf/MSFD%20Measures%20to%20Combat%20Marine%20Litter.pdf>

¹⁴ Centre commun de recherche, *Harm Caused by Marine Litter*, 2016.

On assiste également à l'apparition de nouvelles sources de pollution par les déchets plastiques, qui représentent des menaces potentielles supplémentaires pour l'environnement et la santé humaine. **Les microplastiques**, de minuscules fragments de plastique de moins de 5 mm, s'accumulent en mer, où leur petite taille facilite leur ingestion par les organismes marins. Ils peuvent également entrer dans la chaîne alimentaire. Des études récentes ont également révélé la présence de microplastiques dans l'air, l'eau potable et des aliments tels que le sel ou le miel, sans que l'on connaisse encore leurs effets sur la santé humaine.

Au total, on estime qu'entre **75 000 et 300 000 tonnes de microplastiques sont libérées dans l'environnement chaque année dans l'Union européenne**¹⁵. Si une grande partie des microplastiques résulte de la fragmentation de déchets plus gros, des quantités non négligeables aboutissent aussi directement dans l'environnement, ce qui complique leur traçage et la possibilité d'empêcher cette pollution.

En outre, la **progression de la part de marché des plastiques biodégradables** crée de nouvelles possibilités mais aussi de nouveaux risques. En l'absence d'un étiquetage ou d'un marquage clairs pour les consommateurs et sans collecte et traitement adéquats des déchets, cela pourrait aggraver le déversement de matières plastiques dans l'environnement et créer des problèmes pour le recyclage mécanique. D'un autre côté, les plastiques biodégradables peuvent assurément être utiles dans certaines applications, et les efforts d'innovation dans ce secteur sont les bienvenus.

Les chaînes de valeur du plastique étant de plus en plus transfrontières, les problèmes et les nouvelles possibilités associés aux matières plastiques devraient être examinés à la lumière de **l'évolution de la situation au niveau international**, notamment de la récente décision prise par la Chine de restreindre ses importations de certains types de déchets plastiques. On observe une prise de conscience croissante de la nature mondiale de ces défis, comme le montrent des initiatives internationales dans le domaine des déchets marins telles que le Partenariat mondial de l'ONU sur les déchets marins¹⁶ et les plans d'action présentés par le G7 et le G20¹⁷. La pollution par les plastiques a également été considérée, lors de la conférence «Notre océan» organisée par l'Union européenne en octobre 2017, comme une des principales pressions qui s'exercent sur la bonne santé des océans. Une résolution sur les déchets marins et les microplastiques a été adoptée lors de l'Assemblée des Nations unies pour l'environnement en décembre 2017¹⁸.

3. TRANSFORMER LES DEFIS A RELEVER EN CHANCES A SAISIR: UNE VISION POUR UNE ECONOMIE CIRCULAIRE DES MATIERES PLASTIQUES

S'orienter résolument vers une économie des matières plastiques plus prospère et plus durable pourrait procurer des avantages considérables. Pour récolter les fruits de cette transition, l'Europe a besoin d'une vision stratégique décrivant ce à quoi une économie des plastiques «circulaire» pourrait ressembler dans les prochaines décennies. Cette vision doit promouvoir les investissements dans des solutions innovantes et transformer les défis d'aujourd'hui en autant de chances à saisir. L'Union européenne proposera des mesures concrètes pour mettre en œuvre ce projet, mais en faire une réalité requerra une action de la part de l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur des plastiques, des producteurs et concepteurs de plastiques aux recycleurs, en passant par les marques et les distributeurs. De même, la société civile, la communauté

¹⁵ Source: Eunomia.

¹⁶ <https://www.unep.org/gpa/what-we-do/global-partnership-marine-litter>

¹⁷ https://www.g7germany.de/Content/EN/Anlagen/G7/2015-06-08-g7-abschluss-eng_en.html) et

https://www.g20.org/Content/DE/Anlagen/G7_G20/2017-g20-marine-litter-en.html?nn=2186554

¹⁸ UNEP/EA.3/L.20, voir: <https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/k1709154.docx>

scientifique, les entreprises et les autorités locales auront un rôle déterminant à jouer pour faire la différence, en collaborant avec les pouvoirs publics au niveau régional et national pour amener des changements positifs.

«Une vision pour la nouvelle économie européenne des matières plastiques»

Une industrie des matières plastiques intelligente, innovante et durable, dans laquelle la conception et la production respectent pleinement les nécessités de réutilisation, de réparation et de recyclage, génère de la croissance et des emplois en Europe et contribue à réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne et la dépendance de cette dernière aux combustibles fossiles importés.

- Les matières plastiques et les produits en contenant sont conçus pour permettre une plus grande durabilité des produits, leur réutilisation et un recyclage de qualité. En 2030, tous les emballages plastiques mis sur le marché de l'Union sont soit réutilisables soit recyclables dans des conditions économiquement efficaces.
- Des changements dans la production et dans la conception permettent des taux de recyclage des matières plastiques plus élevés pour toutes les grandes applications. En 2030, plus de la moitié des déchets plastiques générés en Europe sont recyclés. La collecte sélective des déchets plastiques atteint des niveaux très élevés. Le recyclage des déchets d'emballages en plastique atteint des niveaux comparables à ceux d'autres matériaux d'emballage.
- Les capacités de recyclage des matières plastiques de l'Union ont été considérablement accrues et modernisées. En 2030, les capacités de tri et de recyclage ont quadruplé par rapport à 2015, ce qui a entraîné la création de 200 000 nouveaux emplois, répartis dans toute l'Europe¹⁹.
- Grâce à une amélioration de la collecte sélective et à des investissements dans l'innovation, les compétences et le développement des capacités, il a été progressivement mis fin à l'exportation des déchets plastiques grossièrement triés. Le plastique recyclé est devenu une matière première de plus en plus précieuse pour l'industrie, tant dans l'Union qu'à l'extérieur.
- La chaîne de valeur des matières plastiques est beaucoup plus intégrée et l'industrie chimique collabore étroitement avec les recycleurs pour les aider à trouver des applications plus diversifiées et mieux valorisées pour leurs produits. Les substances empêchant les processus de recyclage ont été remplacées ou éliminées.
- Le marché des matières plastiques recyclées ou innovantes est bien en place et affiche des perspectives de croissance claires, car de plus en plus de produits incorporent de la matière recyclée. La demande de matières plastiques recyclées a quadruplé en Europe, ce qui assure un flux de recettes stable au secteur du recyclage et la sécurité de l'emploi pour sa main-d'œuvre en expansion.
- Le fait de recycler davantage les matières plastiques contribue à réduire la dépendance de l'Europe vis-à-vis des combustibles fossiles importés et à réduire les émissions de CO₂, conformément aux engagements souscrits dans le cadre de l'accord de Paris.
- Des matériaux innovants et des matières premières de substitution sont élaborés pour les besoins de la production de plastique et utilisés lorsque des éléments de preuve démontrent clairement qu'ils sont plus durables que les solutions non renouvelables, ce

¹⁹ Ces données correspondent à la construction d'environ 500 nouvelles installations de tri et de recyclage (source: Plastics Recyclers Europe).

qui soutient les efforts de décarbonation et crée des possibilités de croissance supplémentaires.

- L'Europe conforte sa position dominante dans le secteur des équipements et des technologies de tri et de recyclage. Les exportations augmentent au rythme de l'évolution de la demande mondiale vers des modes plus durables de traitement des matières plastiques en fin de vie.

En Europe, les citoyens, les pouvoirs publics et l'industrie soutiennent des modèles de production et de consommation des matières plastiques plus durables et plus sûrs, ce qui constitue un terrain favorable à l'innovation sociale et à l'esprit d'entreprise, ouvrant une foule de perspectives pour tous les Européens.

- La production de déchets plastiques est découplée de la croissance. Les citoyens sont conscients de la nécessité d'éviter de produire des déchets et font leurs choix en conséquence. Les consommateurs, en tant qu'acteurs clés, sont incités à agir, sont sensibilisés aux principaux avantages et sont donc en mesure de contribuer activement à la transition. L'amélioration de la conception et l'émergence de nouveaux modèles d'entreprise et de produits innovants permettent des modes de consommation plus durables.
- De nombreuses entreprises voient un intérêt commercial dans la nécessité d'agir de manière plus résolue pour prévenir la production de déchets plastiques. On voit apparaître de plus en plus de nouvelles entreprises proposant des solutions circulaires, comme la logistique de recyclage pour les emballages ou des solutions de substitution aux plastiques jetables, et elles profitent du développement de la numérisation.
- Le déversement de matières plastiques dans l'environnement diminue considérablement. Des systèmes de collecte efficaces, combinés à un recul de la production de déchets et à une sensibilisation accrue des consommateurs, permettent de lutter contre les dépôts sauvages et garantissent un traitement adéquat des déchets. Les déchets marins produits en mer par des sources telles que les navires, la pêche et l'aquaculture, sont considérablement réduits. Des plages et des mers plus propres favorisent des activités telles que le tourisme et la pêche et préservent les écosystèmes fragiles. Toutes les grandes villes européennes sont bien plus propres.
- Des solutions innovantes sont trouvées pour empêcher les microplastiques d'aboutir en mer. Leur source, leur cheminement et leurs effets sur la santé humaine sont mieux connus et l'industrie et les pouvoirs publics collaborent pour les empêcher de finir leur parcours dans les océans, l'air, l'eau potable ou nos assiettes.
- L'Union européenne joue un rôle moteur dans une dynamique mondiale où les pays prennent des engagements et coopèrent entre eux pour mettre un terme à l'afflux de plastiques dans les océans et adoptent des mesures pour remédier aux déchets plastiques déjà accumulés. Les bonnes pratiques sont diffusées à grande échelle, les connaissances scientifiques s'améliorent, les citoyens se mobilisent et les innovateurs et les chercheurs mettent au point des solutions qui peuvent être appliquées partout dans le monde.

4. LA VOIE A SUIVRE: PASSER DU REVE A LA REALITE

Pour concrétiser cette vision, la présente stratégie propose une ambitieuse série de mesures au niveau de l'Union européenne²⁰. Celles-ci seront mises en œuvre conformément aux principes visant à mieux légiférer. Ainsi, toute mesure susceptible d'avoir une incidence socio-économique notable sera accompagnée d'une analyse d'impact. Étant donné l'importance et la nécessité

²⁰ Toutes les mesures prévues par l'UE figurent à l'annexe I.

d'efforts menés en commun, la stratégie définit aussi des actions clés à l'intention des pouvoirs publics nationaux et régionaux et de l'industrie²¹.

4.1 Améliorer les aspects économiques et la qualité du recyclage des matières plastiques

Promouvoir le recyclage des matières plastiques peut apporter des avantages environnementaux et économiques considérables. Il ne sera possible de porter les taux de recyclage des matières plastiques à des niveaux comparables à ceux d'autres matériaux qu'en améliorant les modes de production et de conception des plastiques et des articles en plastique. Il conviendra également d'intensifier la coopération sur toute la chaîne de valeur: depuis l'industrie, les producteurs et transformateurs de plastiques jusqu'aux entreprises de gestion des déchets, tant publiques que privées. En particulier, les acteurs clés devraient collaborer pour:

- améliorer la conception et soutenir l'innovation afin de rendre les plastiques et les produits en plastique plus facilement recyclables;
- étendre et améliorer la collecte sélective des déchets plastiques afin de fournir des intrants de qualité à l'industrie du recyclage;
- accroître et moderniser la capacité de tri et de recyclage de l'Union;
- créer des marchés viables pour des plastiques recyclés et renouvelables.

Ces derniers mois, la Commission a fait office de facilitateur dans un dialogue interprofessionnel et elle appelle aujourd'hui les industries concernées²² à présenter rapidement un ensemble ambitieux et concret d'engagements volontaires afin de soutenir cette stratégie et sa vision pour 2030.

Pour soutenir ces avancées, la Commission a déjà proposé de nouvelles règles relatives à la gestion des déchets²³. Elles prévoient notamment des obligations plus claires imposant aux autorités nationales de développer la collecte sélective, des objectifs visant à encourager l'investissement dans les capacités de recyclage et à éviter la surcapacité infrastructurelle lors du traitement des déchets mélangés (par exemple, l'incinération) et des règles plus harmonisées sur le recours à la responsabilité élargie des producteurs. La Commission a régulièrement insisté auprès des colégislateurs pour qu'ils adoptent rapidement ces nouvelles règles. Une fois adoptées et mises en œuvre, ces nouvelles dispositions de la législation européenne devraient améliorer grandement la situation actuelle, en orientant les investissements publics et privés dans la bonne direction. Des mesures supplémentaires et mieux ciblées sont toutefois nécessaires pour compléter la législation sur les déchets et éliminer les obstacles propres au secteur des plastiques.

²¹ Celles-ci figurent à l'annexe II.

²² Ce dialogue a été mené avec Plastics Europe, European Plastics Converters (EuPC) et Plastics Recyclers Europe.

²³ COM(2015) 593, COM(2015) 594, COM(2015) 595 et COM(2015) 596.

Concevoir dans l'optique du recyclage

Aujourd'hui, les producteurs d'articles et d'emballages plastiques sont peu ou pas incités à tenir compte des besoins en recyclage ou en réutilisation lorsqu'ils conçoivent leurs produits. Les plastiques sont fabriqués à partir de divers polymères et sont hautement spécialisés, à l'aide d'additifs spécifiques permettant de répondre aux exigences fonctionnelles ou esthétiques propres à chaque fabricant. Cette diversité peut compliquer le processus de recyclage, le rendre plus coûteux et amoindrir la qualité et la valeur des plastiques recyclés. Certains choix de conception, parfois motivés par des considérations commerciales (comme le recours à des couleurs très sombres) peuvent aussi avoir une influence négative sur la valeur des matières plastiques recyclées.

DES PRODUITS MIEUX CONÇUS FACILITENT LE RECYCLAGE DES PLASTIQUES



77 à 120 EUR épargnés
par tonne
de déchets
plastiques collectée

Source: Fondation Ellen MacArthur (2016)

Les emballages plastiques sont un domaine prioritaire lorsqu'il s'agit de concevoir dans l'optique du recyclage. Ils représentent aujourd'hui quelque 60 % des déchets plastiques «post-consommation»²⁴ dans l'Union européenne et la conception des produits est fondamentale pour améliorer les taux de recyclage. Selon certains calculs, le fait d'améliorer la conception pourrait réduire de moitié le coût de recyclage des déchets engendrés par les emballages plastiques²⁵.

En 2015, la Commission avait déjà proposé qu'au moins 55 % des emballages plastiques de l'Union soient recyclés d'ici à 2025. Pour que les taux de recyclage de qualité soient augmentés, il faut que les problèmes de conception soient traités de manière beaucoup plus systématique.

Une action de l'Union est indispensable pour promouvoir une amélioration de la conception tout en préservant le marché intérieur. La Commission s'attachera à revoir les exigences essentielles relatives à la mise sur le marché des emballages²⁶. L'objectif sera de veiller à ce que d'ici à 2030, tous les emballages plastiques mis sur le marché de l'Union puissent être réutilisés ou facilement recyclés²⁷. Dans ce contexte, la Commission cherchera également à maximiser l'incidence des nouvelles règles sur la responsabilité élargie des producteurs et soutiendra le développement d'incitations économiques destinées à récompenser les choix de conception les plus durables. Elle examinera aussi dans quelle mesure il est possible de fixer un nouvel objectif en matière de recyclage des emballages plastiques, semblable à ceux proposés en 2015 pour d'autres matériaux d'emballage.

La construction, l'automobile, l'ameublement et l'électronique sont aussi des secteurs qui utilisent beaucoup les plastiques et ils constituent une source non négligeable de déchets plastiques qui pourraient être recyclés. Pour ces applications, le manque d'informations relatives

²⁴ Source: Plastics Europe.

²⁵ Fondation Ellen MacArthur, *The New Plastics Economy: Catalysing action*, janvier 2017.

²⁶ Directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages

²⁷ C'est-à-dire pouvant être recyclés selon un bon rapport coût-efficacité.

à la présence possible de substances chimiques préoccupantes (comme les retardateurs de flamme) constitue un sérieux obstacle empêchant d'obtenir des taux de recyclage plus élevés. Dans le cadre de son travail sur l'interface entre les politiques relatives aux produits chimiques, aux déchets et aux produits, la Commission propose d'accélérer les travaux afin de dégager des pistes possibles permettant de faciliter la traçabilité des substances chimiques dans les flux recyclés. L'objectif sera de simplifier le traitement ou l'élimination de ces substances lors du recyclage, ce qui garantira un niveau élevé de protection de la santé et de l'environnement.

La Commission reste également déterminée à élaborer, s'il y a lieu, dans le cadre de la directive sur l'écoconception, des exigences applicables aux produits qui tiennent compte des aspects liés à l'économie circulaire, dont la recyclabilité²⁸. Cela permettra de recycler plus facilement les plastiques utilisés dans un large éventail d'appareils électriques et d'équipements électroniques. La Commission a déjà proposé des exigences obligatoires en matière de conception et de marquage des produits afin de rendre plus faciles et plus sûrs le démontage, la réutilisation et le recyclage des dispositifs électroniques d'affichage (écrans plats d'ordinateur ou de téléviseur). Elle a également établi des critères pour améliorer la recyclabilité des plastiques dans le cadre des règles relatives au label écologique de l'UE et aux marchés publics écologiques (par exemple, marquage des grandes pièces plastiques pour faciliter le tri; conception des emballages plastiques dans l'optique de leur recyclabilité et conception des articles en vue d'un démontage aisé des meubles et des ordinateurs).

Dynamiser la demande de plastiques recyclés

La faible demande de plastiques recyclés est un autre obstacle de taille pour la transformation de la chaîne de valeur des plastiques. Dans l'Union européenne, la proportion de plastiques recyclés entrant dans la composition des produits neufs est faible et reste souvent limitée aux applications de niche ou à faible valeur. Les incertitudes liées aux débouchés et à la rentabilité freinent les investissements nécessaires pour accroître et moderniser la capacité de recyclage des plastiques dans l'Union et dynamiser l'innovation. Les récents développements en matière de commerce international, qui limitent les principales voies d'exportation des déchets plastiques collectés pour le recyclage²⁹, rendent d'autant plus urgente la mise en place d'un marché européen des plastiques recyclés.

L'une des raisons qui expliquent la faible utilisation des plastiques recyclés est la réticence de nombreux fabricants et marques de produits qui craignent que les plastiques recyclés ne répondent pas à leurs besoins en ne leur garantissant par un approvisionnement fiable et en gros volumes de matériaux d'une qualité constante. Les plastiques sont souvent recyclés dans des centres de petite taille et essentiellement régionaux, et un traitement à plus grande échelle et davantage normalisé favoriserait un fonctionnement plus harmonieux du marché. Dans cette optique, la Commission est désireuse de collaborer avec le Comité européen de normalisation et l'industrie afin d'élaborer des normes de qualité applicables aux déchets plastiques triés et aux plastiques recyclés.

Une plus grande intégration des activités de recyclage dans la chaîne de valeur des plastiques est essentielle et pourrait être facilitée par les producteurs de plastiques du secteur de la chimie. Leur expérience et leur savoir-faire pourraient contribuer à garantir des normes de qualité plus élevées (pour les applications de qualité alimentaire, par exemple) et à agréger les offres de matières premières recyclées.

²⁸ Directive 2009/125/CE; cette directive s'applique à tous les produits liés à l'énergie.

²⁹ En particulier, l'annonce récente faite par la Chine de sa décision d'interdire l'importation de certains types de déchets plastiques - voir la section 4.4.

La composition chimique des plastiques recyclés et leur acceptabilité pour les usages prévus peuvent aussi constituer un obstacle dans certains cas. La contamination fortuite³⁰ ou le manque d'informations concernant la présence possible de substances chimiques préoccupantes est un problème pour divers flux de déchets plastiques. Ces incertitudes peuvent aussi brider la demande de plastiques recyclés pour la fabrication d'un certain nombre de produits qui doivent répondre à des exigences spécifiques en matière de sécurité. Les travaux de la Commission sur l'interface entre les politiques en matière de produits chimiques, de déchets et de produits visent à traiter certains de ces problèmes et contribueront donc directement à développer le recours aux plastiques recyclés. L'Union européenne financera aussi des projets de recherche et d'innovation portant sur la détection des contaminants et sur la décontamination des déchets plastiques dans le cadre du programme Horizon 2020.

En ce qui concerne l'utilisation des plastiques recyclés dans les applications destinées au contact alimentaire (comme les bouteilles pour boissons), l'objectif prioritaire est de garantir des normes élevées en matière de sécurité des aliments, mais il faut aussi prévoir un cadre clair et fiable pour faciliter l'investissement et l'innovation débouchant sur des solutions liées à l'économie circulaire. Dans ce contexte, la Commission s'engage à mener rapidement à terme les procédures d'autorisation de plus d'une centaine de processus de recyclage sûrs. En coopération avec l'Agence européenne de sécurité des aliments, la Commission cherchera aussi à déterminer si une utilisation sûre d'autres matières plastiques recyclées³¹ pourrait être envisagée, par exemple, grâce à une meilleure caractérisation des contaminants.

Les volumes et la qualité n'expliquent toutefois pas à eux seuls la part de marché modeste occupée aujourd'hui par les plastiques recyclés. La résistance au changement chez les fabricants de produits et une méconnaissance des bénéfices supplémentaires apportés par les plastiques recyclés en circuit fermé se sont également révélées des obstacles à un recours accru aux matériaux recyclés.

Il existe en Europe des exemples de partenariats commerciaux réussis entre des producteurs et des recycleurs de matières plastiques (notamment dans le secteur automobile), qui démontrent que les problèmes de quantité et de qualité peuvent être surmontés si les investissements nécessaires sont réalisés. Pour contribuer à l'élimination de ces obstacles, et avant d'envisager une action réglementaire, la Commission lance une campagne d'engagements dans toute l'Union, dont l'objectif est de faire en sorte que, d'ici à 2025, 10 millions de tonnes de plastiques recyclés soient utilisées dans des produits neufs mis sur le marché de l'Union. Pour pouvoir atteindre des résultats rapides et tangibles, cet exercice s'adresse aux acteurs tant publics que privés et les invite à présenter des engagements concrets d'ici à juin 2018. Les détails figurent à l'annexe III.

Pour soutenir davantage l'intégration des plastiques recyclés sur le marché, la Commission étudiera aussi des interventions sectorielles plus ciblées. Ainsi, certaines applications dans les secteurs de la construction et de l'automobile sont potentiellement susceptibles de faire appel aux matériaux recyclés³² (matériaux d'isolation, tuyaux, mobilier d'extérieur ou tableaux de bord). Dans le cadre des évaluations présentes et futures des règles de l'Union sur les produits de construction et sur les véhicules en fin de vie, la Commission examinera par quels moyens

³⁰ La contamination des flux recyclés peut avoir plusieurs origines (impuretés, phase d'utilisation, utilisation incorrecte, dégradation, mauvaise séparation des matériaux, substances vestiges ou contamination croisée lors de la collecte des déchets). Ce type de contamination fortuite peut compromettre la qualité et l'innocuité des matières recyclées.

³¹ C'est-à-dire les plastiques autres que le PET ou les plastiques ne provenant pas d'applications de réutilisation en circuit fermé.

³² Contrairement à d'autres applications, comme les emballages, les exigences esthétiques entrent moins en ligne de compte et les risques pour la santé et l'environnement sont généralement moindres. En outre, le Comité européen de normalisation a déjà élaboré des normes d'évaluation pour caractériser les substances dangereuses qui pourraient être contenues dans les matériaux recyclés.

spécifiques cette pratique pourrait être encouragée. Dans le cadre des travaux à venir sur la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballage, on envisagera également l'utilisation d'instruments économiques pour récompenser l'utilisation de matériaux recyclés dans le secteur des emballages. Enfin, la Commission étudiera comment intégrer les matériaux recyclés dans les critères de passation des marchés publics écologiques.

Les autorités nationales peuvent aussi jouer un rôle important par l'intermédiaire d'incitations économiques et des marchés publics. Le système français «ORPLAST»³³ ou les nouvelles règles italiennes relatives aux marchés publics sont deux bons exemples d'actions pouvant être menées au niveau national. De la même manière, les autorités locales peuvent contribuer à l'objectif poursuivi par cette stratégie lorsqu'elles achètent des travaux, des biens ou des services.

Une collecte sélective et un tri plus efficaces et mieux harmonisés

Le recyclage accru et plus performant des plastiques est aussi freiné par les volumes insuffisants et la piètre qualité de la collecte sélective et du tri. Ce dernier est pourtant essentiel pour éviter d'introduire des contaminants dans les flux de recyclage et pour maintenir des normes de sécurité élevées pour les matériaux recyclés. Les autorités nationales, régionales et locales, en coopération avec les responsables de la gestion des déchets, ont un rôle essentiel à jouer pour sensibiliser l'opinion publique et assurer une collecte sélective de qualité. Les fonds collectés grâce aux régimes de responsabilité élargie des producteurs peuvent faire beaucoup pour intensifier ces efforts. De la même manière, les systèmes de consigne peuvent aider à atteindre des taux très élevés de recyclage.

Le fait de réduire la fragmentation et les disparités entre les systèmes de collecte et de tri pourrait sensiblement améliorer l'économie du recyclage des plastiques en permettant d'épargner une centaine d'euros par tonne collectée³⁴. Pour encourager des pratiques plus normalisées et plus efficaces dans l'Union, la Commission publiera de nouvelles orientations sur la collecte sélective et le tri des déchets. Plus important encore, elle soutient résolument le Parlement européen et le Conseil dans leur effort actuel de modification des règles relatives aux déchets pour assurer une meilleure mise en œuvre des obligations existantes en matière de collecte sélective des déchets.

³³ <https://appelsaprojets.ademe.fr/aap/ORPLAST2017-68>

³⁴ Fondation Ellen MacArthur, *The New Plastics Economy: Catalysing action*, janvier 2017.

4.2 Réduire les déchets plastiques et les dépôts sauvages

La production croissante de déchets plastiques et leur rejet dans notre environnement doivent être traités si nous voulons instaurer un cycle de vie réellement circulaire pour les plastiques. Aujourd'hui, les dépôts sauvages et le rejet de déchets plastiques nuisent à l'environnement, portent un préjudice économique à des activités telles que le tourisme, la pêche et le transport maritime et peuvent avoir des conséquences sur la santé humaine par l'intermédiaire de la chaîne alimentaire.

Empêcher la pollution de l'environnement par les déchets plastiques

L'utilisation croissante des plastiques dans une large gamme d'applications à courte durée de vie génère des volumes importants de déchets plastiques. Les articles en plastique à usage unique sont une source majeure de rejet des plastiques dans l'environnement, étant donné qu'ils peuvent être difficiles à recycler, qu'ils sont souvent utilisés en dehors du domicile et abandonnés dans la nature. Ils font partie des objets les plus communément retrouvés sur les plages et on estime qu'ils constituent 50 % des déchets marins³⁵.



Source: Centre commun de recherche, Commission européenne (2017)

Étant donné que le développement de la consommation d'aliments et de boissons «à emporter» favorise l'essor des plastiques à usage unique, le problème devrait empirer. Lorsque la gestion des déchets est insuffisante, même les déchets plastiques qui ont été collectés peuvent se retrouver dans l'environnement. Un recyclage accru des plastiques utilisés en agriculture (comme les films de paillage plastique ou les serres) peut contribuer à réduire les rejets dans l'environnement. À cet égard, les régimes de responsabilité élargie des producteurs se sont montrés efficaces dans plusieurs pays.

La quantité de déchets marins générés en mer est aussi considérable. Les engins de pêche abandonnés en mer peuvent avoir des conséquences particulièrement néfastes à cause du risque d'enchevêtrement d'animaux marins.

Réduire les déchets plastiques et la pollution est un problème complexe étant donné son caractère diffus et du lien avec les habitudes sociales et les comportements individuels. Rien n'incite clairement les consommateurs et les producteurs à se tourner vers des solutions qui généreraient moins de déchets ou de dépôts sauvages.

³⁵ Centre commun de recherche, *Top Marine Beach Litter Items in Europe*, 2017.

L'Union européenne est déjà intervenue en fixant des exigences obligeant les États membres à adopter des mesures pour diminuer la consommation de sacs plastiques³⁶ ainsi que pour surveiller et réduire les déchets marins³⁷. Les fonds de l'Union sont aussi utilisés pour soutenir l'action menée au niveau mondial, national ou régional en vue de mieux comprendre le problème des déchets marins et lutter contre leur prolifération³⁸. Afin d'empêcher les rejets, il est également important de disposer d'une réglementation européenne qui encourage des taux de recyclage accrus et une amélioration des systèmes de collecte des déchets. De plus, dans le cadre de sa proposition législative à venir sur la révision de la directive sur l'eau potable, la Commission facilitera l'accès des citoyens de l'Union à l'eau de distribution, ce qui réduira les besoins d'emballages pour l'eau embouteillée. Les critères pour l'obtention du label écologique et la passation de marchés publics écologiques encouragent aussi l'utilisation d'articles et d'emballages réutilisables³⁹.

Des mesures supplémentaires peuvent être mises en place aux niveaux européen et national pour réduire la production superflue de déchets plastiques, en particulier les déchets générés par les articles à usage unique ou par le suremballage, et pour encourager la réutilisation des emballages. Des travaux d'analyse, y compris le lancement d'une consultation publique, ont déjà débuté pour déterminer le champ d'application d'une initiative législative de l'Union européenne sur les plastiques à usage unique qui doit être présentée par l'actuelle Commission suivant l'approche adoptée pour les sacs en plastique légers et dans le cadre de laquelle seront examinés les éléments apportés par la science comportementale⁴⁰. En outre, la Commission examinera s'il est possible d'introduire des mesures de nature budgétaire au niveau de l'Union⁴¹. Enfin, la Commission se penchera également sur la question du suremballage dans le cadre du futur réexamen des exigences essentielles en matière d'emballage.

Les régimes de responsabilité élargie des producteurs au niveau national peuvent aussi servir à financer des actions destinées à réduire les déchets plastiques. Des systèmes de consigne ciblés peuvent contribuer à réduire le dépôt sauvage de déchets et à encourager le recyclage. Ils ont déjà permis à plusieurs pays d'enregistrer des taux de collecte élevés pour les récipients de boissons⁴².

Des campagnes de sensibilisation, des mesures pour empêcher les dépôts sauvages et des projets de nettoyage des plages peuvent être mis en place par les pouvoirs publics et bénéficier de l'aide des fonds de l'Union européenne, par exemple par l'intermédiaire du corps européen de solidarité. Le 30 mai 2017, la Commission a présenté une proposition visant à étendre et renforcer le corps européen de solidarité en débloquant un budget de 341 500 000 EUR pour la période 2018-2020⁴³. Cela signifie que, dans un avenir proche, encore plus de perspectives

³⁶ Directive (UE) 2015/720 modifiant la directive 94/62/CE en ce qui concerne la consommation de sacs en plastique légers.

³⁷ Directive 2008/56/CE établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

³⁸ Ainsi, dans la région arctique, le projet INTERREG «Circular Ocean» expérimente des méthodes innovantes de réutilisation des vieux filets de pêche, notamment un matériau permettant d'éliminer les polluants de l'eau (<http://www.circularocean.eu/>). Dans la région de la mer Baltique, le projet BLASTIC dresse la carte des sources potentielles de dépôts sauvages dans les zones urbaines et surveille les volumes de déchets marins dans le milieu aquatique (<https://www.blastic.eu/>). Les deux projets sont financés par le Fonds européen de développement régional.

³⁹ Par exemple, les critères relatifs à l'octroi du label écologique pour le tourisme et ceux relatifs à la passation des marchés publics écologiques pour l'alimentation et la restauration limitent l'utilisation des plastiques à usage unique dans la restauration.

⁴⁰ Le Centre commun de recherche effectue, au niveau interne, de la recherche comportementale dans divers domaines d'action, ce qui aide à mieux comprendre à la fois les facteurs qui influencent le comportement et l'efficacité relative des solutions de remplacement.

⁴¹ Les modalités d'une telle redevance potentielle devraient être fixées sur la base de l'appréciation de sa contribution à la réalisation des objectifs stratégiques. De surcroît, dans le cadre de la préparation du cadre financier pluriannuel post-2020, elle pourrait être considérée comme l'une des moyens potentiels permettant de générer des recettes pour le budget de l'Union.

⁴² Les cinq États membres les plus performants en matière de systèmes de consigne pour les bouteilles en PET (l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas et l'Estonie) ont obtenu un taux moyen de collecte des PET de 94 % en 2014.

⁴³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM:2017:262:FIN>

s'offriront aux jeunes de toute l'Union européenne désireux de s'engager activement et de soutenir l'objectif de cette stratégie.

Pour réduire les rejets de déchets par les navires, la Commission présentera conjointement à cette stratégie une proposition législative sur les installations de réception portuaires⁴⁴. Cette proposition prévoit des mesures garantissant que les déchets produits sur les navires ou recueillis en mer seront déposés sur terre et correctement gérés. Sur cette base, la Commission élaborera aussi des mesures ciblées pour réduire les pertes ou l'abandon d'engins de pêche en mer. Parmi les options possibles à examiner figurent les systèmes de consigne, les régimes de responsabilité élargie des producteurs et des objectifs chiffrés de recyclage. La Commission étudiera aussi plus avant la contribution de l'aquaculture aux déchets marins et examinera une palette de mesures pour réduire le plus possible les pertes de plastiques provenant de l'aquaculture⁴⁵. Enfin, elle poursuivra ses travaux visant à mieux comprendre et mieux mesurer les déchets marins, une manière essentielle mais souvent ignorée de soutenir des mesures de prévention et de valorisation efficaces.

En complément à ces mesures préventives, des campagnes de récupération d'une partie des plastiques flottant sur les océans ainsi que des technologies innovantes de récupération sont financées par des fonds de l'Union européenne^{46,47}. Enfin, comme développé à la section 4.4, une action internationale restera essentielle pour s'attaquer aux principales causes des dépôts sauvages de plastiques dans les océans, à savoir le manque d'infrastructures de gestion des déchets dans les pays en développement et les économies émergentes.

Établir un cadre réglementaire clair pour les plastiques biodégradables

Pour lutter contre la pollution de notre environnement par les déchets plastiques et se prémunir de leurs effets nocifs, des solutions ont été envisagées pour la conception de plastiques biodégradables et compostables. Des applications ciblées, telles que l'utilisation de sacs en plastique compostables pour la collecte sélective des déchets organiques, ont donné des résultats positifs, et des normes existent ou sont en cours d'élaboration pour des applications spécifiques.

Toutefois, la plupart des plastiques disponibles actuellement étiquetés comme biodégradables ne se dégradent généralement que dans des conditions spécifiques, qui ne sont pas toujours faciles à trouver dans le milieu naturel, et peuvent donc encore porter préjudice aux écosystèmes. La biodégradation dans le milieu marin est particulièrement difficile. En outre, les plastiques étiquetés comme «compostables» ne sont pas nécessairement adaptés au compostage domestique. Le mélange de plastiques compostables et de plastiques traditionnels dans le processus de recyclage pourrait nuire à la qualité des matériaux recyclés. En ce qui concerne les applications de consommation courante, l'existence d'un système fonctionnel de collecte sélective des déchets organiques est essentielle.

Il est important de veiller à ce que les consommateurs disposent d'informations claires et correctes et de s'assurer que les plastiques biodégradables ne sont pas présentés comme une solution au problème des dépôts sauvages. Pour ce faire, il convient de préciser quels plastiques

⁴⁴ COM(2018) 33 sur les installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires, abrogeant la directive 2000/59/CE et modifiant la directive 2009/16/CE et la directive 2010/65/UE.

⁴⁵ Dont l'adoption possible d'un document de référence sur les meilleures techniques disponibles pour les installations d'aquaculture.

⁴⁶ Voir, par exemple, l'appel à propositions au titre du programme Horizon 2020 visant à mettre au point et déployer des techniques innovantes pour débarrasser la mer des débris et des polluants:

<http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/h2020/topics/bg-07-2017.html>

⁴⁷ <https://ec.europa.eu/easme/en/information-day-blue-growth-calls-under-emff>

peuvent être étiquetés comme «compostables» ou «biodégradables», ainsi que la manière dont ils doivent être traités après utilisation. Les applications ayant des effets positifs clairs sur l'environnement devraient être recensées et dans ces cas, la Commission envisagera des mesures pour stimuler l'innovation et pousser le marché à évoluer dans la bonne direction. Pour permettre un tri approprié et éviter les fausses allégations environnementales, la Commission proposera des règles harmonisées pour la définition et l'étiquetage des plastiques compostables et biodégradables. Elle élaborera aussi une analyse du cycle de vie pour déterminer les conditions dans lesquelles l'utilisation de plastiques biodégradables ou compostables est bénéfique, et les critères régissant ces applications.

Enfin, certains nouveaux matériaux prétendent biodégradables, comme les «plastiques oxodégradables» se sont révélés n'offrir aucun avantage prouvé pour l'environnement par rapport aux plastiques traditionnels, tandis que leur fragmentation rapide en microplastiques suscite des inquiétudes. En conséquence, la Commission a entamé des travaux avec l'intention de restreindre l'utilisation des plastiques oxodégradables dans l'Union européenne⁴⁸.

Le problème croissant des microplastiques

Des microplastiques sont intentionnellement ajoutés à certaines catégories de produits (tels que les cosmétiques, les détergents ou les peintures), dispersés au cours de la production, du transport et de l'utilisation de granulés plastiques, ou générés par l'usure de produits tels que les pneumatiques, les peintures et les vêtements synthétiques.

Les microplastiques intentionnellement ajoutés aux produits représentent une part relativement faible de l'ensemble des microplastiques qui se retrouvent en mer. Toutefois, comme ils sont relativement faciles à éviter, et pour répondre aux inquiétudes de la population, plusieurs pays ont déjà pris des mesures pour limiter leur utilisation⁴⁹, tandis que l'industrie cosmétique a également pris elle-même des mesures. Des interdictions sont à l'examen ou prévues dans plusieurs États membres, ce qui pourrait conduire à une fragmentation du marché unique. Dans le respect des procédures REACH visant à limiter les substances qui présentent un risque pour l'environnement ou la santé, la Commission a lancé le processus visant à restreindre l'utilisation des microplastiques ajoutés intentionnellement, en demandant à l'Agence européenne des produits chimiques d'examiner la base scientifique justifiant la prise de mesures réglementaires au niveau de l'UE⁵⁰.

Des recherches supplémentaires sont nécessaires pour nous permettre de mieux comprendre les sources et les incidences des microplastiques, y compris leurs effets sur l'environnement et la santé, et d'élaborer des solutions innovantes pour prévenir leur dissémination (voir la section 4.3). Il peut notamment s'agir de moyens d'améliorer le piégeage des microplastiques dans les stations d'épuration des eaux usées, ainsi que de mesures ciblées pour chaque source. Un accord interprofessionnel⁵¹ sur la prévention des rejets de microplastiques dans le milieu aquatique au cours du lavage des textiles synthétiques devrait déboucher sur de premières propositions de méthodes d'essai en 2018. Pour sa part, la Commission envisagera des mesures telles qu'un

⁴⁸ Dans le respect des procédures REACH visant à limiter les substances qui présentent un risque pour l'environnement ou la santé, la Commission a demandé à l'Agence européenne des produits chimiques d'examiner la base scientifique justifiant la prise de mesures réglementaires au niveau de l'UE.

⁴⁹ Les États-Unis et le Canada ont interdit l'utilisation de microplastiques dans certains produits de soins corporels. Plusieurs États membres de l'Union européenne ont également notifié à la Commission des projets de lois visant à interdire les microplastiques dans certains produits cosmétiques. Le Conseil a appelé la Commission à prendre des mesures sur les microplastiques, en particulier en ce qui concerne les produits cosmétiques et les détergents.

⁵⁰ Sur cette base, l'Agence doit engager la procédure de restriction dans les 12 mois, pour autant que les conditions soient remplies.

⁵¹ L'accord a été signé par cinq associations professionnelles: AISE, CIRFS, EOG, EURATEX et FESI.

étiquetage et des exigences spécifiques pour les pneumatiques, une meilleure information et des exigences minimales en ce qui concerne les rejets de microfibres provenant des textiles, ainsi que des mesures pour réduire les pertes de granulés plastiques. Des régimes de responsabilité étendue des producteurs peuvent aussi être envisagés, le cas échéant, pour couvrir les coûts des actions correctives. Il convient également de contrôler la présence de microplastiques dans l'eau potable, car leurs effets sur la santé humaine restent inconnus.

4.3 Diriger l'innovation et l'investissement vers des solutions circulaires

La réalisation des objectifs énoncés dans la présente stratégie requerra des investissements considérables tant dans l'infrastructure que dans l'innovation. La réalisation d'objectifs ambitieux, rien que pour le recyclage des plastiques, nécessitera un investissement supplémentaire estimé entre 8 400 000 000 et 16 600 000 000 EUR⁵². En conséquence, la création d'un cadre favorable à l'investissement et à l'innovation est au cœur de la mise en œuvre de cette stratégie.

L'innovation est un élément essentiel de la transformation de la chaîne de valeur des plastiques: elle peut contribuer à réduire les coûts des solutions existantes, en fournir de nouvelles et amplifier les bénéfices potentiels au-delà des frontières de l'Europe. Si l'Union européenne peut jouer le rôle de catalyseur, les entreprises européennes doivent investir dans l'avenir et affirmer leur rôle moteur dans la modernisation de la chaîne de valeur des plastiques.

Les solutions innovantes en matière de tri avancé, de recyclage des produits chimiques et d'amélioration de la conception des polymères peuvent avoir des effets puissants. Par exemple, le déploiement de nouvelles solutions technologiques telles que le tatouage numérique pourrait permettre un meilleur tri et une meilleure traçabilité des matériaux, avec peu de coûts de mise à niveau. La recherche et l'innovation peuvent aussi faire la différence dans la prévention de la pollution due aux déchets de plastiques et aux microplastiques. La Commission accorde une attention particulière à l'innovation dans des matériaux totalement biodégradables dans l'eau de mer et dans l'eau douce et qui sont inoffensifs pour l'environnement et les écosystèmes. De nouvelles approches – élaboration de modèles d'entreprise innovants, logistique de recyclage ou conception durable, par exemple – peuvent se révéler très utiles pour réduire le plus possible les déchets plastiques à la source, tout en permettant un accroissement des bénéfices économiques, environnementaux et sociaux. Enfin, des recherches scientifiques supplémentaires sont nécessaires pour évaluer les effets potentiels sur la santé des microplastiques et élaborer de meilleurs outils de surveillance.

Des matières premières de substitution, y compris à base de matières biologiques et d'effluents gazeux (par exemple dioxyde de carbone ou méthane), peuvent également être mises au point pour éviter le recours aux ressources fossiles. Actuellement, ces matières premières représentent une part de marché faible, mais croissante⁵³. Leur coût peut être un obstacle au développement de leur utilisation. Pour ce qui est des bioplastiques, il est aussi important de veiller à ce qu'ils apportent des bénéfices réels sur le plan environnemental par rapport aux autres solutions non renouvelables. À cet effet, la Commission a commencé à travailler pour comprendre l'incidence qu'ont, sur l'ensemble du cycle de vie, les matières premières de substitution qui sont utilisées dans la production des plastiques, y compris la biomasse. Sur la base des informations scientifiques disponibles, elle étudiera les possibilités de soutenir la mise au point de matières premières de substitution pour la production de plastiques.

⁵² Deloitte, Rehausser les objectifs européens de recyclage des plastiques: Impacts environnementaux, économiques et sociaux, 2015.

⁵³ Aujourd'hui, les bioplastiques représentent entre 0,5 % et 1 % de la consommation annuelle de plastiques dans l'Union européenne.

Les financements de l'UE en faveur de la recherche soutiendront tous ces efforts. Jusqu'à présent, Horizon 2020 a fourni plus de 250 000 000 EUR pour financer la R&D dans des domaines directement concernés par la stratégie. Près de la moitié a été utilisée pour aider à la mise au point de matières premières de substitution. Ces financements sont complétés par un soutien au titre de la politique de cohésion de l'UE, dans le cadre des stratégies de spécialisation intelligente⁵⁴. Un grand nombre de ces stratégies comportent des priorités en matière d'innovation dans le domaine des plastiques.

À l'approche de 2020, 100 000 000 EUR supplémentaires seront consacrés au financement des mesures prioritaires, y compris le développement de matières plastiques plus intelligentes et plus recyclables, le renforcement de l'efficacité des processus de recyclage et le traçage et l'élimination des substances dangereuses et des contaminants présents dans les plastiques recyclés. Enfin, la Commission mettra au point un programme stratégique de recherche et d'innovation sur les matières plastiques, qui fournira des orientations pour les futurs financements en matière de recherche et d'innovation après 2020.

Pour atteindre les objectifs de la présente stratégie, le volume de l'investissement privé et public doit augmenter considérablement, et pas exclusivement en faveur de l'innovation. À l'heure actuelle, l'investissement privé dans les installations de tri et de recyclage est freiné par les incertitudes en matière de rentabilité (compte tenu de la faiblesse du prix du pétrole, du manque de débouchés, etc.). Par exemple, deux tiers seulement des entreprises de recyclage de plastique en France sont rentables aujourd'hui⁵⁵. Comme le montre la situation dans d'autres pays de l'Union européenne⁵⁶, il est important de moderniser et d'agrandir les installations de recyclage pour que l'activité de recyclage des plastiques devienne économiquement viable. De nombreuses mesures proposées à la section 4.1 sont spécifiquement conçues pour renforcer la confiance des investisseurs.

Les pouvoirs publics doivent investir dans une collecte sélective étendue et améliorée. Des régimes de responsabilité élargie des producteurs bien conçus peuvent jouer un rôle essentiel dans la fourniture des financements nécessaires. Dans certains pays avec des taux de recyclage très élevés, par exemple, la plupart des coûts de collecte et de traitement sélectifs des déchets d'emballages sont financés par des contributions versées par les producteurs.

En plus d'être une source de financement, les régimes de responsabilité élargie des producteurs peuvent fournir des incitations économiques aux entreprises pour qu'elles mettent au point des produits en plastique plus durables. S'ils sont bien conçus et mis en œuvre dans toute l'Europe, ils pourraient aider à améliorer l'efficacité du processus de recyclage, encourager la conception en vue du recyclage, réduire les déchets et les dépôts sauvages et promouvoir un dialogue renforcé entre les producteurs, les pouvoirs locaux et les entreprises de recyclage. Dans sa proposition de révision de la législation sur les déchets, la Commission vise à promouvoir ce modèle et à le rendre plus efficace grâce à des exigences communes minimales, sur la base des bonnes pratiques en vigueur. Pour faire en sorte que les régimes de responsabilité élargie des producteurs fonctionnent bien et soutiennent les investissements dans le recyclage, la Commission fournira des orientations sur la manière de garantir une modulation efficace des redevances payées par les producteurs, en particulier pour les emballages. Par exemple,

⁵⁴ Stratégies d'innovation nationales et régionales, élaborées dans le cadre d'un processus de la base au sommet faisant intervenir l'industrie et les parties prenantes pour déterminer les domaines de compétitivité régionale. La Commission soutient également les partenariats interrégionaux dans les domaines de spécialisation intelligente.

⁵⁵ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, *Analyse de la chaîne de valeur du recyclage des plastiques en France*, mars 2015.

⁵⁶ Ibidem.

l'«*écomodulation*» de ces redevances peut produire des résultats uniquement si elle procure un avantage financier notable en contrepartie de choix de conception qui privilégient des produits plus durables.

Le principe de la responsabilité élargie des producteurs pourrait éventuellement s'appliquer aussi pour créer un fonds privé destiné à financer les investissements dans les solutions innovantes et les nouvelles technologies visant à réduire l'impact de la production de plastique primaire sur l'environnement. Il pourrait, par exemple, soutenir le recours aux plastiques recyclés. Pour la mi-2019, la Commission, en coopération avec les parties prenantes, analysera les possibles caractéristiques de conception de ce fonds, y compris en matière de neutralité technologique et matérielle et de complémentarité avec les instruments existants, et examinera attentivement sa faisabilité technique, économique et juridique.

Les décisions des États membres en matière de fiscalité et de marchés publics joueront également un rôle essentiel dans le soutien à la transition et l'orientation des investissements⁵⁷. Dans sa proposition de révision de la législation relative aux déchets, la Commission a mis l'accent sur l'utilisation d'instruments économiques pour privilégier la prévention et le recyclage au niveau national. L'internalisation des coûts environnementaux de la mise en décharge et de l'incinération grâce à un niveau élevé ou à une hausse progressive des redevances ou des taxes pourrait améliorer les conditions économiques du recyclage des plastiques.

Les Fonds structurels et d'investissement européens, en particulier les fonds de la politique de cohésion, contribuent également de manière essentielle à l'élaboration d'une capacité de recyclage de l'UE, y compris pour le recyclage des matières plastiques. De 2014 à 2020, plus de 5 500 000 000 EUR ont été affectés à l'amélioration de la gestion des déchets. Cela devrait notamment donner lieu à une hausse de 5,8 millions de tonnes par an des capacités de recyclage des déchets⁵⁸. Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSD) peut également jouer un rôle important, par exemple en soutenant l'intégration accrue de la chaîne de valeur et des projets de recyclage des plastiques en circuit fermé. La «*plateforme d'aide au financement de l'économie circulaire*» lancée récemment contribuera à sensibiliser les investisseurs et facilitera l'accès aux financements des projets en matière d'économie circulaire.

4.4. Tirer parti de l'action menée au niveau mondial

Les chances et les défis liés aux plastiques revêtent de plus en plus une dimension mondiale et leur prise en considération contribuera considérablement à la réalisation des objectifs de développement durable pour 2030. En dehors de l'Europe, la consommation de plastique par habitant augmente rapidement, surtout en Asie⁵⁹. Des chaînes de valeur des plastiques sont mises en place sur des continents entiers, et les déchets plastiques font l'objet d'échanges internationaux: dans l'Union européenne, environ la moitié des déchets plastiques collectés sont envoyés à l'étranger, où leur traitement reste entouré d'incertitudes. Plus de 85 % des déchets plastiques exportés le sont actuellement vers la Chine⁶⁰, une situation qui va bientôt changer à la

⁵⁷ La Commission dispose d'un cadre bien défini en matière d'aides d'État pour soutenir ces mesures. Voir 2014/C 200/01, Communication de la Commission: Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020.

⁵⁸ <https://cohesiondata.ec.europa.eu>

⁵⁹ La consommation de plastique par habitant atteint environ 100 kg par an en Europe occidentale et en Amérique du Nord; en Asie, elle est actuellement de plus de 20 kg et devrait augmenter rapidement.

⁶⁰ Global Waste Management Outlook 2015.

suite de la décision prise par la Chine d'interdire l'importation de certains types de déchets plastiques⁶¹, ce qui créera des débouchés pour les entreprises de recyclage de l'UE.

Des systèmes appropriés de prévention, de collecte et de recyclage des déchets plastiques sont nécessaires dans de nombreuses régions du monde. Des déchets marins provenant d'un pays peuvent échouer sur les plages d'un autre pays, et des fragments de plastique du monde entier s'accumulent au fil du temps dans les océans et les mers, transportés par les courants marins. La coopération internationale est indispensable pour remédier à ce problème. Les océans et les mers sont un bien mondial et un patrimoine commun et, si la tendance actuelle n'est pas inversée, les générations futures pourraient se voir touchées par des effets hérités du passé liés à la dégradation des écosystèmes marins et aux menaces pour la santé humaine. L'établissement de systèmes de prévention et de gestion des déchets bien conçus, en particulier dans les économies émergentes, est essentiel pour éviter que les plastiques ne se retrouvent dans la mer. De nombreuses initiatives ont été lancées dans des enceintes internationales (comme le G7 et le G20, les Nations unies et la convention MARPOL⁶²) et dans le cadre de conventions maritimes régionales. Des mesures de lutte contre les déchets marins figurent également dans le programme «Gouvernance internationale des océans» pour l'avenir de nos océans⁶³.

L'Union européenne continuera de soutenir les actions internationales, de promouvoir les bonnes pratiques dans le monde entier et d'utiliser ses instruments de financement extérieur pour soutenir l'amélioration de la prévention et de la gestion des déchets dans le monde. En particulier, la Commission continuera d'avoir recours aux dialogues sur l'action à mener en matière environnementale et industrielle, ainsi qu'à des dialogues dans le cadre d'accords de libre-échange, et de coopérer activement dans le cadre de conventions maritimes régionales⁶⁴. Elle participera également activement au groupe de travail établi par l'Assemblée des Nations unies pour l'environnement en décembre 2017 pour œuvrer à des réponses internationales en matière de lutte contre les déchets plastiques marins et les microplastiques. En 2018, la Commission lancera un projet spécifique pour réduire les déchets plastiques et les déchets marins en Asie de l'Est et du Sud-Est, où le problème s'aggrave rapidement⁶⁵. Elle examinera aussi les moyens possibles de prendre des mesures pour réduire la pollution due au plastique en Méditerranée, à l'appui à la Convention de Barcelone, et dans les grands bassins hydrographiques mondiaux, étant donné qu'une grande proportion des déchets plastiques sont emportés par les fleuves avant d'atteindre les mers. Enfin, la Commission facilitera la coopération entre les régions ultrapériphériques de l'UE⁶⁶ et leurs voisins de la mer des Caraïbes et des océans Indien, Pacifique et Atlantique dans différents domaines, notamment la gestion et le recyclage des déchets.

Pour l'avenir, des perspectives importantes existent pour le développement d'une industrie des plastiques circulaire et innovante dans le monde entier. L'UE affiche déjà le taux de recyclage des matières plastiques le plus élevé au monde. Avec ses objectifs d'amélioration de la recyclabilité des emballages et d'augmentation des taux de recyclage, elle est bien placée pour mener de nouvelles avancées en soutenant, en particulier, les investissements dans des

⁶¹ Notifications à l'OMC G/TBT/N/CHN/1211 du 18 juillet 2017 et G/TBT/N/CHN/1233 du 15 novembre 2017, portant sur un éventail de types de déchets, y compris certains types de déchets plastiques.

⁶² La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (convention MARPOL) régit le déversement de déchets provenant des navires.

⁶³ JOIN(2016) 49

⁶⁴ L'Union européenne est membre de l'OSPAR (Atlantique du Nord-Est), de l'HELCOM (Baltic) et des Conventions de Barcelone (Méditerranée) et fournit un soutien à la Convention de Bucarest (mer Noire).

⁶⁵ Dans le cadre de l'instrument de partenariat.

⁶⁶ Les neuf régions ultrapériphériques de l'Union européenne se composent de six territoires français d'outre-mer (Guyane française, Guadeloupe, Martinique, Mayotte, Réunion et Saint-Martin), de deux régions autonomes portugaises (les Açores et Madère) et d'une communauté autonome espagnole (les îles Canaries).

technologies de recyclage modernes, de nouveaux matériaux mieux adaptés au recyclage et des solutions pour réduire les déchets marins.

Des mesures permettant de renforcer la confiance des opérateurs et des pouvoirs publics sont nécessaires pour mieux intégrer le recyclage des plastiques au niveau mondial, et ainsi créer une chaîne de valeur circulaire transfrontière. Par exemple, la Commission encouragera l'élaboration de normes internationales afin de renforcer la confiance de l'industrie dans la qualité des plastiques recyclables ou recyclés. Il sera également important de veiller à ce que tous les plastiques envoyés à l'étranger pour y être recyclés soient traités et transformés dans des conditions similaires à celles applicables dans l'Union européenne, conformément aux règles sur les transferts de déchets⁶⁷, de soutenir les mesures en matière de gestion des déchets dans le cadre de la Convention de Bâle et de mettre en place un régime de certification de l'UE pour les installations de recyclage. Un effort de l'industrie au niveau mondial est également nécessaire pour promouvoir une utilisation généralisée des plastiques recyclables et recyclés.

5. Conclusions

Les difficultés liées à la production, à la consommation et la fin de vie des matières plastiques peuvent devenir une chance pour l'Union européenne et la compétitivité de l'industrie européenne. Y remédier grâce à une vision stratégique ambitieuse, englobant l'ensemble de la chaîne de valeur, peut stimuler la croissance, l'emploi et l'innovation. Cela pourra également réaffirmer le rôle moteur de l'Europe dans l'action menée au niveau mondial et nous aider à effectuer la transition vers une économie circulaire et à faibles émissions de carbone, tout en garantissant aux citoyens un environnement plus propre et plus sûr.

La présente stratégie comprend des propositions d'actions concrètes pour réaliser l'économie circulaire des matières plastiques à laquelle l'Union aspire. La Commission s'attellera à accomplir des progrès décisifs dans le cadre de son mandat actuel, tout en préparant le terrain pour une action à plus long terme. Il importera que les autres acteurs clés jouent également leur rôle. La Commission appelle dès lors le Parlement européen et le Conseil à approuver la présente stratégie et ses objectifs et invite les pouvoirs publics nationaux et régionaux, les villes, l'ensemble de la chaîne de valeur des matières plastiques et toutes les parties concernées à s'engager à prendre des mesures résolues et concrètes.

⁶⁷ Règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets.