COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.6.2023
COM(2023) 304 final

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

recensant les États membres qui risquent de ne pas atteindre les objectifs de recyclage des déchets municipaux et des déchets d'emballages fixés pour 2025 et l'objectif de réduction de la mise en décharge des déchets fixé pour 2035

{SWD(2023) 175 final} - {SWD(2023) 176 final} - {SWD(2023) 180 final} - {SWD(2023) 181 final} - {SWD(2023) 182 final} - {SWD(2023) 183 final} - {SWD(2023) 184 final} - {SWD(2023) 185 final} - {SWD(2023) 186 final} - {SWD(2023) 187 final} - {SWD(2023) 188 final} - {SWD(2023) 189 final} - {SWD(2023) 195 final} - {SWD(2023) 196 final} - {SWD(2023) 197 final} - {SWD(2023) 198 final} - {SWD(2023) 199 final} - {SWD(2023) 200 final}

1. INTRODUCTION

La transformation des déchets en ressources est une composante essentielle de l'économie circulaire. La mise en œuvre correcte de la législation de l'Union relative aux déchets passe par l'application de la hiérarchie des déchets, qui accorde la priorité à la préparation en vue du réemploi et au recyclage et classe la mise en décharge comme la solution de traitement des déchets la moins souhaitable. Les objectifs de l'UE en matière de traitement des déchets municipaux et des déchets d'emballages ont été fixés pour faire en sorte que des efforts concertés soient réalisés dans tous les États membres pour progresser vers le haut de la hiérarchie des déchets.

L'amélioration des performances en matière de gestion des déchets accélérera la transition vers une économie circulaire et contribuera à la réalisation des objectifs du plan d'action en faveur d'une Europe plus propre et plus compétitive[1] visant à doubler le taux d'utilisation circulaire des matériaux dans l'UE, à réduire considérablement la production totale de déchets et à réduire de moitié la quantité de déchets municipaux résiduels d'ici à 2030. Il est par ailleurs essentiel d'assurer une gestion écologiquement rationnelle des déchets afin de prévenir les incidences négatives sur l'environnement et sur la santé de la production de déchets et pour atteindre les objectifs du plan d'action «zéro pollution»[2] relatifs aux déchets et aux déchets marins.

Il est essentiel de renforcer la préparation en vue du réemploi et le recyclage ainsi que de réduire la mise en décharge pour parvenir à la neutralité climatique, améliorer la sécurité de l'approvisionnement en matières premières, économiser l'énergie et réduire la dépendance de l'UE à l'égard des importations en provenance de pays tiers, tout en créant des emplois à l'échelon local et en stimulant l'innovation dans les nouvelles technologies en matière de produits durables et de gestion des matières.

Afin de mieux refléter l'ambition de l'Union d'effectuer une transition vers l'économie circulaire, plusieurs modifications des directives de l'UE relatives aux déchets ont été adoptées en 2018, y compris des objectifs ambitieux concernant la préparation en vue du réemploi, le recyclage et la mise en décharge des déchets municipaux ainsi que le recyclage des déchets d'emballages. Les déchets municipaux représentent quelque 10 % du total des déchets générés dans l'UE[3], mais constituent l'un des flux de déchets les plus complexes à gérer en raison de la variété de sa composition, du grand nombre de producteurs de déchets et de la fragmentation des responsabilités concernant leur gestion. Les déchets municipaux sont en grande partie composés de déchets d'emballages, qui présentent un potentiel de circularité important.

Afin de garantir une mise en œuvre améliorée, plus respectueuse des délais et plus uniforme de ces objectifs ambitieux et d'anticiper toute faiblesse dans cette mise en œuvre, les règles de l'UE adoptées en 2018 ont mis en place un système d'alerte précoce pour détecter les insuffisances et permettre d'y remédier avant les échéances fixées pour la réalisation des objectifs. En vertu de ces règles, la Commission, en coopération avec l'Agence européenne pour l'environnement, a pour mission d'établir des rapports sur les progrès accomplis par les États membres dans la réalisation de ces objectifs.

---

[1] COM(2020) 98 final.
[2] COM(2021) 400 final.
[3] Eurostat.

Le présent rapport global évalue la probabilité que les États membres atteignent les objectifs fixés pour 2025 à l'article 11, paragraphe 2, point c), de la directive 2008/98/CE relative aux déchets («directive-cadre sur les déchets»)[4] et à l'article 6, paragraphe 1, point f), de la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages[5]). Ces objectifs imposent aux États membres de prendre des mesures pour atteindre au minimum:

- un taux de 55 % de préparation en vue du réemploi et de recyclage de déchets ménagers;
- un taux de 65 % de recyclage de tous les déchets d'emballages, et
- des objectifs de recyclage spécifiques par matière pour les déchets d'emballages de 75 % pour le papier et le carton, 70 % pour le verre, 50 % pour l'aluminium, 50 % pour le plastique et 25 % pour le bois.

Le rapport fournit également une évaluation préliminaire de la probabilité que les États membres atteignent l'objectif fixé à l'article 5, paragraphe 5, de la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets qui consiste à réduire la mise en décharge des déchets municipaux[6] à moins de 10 % d'ici à 2035. Le rapport résume les principales conclusions, les recommandations clés faites aux États membres qui risquent de ne pas atteindre certains objectifs relatifs aux déchets, ainsi que des exemples de bonnes pratiques en matière de gestion des déchets destinées à améliorer les performances dans le domaine du recyclage des déchets. Il est complété par des documents de travail des services de la Commission contenant des informations par pays et des recommandations à l'intention des États membres qui risquent de ne pas respecter les objectifs de préparation en vue du réemploi et de recyclage pour 2025 pour les déchets municipaux et pour tous les déchets d'emballages, qui comprennent les éléments suivants:

- une estimation de la réalisation des objectifs par chaque État membre;
- la liste des États membres qui risquent de ne pas atteindre les objectifs dans les délais impartis, assortie de recommandations appropriées à l'intention des États membres concernés; ainsi que
- des exemples de bonnes pratiques utilisées dans l'ensemble de l'UE et susceptibles de fournir des orientations pour progresser dans la réalisation des objectifs.

Les travaux menés aux fins du présent rapport d'alerte précoce s'appuient sur le soutien et la coopération continus entre la Commission et les États membres en vue d'améliorer la mise en œuvre de la législation de l'Union relative aux déchets. À la suite des exercices de promotion de la conformité lancés en 2013[7], la Commission européenne a publié en 2018 une série de rapports sur les progrès et les difficultés en matière de mise en œuvre concernant plusieurs flux de déchets[8], qui comportaient des actions possibles en vue de soutenir les efforts des États membres visant à améliorer leurs performances en matière de gestion des déchets[9]. En outre, la Commission européenne publie régulièrement depuis 2017 un examen de la mise en œuvre de la politique environnementale, outil conçu pour améliorer la mise en œuvre par les

[4] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0098-20180705
[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/ALL/?uri=celex%3A31994L0062
[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0031
[7] Mise en œuvre de la directive-cadre sur les déchets (europa.eu)
[8] COM(2018) 656 final.
[9] https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/implementation-waste-framework-directive_en

États membres de la législation et des politiques environnementales de l'UE. Le dernier examen de ce type a été publié en 2022[10].

2. METHODE

Le présent rapport est le résultat d'une vaste consultation et d'une collaboration entre la Commission européenne, l'Agence européenne pour l'environnement, Eurostat et les États membres. L'évaluation s'est appuyée sur une méthode mise au point par l'Agence européenne pour l'environnement, qui a utilisé comme point de départ les données relatives à la gestion des déchets que les États membres ont soumises à Eurostat conformément aux exigences en matière de déclaration prévues dans les directives relatives aux déchets, et a pris en considération les politiques actuelles et envisagées au niveau national ainsi que d'autres informations pertinentes. Elle a également pris en considération l'adoption de programmes nationaux révisés de prévention des déchets, conformément à la directive-cadre sur les déchets.

Cette évaluation a permis à l'Agence européenne pour l'environnement[11] de recenser les États membres susceptibles de ne pas atteindre leurs objectifs. Ses résultats ont ensuite fait l'objet d'une discussion approfondie entre la Commission européenne et les États membres concernés, ce qui a permis de recueillir des informations supplémentaires et d'achever le rapport. Un appel à contributions a été lancé pour fournir des informations sur l'initiative et recueillir les avis des parties prenantes[12].

Le présent rapport se fonde sur les dernières données d'Eurostat qui étaient disponibles au moment de son élaboration. Les données de l'année de référence 2020 ont été utilisées en ce qui concerne les déchets municipaux, tandis que pour les emballages, ce sont les données de 2019 qui ont été utilisées. En ce qui concerne les emballages, des données plus récentes correspondant à l'année 2020 sont désormais disponibles et une évaluation préliminaire de leur pertinence concernant les conclusions du rapport est présentée à la section 5.

3. CONSTATATIONS GENERALES

L'analyse des performances des États membres a permis de dégager les tendances générales en matière de gestion des déchets et de montrer la probabilité qu'ils atteignent les objectifs de préparation en vue du réemploi et de recyclage des déchets d'ici à 2025.

La majorité des États membres ont récemment mis en œuvre, ou sont en train de mettre en œuvre, des réformes en matière de déchets qui se traduiront par une augmentation des niveaux de recyclage à l'horizon 2025 et au-delà. La mise en œuvre du paquet 2018 relatif aux déchets et des recommandations formulées dans le rapport d'alerte précoce de 2018 a joué un rôle important dans la réalisation des progrès. Dans certains cas, des retards concernant leur application nuisent toutefois aux performances nationales en matière de recyclage.

[10] https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en#country-reports
[11] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are
[12] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13511-Gestion-des-dechets-rapport-dalerte-precoce_fr

Les performances en matière de gestion des déchets varient encore considérablement d'un État membre à l'autre. Certains pays sont très éloignés des objectifs fixés et devront déployer des efforts plus importants pour mettre en œuvre des réformes sur le terrain (par exemple en ce qui concerne le traitement des biodéchets, la collecte séparée, la qualité des données, etc.). Certains éléments indiquent également que des facteurs externes ont influencé les performances. Par exemple, lors de la pandémie de COVID, la collecte séparée a été réduite, voire interrompue, dans certains États membres. Il semble également que la récente flambée des prix de l'énergie ait une incidence négative sur les activités de recyclage.

Globalement, d'après l'évaluation réalisée par l'Agence européenne pour l'environnement[13], **la majorité des États membres risquent de ne pas atteindre les objectifs de préparation en vue du réemploi et de recyclage des déchets municipaux fixés pour 2025**.

Plus précisément, en ce qui concerne l'objectif de préparation en vue du réemploi et de recyclage de 55 % des déchets municipaux et l'objectif de recyclage de 65 % de tous les déchets d'emballages qui doivent être atteints d'ici à 2025:

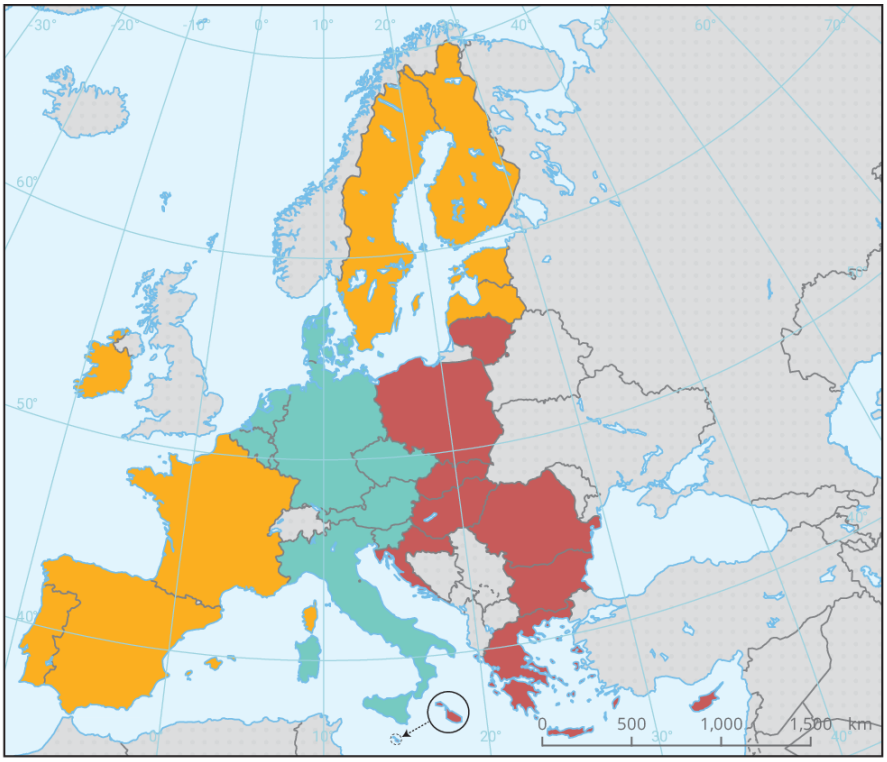
— **9 États membres sont sur la bonne voie pour atteindre ces deux objectifs**: l'Autriche, la Belgique, la Tchéquie, le Danemark, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Slovénie;
— **8 États membres risquent de ne pas atteindre l'objectif relatif aux déchets municipaux uniquement**, mais pas l'objectif relatif à tous les déchets d'emballages: l'Estonie, la Finlande, la France, l'Irlande, la Lettonie, le Portugal, l'Espagne et la Suède;
— **10 États membres risquent de ne pas atteindre les objectifs à la fois relatifs aux déchets municipaux et à tous les déchets d'emballage en 2025**: la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la Grèce, la Hongrie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie.

Le présent rapport d'alerte précoce s'accompagne de documents de travail des services de la Commission concernant les États membres considérés comme susceptibles de ne pas atteindre au moins l'un de ces deux grands objectifs (objectif de préparation en vue du réemploi et de recyclage de 55 % des déchets municipaux et objectif de recyclage de 65 % de tous les déchets d'emballages d'ici à 2025); cela correspond aux deuxième et troisième groupes d'États membres énumérés ci-dessus[14]. Tous les États membres susceptibles de ne pas atteindre l'objectif fixé pour tous les déchets d'emballages sont également susceptibles de ne pas atteindre l'objectif en matière de déchets municipaux.

Il convient de noter que la réalisation de performances élevées en matière de réemploi, de préparation en vue du réemploi et de recyclage des déchets nécessite des efforts continus, tant dans les États membres qui ont été identifiés comme étant susceptibles de ne pas atteindre les objectifs fixés pour 2025 que dans ceux pour lesquels l'évaluation a montré qu'ils les atteindraient probablement, bien qu'ils aient encore une certaine distance à couvrir. Assurer une gestion adéquate des déchets conforme à la hiérarchie des déchets étant souvent confrontée à de nouveaux défis, les pays qui ont atteint des taux de préparation en vue du réemploi et de recyclage supérieurs aux objectifs de 2025 en 2019 et 2020 doivent également mener des politiques visant à maintenir et à améliorer encore leurs niveaux de performance, y

[13] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are
[14] L'évaluation des risques de non-respect des objectifs tient compte des données et des informations disponibles jusqu'en avril 2022.

compris dans le cadre de l'application des nouvelles règles de calcul pour le recyclage. Des efforts supplémentaires devraient être consentis pour atteindre les objectifs de recyclage spécifiques aux matériaux d'emballage, en particulier pour les emballages en plastique.



Données de référence: ©ESRI

États membres non susceptibles de ne pas atteindre les deux objectifs

États membres susceptibles de ne pas atteindre l'objectif de préparation en vue du réemploi et de recyclage des déchets municipaux mais non susceptibles de ne pas atteindre l'objectif de recyclage de tous les déchets d'emballage

États membres susceptibles de n'atteindre aucun des deux objectifs

Couverture extérieure

Graphique 1: Probabilité pour les États membres de l'UE d'atteindre les objectifs de préparation en vue du réemploi et de recyclage des déchets municipaux et des déchets d'emballages (*Source: Agence européenne pour l'environnement*[15])

4. DECHETS MUNICIPAUX

En 2020, les Européens ont produit en moyenne 521 kg de déchets municipaux par personne, dont 49 % ont été préparés en vue du réemploi ou recyclés, tandis que près de 23 % ont été mis en décharge[16]. Le volume de déchets générés a lentement augmenté ces dernières années.

La directive-cadre sur les déchets prévoit des obligations légales en matière de gestion des déchets municipaux. Avant d'atteindre l'objectif de 55 % de préparation en vue du réemploi

[15] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are
[16] Eurostat.

et de recyclage des déchets municipaux[17] à atteindre d'ici 2025, les États membres sont tenus d'atteindre un objectif de 50 % d'ici 2020[18]. La directive prévoit également des objectifs ambitieux à plus long terme: 60 % d'ici 2030 et 65 % d'ici à 2035[19], ainsi que d'autres exigences telles que la mise en œuvre de la collecte séparée des déchets et l'adoption de plans nationaux de gestion des déchets et de programmes de prévention des déchets.

Sur la base de l'évaluation réalisée par l'Agence européenne pour l'environnement et d'un examen approfondi des performances des États membres en matière de recyclage et de leurs politiques de gestion des déchets[20], **18 États membres** ont été recensés comme **étant susceptibles de ne pas atteindre l'objectif de 55 % de préparation en vue du réemploi et de recyclage des déchets municipaux d'ici à 2025**: **la Bulgarie, la Croatie, Chypre, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, l'Espagne et la Suède.**

Compte tenu du chemin restant à parcourir par les États membres pour atteindre l'objectif fixé pour 2025, ainsi que des difficultés et de la situation qui leur sont propres, des **recommandations** propres à chaque pays ont été formulées en vue d'améliorer les taux de préparation en vue du réemploi et de recyclage, dans le cadre d'un processus auquel les autorités nationales ont été étroitement associées. Si elles sont mises en œuvre rapidement par les autorités nationales et locales en coopération avec le secteur de la gestion des déchets, les mesures proposées pourraient accélérer de manière significative l'amélioration des performances en matière de recyclage. Les documents de travail des services de la Commission qui accompagnent le présent rapport décrivent les mesures que peut prendre chaque État membre considéré comme susceptible de ne pas atteindre les objectifs fixés. L'encadré suivant présente les principales priorités communes et les difficultés qui leur sont associées.

On peut raisonnablement supposer que la présente évaluation indique également clairement le risque que certains États membres n'atteignent pas l'objectif de préparation en vue du réemploi et de recyclage de 60 % d'ici à 2030 si aucun effort supplémentaire n'est consenti, notamment une mise en œuvre plus rapide des réformes et des politiques adoptées.

[17] Article 11, paragraphe 2, point a), de la directive 2008/98/CE.
[18] Les États membres peuvent choisir parmi quatre méthodes de calcul de l'objectif pour 2020, ce qui permet de l'appliquer à certains flux ou à tous les déchets municipaux; les objectifs pour 2025, 2030 et 2035 s'appliquent à tous les déchets municipaux.
[19] Article 11, paragraphe 2, points c) à e), de la directive 2008/98/CE.
[20] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

Encadré 1: déchets municipaux

- La majorité des États membres ont mis en œuvre ou sont en train de mettre en œuvre des **réformes en matière de déchets** qui se traduiront par une **approche** plus **circulaire** et une augmentation des taux de préparation en vue du réemploi et de recyclage à l'horizon 2025 et au-delà. Dans certains cas, des retards concernant leur application nuisent toutefois à leurs performances. Les défis posés par **la pandémie de COVID et la crise énergétique** pourraient nécessiter des mesures spécifiques visant à éviter de retarder la mise en œuvre des réformes nationales en matière de déchets.
- Les **biodéchets** sont le flux de déchets le plus important pour lequel des mesures sont nécessaires, étant donné qu'ils constituent en moyenne 34 % des déchets municipaux. Il convient de privilégier la mise en place ou **l'extension de capacités efficaces pour la collecte séparée et le traitement des biodéchets**. Une gestion écologiquement rationnelle des biodéchets pourrait permettre de les utiliser comme engrais et comme amendement pour sols, ainsi que pour la production de biogaz[21]. Elle peut contribuer de manière significative à la réalisation des **objectifs climatiques** et aider à **atteindre les objectifs de l'UE en matière de sécurité de l'approvisionnement en énergie et en matières premières critiques** en remplaçant les engrais minéraux obtenus par extraction tout en améliorant la santé des sols.
- Un niveau de récupération élevé et la qualité de la collecte séparée sont des conditions préalables essentielles à la préparation en vue du réemploi et au recyclage; il serait possible d'y parvenir plus efficacement en fixant des **objectifs relatifs à la collecte séparée obligatoire des déchets au niveau municipal**. Leur utilisation devrait reposer sur des incitations et sur la responsabilité (par exemple, un système de sanctions et de récompenses financières en fonction de la performance par rapport à ces objectifs pourrait être mis en place).
- Des mesures sont nécessaires **pour encourager les ménages** à trier leurs déchets, notamment une fréquence de collecte plus élevée pour les flux séparés que pour les déchets mixtes.
- Les États membres n'ont pas recours à tout l'éventail des **mesures économiques** permettant de réduire la mise en décharge et l'incinération (par exemple, des taxes sur la mise en décharge et sur l'incinération) et d'améliorer le traitement des déchets associé aux étapes supérieures de la hiérarchie des déchets, comme la préparation en vue du réemploi et le recyclage (par exemple, des systèmes de tarification en fonction du volume de déchets et des systèmes de consigne).
- Les États membres doivent combler le déficit d'investissement, notamment par une utilisation efficace des fonds de l'UE pour développer des **infrastructures de gestion des déchets qui soutiennent l'amélioration de la prévention, du réemploi et du recyclage**.
- Les États membres devraient prendre des mesures de **prévention des déchets non recyclables**. Certains États membres n'ont pas encore révisé leurs **programmes**

[21] https://www.eea.europa.eu/publications/biowaste-in-europe

nationaux **de prévention des déchets**. Cette révision devrait s'achever en 2023.

- Les **activités de sensibilisation** sont essentielles pour améliorer la participation des particuliers à une gestion des déchets améliorée. Elles peuvent être adaptées à différents groupes cibles (tels que les ménages, étudiants ou les touristes).

5. DECHETS D'EMBALLAGE

En 2020, le volume total de déchets d'emballages générés dans l'UE s'élevait à quelque 79,6 millions de tonnes[22], Le niveau global moyen de recyclage des emballages dans l'UE a augmenté de façon régulière entre 2005 et 2016 (67,6 % en 2016), tandis qu'une légère baisse a été observée entre 2016 et 2020 (64 % en 2020)[23]. En outre, entre 2013 et 2020, le volume des déchets d'emballages générés a augmenté de 15 % dans l'ensemble de l'UE, ce qui donne à penser qu'il est nécessaire de fournir des efforts supplémentaires en matière de prévention des déchets.

La directive relative aux emballages prévoit des obligations légales en matière de gestion des déchets d'emballages, notamment un objectif de recyclage de 65 % de tous les déchets d'emballages qui doit être atteint d'ici à 2025 et des objectifs spécifiques par matière pour le papier et le carton, le verre, l'aluminium, le plastique et le bois. Les États membres sont autorisés à atteindre jusqu'à 5 % des objectifs en déduisant la part des emballages de vente réutilisables mis sur le marché pour la première fois et réutilisés dans le cadre d'un système de réutilisation des emballages et, en ce qui concerne les emballages en bois, afin de tenir pleinement compte de la réparation en vue du réemploi. La directive prévoit également des objectifs ambitieux à plus long terme en matière de recyclage: 70 % d'ici à 2030 pour l'ensemble des emballages et des objectifs spécifiques par matière pour le papier et le carton, le verre, l'aluminium, le plastique et le bois[24].

Globalement, d'après l'évaluation réalisée par l'Agence européenne pour l'environnement[25], **10 États membres** ont été recensés comme **risquant de ne pas atteindre l'objectif de 65 % de recyclage des déchets d'emballages d'ici à 2025**: **la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la Grèce, la Hongrie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie.**

En outre, plusieurs États membres sont considérés comme susceptibles de ne pas atteindre un ou plusieurs objectifs spécifiques par matière, le **plastique** étant le matériau le plus critique:

Matières plastiques	**L'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, le Danemark, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et l'Espagne**
Verre	**La Bulgarie, la Croatie, Chypre, la Grèce, la Hongrie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal et la Roumanie**
Aluminium	**La Croatie, Chypre, la Tchéquie, la Grèce, Malte, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et l'Espagne**

[22] Eurostat.
[23] Eurostat.
[24] Article 6, paragraphe 1, points h) et i), de la directive 94/62/CE.
[25] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

Métal ferreux	**La Croatie, le Danemark, Malte, le Portugal et la Roumanie**
Papier et carton	**La Croatie, Malte, la Slovaquie et l'Espagne**
Bois	**La Croatie et Malte**

L'évaluation a également recensé certaines incohérences dans les données relatives aux emballages que certains États membres ont communiquées, ce qui suggère que les volumes d'emballages mis sur le marché qui ont été déclarés ont peut-être été sous-estimés. En outre, le nouveau calcul des performances en matière de recyclage exige que les États membres l'appliquent à partir de 2020, étant donné que la déclaration annuelle de la production de déchets d'emballages et du recyclage devrait entraîner une baisse des niveaux de recyclage déclarés de quelques points de pourcentage[26]. Dans le même temps, si les États membres prennent des mesures pour faire en sorte que les systèmes de réutilisation se développent, ils devront atteindre des objectifs de recyclage moins élevés.

Un examen préliminaire des données sur les déchets d'emballages pour l'année de référence 2020 collectées par Eurostat a montré que l'évaluation des États membres risquant de ne pas atteindre les objectifs reste valable. On peut observer une légère diminution globale des taux de recyclage (toutefois, les États membres ont présenté des schémas très différents, les performances de certains d'entre eux étant en hausse, tandis que celles d'autres États membres ont diminué). De plus, à ce stade, il n'est pas encore possible de déterminer clairement les motifs spécifiques de ces évolutions, qui résultent de plusieurs facteurs, en particulier l'application de la nouvelle méthode de calcul des performances de recyclage et les effets de la pandémie de COVID.

Les documents de travail des services de la Commission qui accompagnent le présent rapport décrivent les mesures qui pourraient être prises en vue de réduire de manière significative le risque que les objectifs en matière d'emballages de déchets ne soient pas atteints. Certaines des priorités communes répertoriées dans l'encadré 1 ci-dessus sont également pertinentes pour les emballages. L'encadré 2 ci-dessous présente les difficultés et priorités spécifiques liées aux emballages.

[26] Les directives (UE) 2018/850 et 2018/851 ont introduit de nouvelles règles de calcul exigeant que le recyclage soit mesuré là où les déchets d'emballages entrent dans une opération de recyclage. Les règles antérieures, dont les résultats sont visibles dans les statistiques jusqu'en 2019 et, pour certains États membres, jusqu'en 2020, permettaient de déclarer tous les déchets collectés séparément comme étant recyclés.

Encadré 2: déchets d'emballages

- **L'amélioration continue de la collecte séparée** demeure essentielle pour améliorer les performances en matière de recyclage. Le meilleur moyen d'améliorer la collecte séparée est de combiner une large couverture de la population par des systèmes simples et pratiques de collecte séparée, l'instauration de systèmes de consigne, l'introduction de poubelles de collecte séparée dans les espaces publics et commerciaux, et une augmentation de la sensibilisation.
- La majorité des États membres peinent à atteindre l'objectif relatif aux **emballages en plastique**. Il est possible d'y remédier en améliorant les systèmes de collecte séparée des matières plastiques et en augmentant les capacités de tri et de traitement de ces matières.
- L'intensification des **efforts visant à mettre en place des systèmes de réutilisation des emballages** apportera des avantages pour l'environnement et aidera les États membres à respecter les objectifs de l'UE en matière de recyclage des emballages.
- Les États membres moins performants en matière de recyclage communiquent souvent des **données relatives aux emballages** qui présentent des incohérences. Cela indique que la quantité d'emballages mis sur le marché peut être sous-déclarée, de sorte que les statistiques sont inexactes et que les producteurs peuvent ne pas assumer pleinement leur responsabilité élargie en matière de financement de la collecte, du tri et du recyclage des déchets.
- La **mise en œuvre des nouvelles règles de calcul** applicables à partir de 2020 peut fausser l'incidence des améliorations apportées aux pratiques et aux infrastructures de gestion des déchets figurant dans les données communiquées. Il n'est pas encore possible d'évaluer pleinement l'incidence des nouvelles règles de calcul, mais les données communiquées par certains États membres pour 2020 indiquent une diminution de quelques points de pourcentage.

6. MISE EN DECHARGE

La mise en décharge est la solution de traitement des déchets la moins souhaitable. La directive concernant la mise en décharge des déchets[27] impose aux États membres de réduire la mise en décharge des déchets municipaux pour atteindre un maximum de 10 % d'ici à 2035, et interdit la mise en décharge des déchets collectés séparément, y compris les déchets biodégradables.

Alors que les volumes de déchets municipaux mis en décharge ont diminué régulièrement dans l'ensemble de l'UE jusqu'en 2016 (baisse de 18 % au cours de la période 2013-2016[28]), la tendance n'était pas linéaire entre 2017 et 2020, environ 53,5 millions de tonnes de déchets

[27] Article 5, paragraphe 5, de la directive 2018/850/UE.
[28] Eurostat.

municipaux ayant été mises en décharge en 2020. En outre, le niveau moyen de mise en décharge de déchets municipaux dans l'UE s'élevait encore à 23 % en 2020. Cependant, des différences significatives persistent au sein de l'UE: en 2020, **huit États membres continuaient de mettre en décharge plus de 50 %** de leurs **déchets municipaux**, tandis que trois d'entre eux déclaraient des niveaux de mise en décharge **supérieurs à 70 %**.

Au total, 13 États membres sont encore loin de l'objectif d'un maximum de 10 % de mise en décharge des déchets municipaux qui doit être atteint d'ici à 2035[29]. Ces États sont **la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la Tchéquie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et l'Espagne**.

Il y a lieu d'accorder une attention accrue au chemin restant à parcourir et il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures correctives, même si davantage de temps sera nécessaire pour déterminer avec plus de certitude le risque que les objectifs ne soient pas atteints.

Une étude effectuée pour la Commission[30] a permis de constater que 15 États membres ne satisfaisaient pas à l'obligation qui leur était imposée par la directive[31] de traiter les déchets avant la mise en décharge.

Malgré les améliorations considérables qui ont été apportées depuis l'adoption de la directive concernant la mise en décharge et la fermeture de décharges non conformes dans l'ensemble de l'UE, le nombre de décharges **non conformes aux exigences** de la directive-cadre sur les déchets et de la directive concernant la mise en décharge reste préoccupant. À la fin de l'année 2021, **1995 décharges illégales ou ne répondant pas aux normes étaient encore en activité** et devaient être réhabilitées ou adaptées aux normes de l'UE[32].

7. BONNES PRATIQUES

Les États membres font face à des difficultés communes en ce qui concerne la gestion des déchets et de nombreuses solutions ont déjà été trouvées et mises en œuvre. L'échange à grande échelle de ces solutions est considéré comme une priorité. Le présent rapport vise à déterminer quelques bonnes pratiques dans le domaine de la gestion des déchets municipaux et des déchets d'emballages dans chaque État membre, en donnant un aperçu des mesures et initiatives couronnées de succès qui pourraient être reproduites dans d'autres pays et aider les États membres à atteindre les objectifs fixés.

Les bonnes pratiques recueillies concernent un large éventail de sujets liés à la gestion des déchets, tels que la gouvernance, la collecte séparée dans les zones reculées, les partenariats public-privé, le réemploi et la prévention des déchets, le traitement des déchets, la communication et la sensibilisation, la mise en œuvre d'instruments économiques et les régimes de responsabilité élargie des producteurs.

[29] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

[30] Milieu (2017), «Study to assess the implementation by the EU Member States of certain provisions of Directive 1999/31/EC on the landfill of waste» (étude visant à évaluer la mise en œuvre par les États membres de l'UE de certaines dispositions de la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets).

[31] Article 6, point a), de la directive concernant la mise en décharge.

[32] Ce chiffre se fonde sur le nombre de décharges illégales ou ne répondant pas aux normes qui font l'objet de procédures d'infraction en cours.

8. CONCLUSIONS

La législation de l'UE en matière de déchets a permis d'améliorer considérablement la gestion des déchets, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs de l'UE en matière de circularité et de pollution zéro. Toutefois, la pleine application de cette législation est essentielle si l'UE veut récolter tous les bénéfices environnementaux et économiques d'une économie plus verte et plus circulaire et être compétitive dans un monde où les ressources sont de plus en plus limitées. Des efforts supplémentaires sont également indispensables compte tenu de l'augmentation substantielle des volumes de déchets d'emballages, de la diminution limitée du volume total de déchets générés (de 4 % entre 2010 et 2020), de la pollution causée par les déchets plastiques marins, et d'une tendance relativement stable en ce qui concerne les déchets municipaux résiduels, autant de facteurs qui mettent en péril la réalisation des objectifs de pollution zéro à l'horizon 2030[33].

Les rapports d'alerte rapide de la Commission sur les déchets et les autres actions de promotion de la conformité font état de progrès continus dans les États membres, bien qu'à des niveaux de performance variables. Pour l'ensemble de l'UE, le niveau moyen de préparation en vue du réemploi et de recyclage des déchets municipaux a augmenté au cours de la période 2010-2020, bien que lentement (passant de 37 % à environ 47 %), tandis que la mise en décharge a nettement diminué, passant de 31 % à environ 23 %. Néanmoins, de graves lacunes, retards et défis ont également été recensés et doivent être rapidement comblés ou relevés.

Des progrès notables sont possibles si les États membres concernés prennent des mesures pour mettre en œuvre les actions recensées dans le présent rapport et dans les documents de travail des services de la Commission contenant des informations par pays qui l'accompagnent. Ces actions doivent être clairement axées sur les biodéchets et les déchets d'emballages. L'amélioration des performances en matière de gestion des déchets passe par le renforcement de la collecte séparée, qui est essentielle pour garantir la qualité des déchets et permettre leur recyclage. Parallèlement, il est urgent d'augmenter la préparation en vue du réemploi et d'améliorer encore les capacités de traitement des déchets pour le tri et le recyclage afin de passer aux étapes supérieures de la hiérarchie des déchets.

Parmi les autres mesures importantes et nécessaires, il convient d'améliorer la qualité des données, d'assurer une mise en œuvre efficace des règles, et de mettre en place des instruments économiques renforcés (tels que des régimes efficaces de responsabilité élargie des producteurs et des taxes adaptées sur la mise en décharge et l'incinération). Ce sont là des mesures essentielles pour récolter tous les bénéfices de l'économie circulaire et se conformer à la législation de l'UE en matière de déchets.

La Commission continuera de soutenir les États membres dans leurs efforts de mise en œuvre, notamment sous la forme d'une assistance technique, y compris dans le cadre de l'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale[34], des recommandations par pays du Semestre européen[35], de la publication d'orientations concernant la collecte séparée[36], de l'échange de bonnes pratiques[37], de réformes et d'investissements dans le cadre

[33] https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan/zero-pollution-targets_en
[34] http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm
[35] https://commission.europa.eu/publications/2022-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en
[36] Par exemple: «Guidance for separate collection of municipal waste» (Orientations relatives à la collecte séparée des déchets municipaux) https://data.europa.eu/doi/10.2779/691513
[37] TAIEX-EIR Peer2Peer – http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm

de la facilité pour la reprise et la résilience, et du soutien financier apporté par d'autres fonds de l'UE, tels que les fonds au titre de la politique de cohésion (le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion). En outre, la Commission a lancé d'autres initiatives qui contribuent à une économie plus circulaire et à la réduction des déchets générés, telles que les propositions de nouveaux règlements relatifs aux emballages et aux déchets d'emballage et à l'écoconception applicable aux produits durables, ainsi que la révision de la directive relative aux émissions industrielles.

Enfin, reconnaissant les fortes disparités qui existent en matière de gestion des déchets, les règles de l'UE donnent à certains États membres la possibilité de reporter la mise en conformité au-delà des années cibles, dans des conditions particulières. Cette option doit être envisagée avec prudence, car les retards pris dans l'adoption des réformes nécessaires retarderont également les bénéfices environnementaux et économiques de l'économie circulaire, y compris les mesures visant à diminuer les pressions sur les ressources naturelles et à réduire les dépendances de l'UE.