



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 27.5.2003
COM (2003) 301 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Vers une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Vers une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	4
COMMUNICATION DE LA COMMISSION Vers une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets.....	6
1. Introduction	6
2. Le problème d'environnement posé par les déchets	9
2.1. Introduction	9
2.2. Tendances en matière de production et de gestion des déchets	9
2.3. Problèmes d'environnement liés à la gestion des déchets	11
3. Évaluation de la politique de la Communauté en matière de gestion des déchets	14
3.1. Progrès réalisés.....	14
3.2. Éléments à développer	17
3.2.1. Mise en œuvre	17
3.2.2. Des progrès limités en matière de prévention des déchets.....	18
3.2.3. Absence d'approche globale en matière de recyclage	20
3.2.4. Adoption de normes harmonisées pour les opérations de recyclage.....	22
3.2.5. Autres aspects du cadre juridique.....	24
4. Fixation d'objectifs	25
4.1. Introduction	25
4.2. Prévention des déchets	26
4.3. Objectifs de recyclage	27
5. Les grands axes d'une stratégie thématique.....	29
5.1. Introduction	29
5.2.1. Mesures axées sur la prévention quantitative.....	31
5.2.2. Mesures axées sur la prévention qualitative.....	32

5.2.3.	Autres mesures destinées à promouvoir aussi bien la prévention quantitative que la prévention qualitative	33
5.2.3.1.	Plans de prévention des déchets	33
5.2.3.2.	La directive IPPC et les documents BREF.....	34
5.3.	Instruments visant à promouvoir le recyclage des déchets	35
5.3.1.	Taxes de mise en décharge.....	35
5.3.2.	Responsabilité des producteurs	35
5.3.3.	Certificats négociables	37
5.3.4.	Régimes «Pay-As-You-Throw».....	39
5.3.5	Systèmes d'encouragement.....	40
5.3.6.	Instruments normatifs.....	40
5.4.	Des règles homogènes en matière de recyclage	41
5.5.1.	Amélioration du cadre juridique gouvernant la gestion des déchets.....	42
5.5.1.1	Définition des opérations de valorisation et d'élimination	42
5.5.1.2	Définitions des déchets.....	43
5.5.2.	R&D et démonstration technologique.....	45
5.5.3.	Mesures axées sur la demande	46
5.5.4	Enseignement et formation.....	47
5.6.	Conclusion et proposition de marche à suivre	47
6.	Environnement et santé	48
7.	Élargissement	49
8.	Coopération internationale dans le domaine du recyclage.....	50
9	Analyse d'impact approfondie.....	51
10.	Développement futur de la stratégie.....	51
Annexe I	Législation communautaire concernant les déchets	53
Annexe II:	Tendances observées en matière de production et de gestion des déchets.....	60
Annexe III :	Liste des Abréviations.....	67

RESUME

Dans notre société, les déchets représentent un double défi environnemental. Tous les déchets doivent être valorisés ou éliminés au moyen d'opérations qui, inévitablement, ont des incidences sur l'environnement et entraînent des coûts économiques. Les déchets peuvent aussi être symptomatiques de modes de consommation et de production inefficaces dans la mesure où des matériaux sont peut-être utilisés inutilement. Ces matériaux ne créent pas seulement des déchets; ils ont aussi toute une série d'incidences durant leur phase de production et d'utilisation.

Le sixième programme d'action pour l'environnement prévoit une série de mesures complémentaires ayant pour but de réduire les incidences environnementales de l'utilisation des ressources tel que projeté par la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable. Ceci inclut une stratégie thématique sur le recyclage des déchets et des initiatives en matière de prévention des déchets, notamment des propositions concernant des objectifs communautaires de prévention des déchets.

La présente communication est une première contribution en vue de l'élaboration d'une stratégie thématique qui portera à la fois sur la prévention de la production et sur le recyclage des déchets. Le présent document est destiné à servir de point de départ au processus de consultation qui se poursuivra jusqu'à ce que la Commission adopte des propositions tant pour le cadre global de la stratégie thématique que pour les mesures individuelles qui en assureront la mise en œuvre.

Cette Communication a été inspirée par une approche qui part de la phase déchet des ressources et qui prend en compte l'ensemble du cycle de vie de celles-ci. En effet, la prévention et le recyclage des déchets peuvent réduire les impacts de l'utilisation des ressources sur l'environnement de deux manières: en évitant les incidences sur l'environnement liées à l'extraction des matières premières primaires et celles liées à la transformation des matières premières primaires dans les procédés de production.

La prévention et le recyclage des déchets devraient également être vus comme faisant partie d'une plus large stratégie de gestion des déchets. Le défi pour les décideurs politiques est de déterminer le taux de recyclage optimal et la meilleure combinaison des approches. De plus, l'attention portée aux bénéfices environnementaux qui peuvent découler d'actions visant les phases amont du cycle de vie des ressources doit être complétée par la réduction des incidences environnementales à la phase déchet de ce cycle, notamment lors du recyclage.

En ce qui concerne la prévention de la production de déchets, la présente communication vise à instaurer, pour la première fois, une consultation qui aboutira à l'élaboration d'une stratégie globale, et à lancer un débat sur les objectifs de prévention des déchets et sur les instruments nécessaires pour les atteindre. La communication invite à un large débat, entre autre concernant :

- L'identification des potentialités pour la prévention des déchets ;
- L'échange de bonnes pratiques et d'expériences en vue de définir comment l'UE peut contribuer à celles-ci ;

- Le rôle que pourrait jouer la future politique en matière des substances chimiques pour la prévention qualitative des déchets;
- L'examen de comment des plans de prévention des déchets obligatoires ou volontaires pourraient contribuer à la prévention des déchets :
- L'évaluation du potentiel de prévention des déchets de la directive sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution (IPPC).

S'agissant du recyclage des déchets, la présente communication invite les commentaires sur des options visant à promouvoir le recyclage, y compris :

- Le développement d'objectifs axés sur les matériaux associés à des objectifs portant sur les produits en fin de vie;
- L'utilisation d'instruments économiques de façon à corriger le coût des différentes options de gestion des déchets. Ceci pourrait inclure des certificats négociables, la coordination de taxes nationales sur la mise en décharge, la promotion de systèmes de tarification et rendre les producteurs responsables du recyclage ;
- S'assurer que le recyclage soit tant aisé que propre. Dans certains cas, la mise en œuvre de la législation européenne en matière de déchets a pu conduire à des charges inutiles pesant sur l'industrie. De tels cas doivent être identifiés et résolus. De plus, des approches communes pourraient faire en sorte que l'industrie du recyclage utilise les meilleures techniques disponibles.

Le Parlement européen, le Conseil, le Comité économique et social, le comité des régions et l'ensemble des parties intéressées sont invités à formuler des commentaires sur cette communication avant le 30 septembre 2003. La stratégie finale sera produite en 2004.

1. INTRODUCTION

Dans notre société, les déchets représentent un double défi environnemental. Tous les déchets doivent être valorisés ou éliminés au moyen d'opérations qui, inévitablement, ont des incidences sur l'environnement et entraînent des coûts économiques. Les déchets peuvent aussi être symptomatiques de modes de consommation et de production inefficaces dans la mesure où des matériaux sont peut-être utilisés inutilement. Ces matériaux ne créent pas seulement des déchets; ils ont aussi toute une série d'incidences durant leur phase de production et d'utilisation.

La gestion des déchets est un des grands problèmes d'environnement reconnus au niveau international. Le plan de mise en œuvre approuvé au Sommet mondial sur le développement durable (Johannesbourg, septembre 2002) s'appuie sur l'*Action 21* et préconise l'adoption de nouvelles mesures en vue de «réduire au minimum et prévenir le gaspillage et encourager le plus possible le réemploi, le recyclage et l'utilisation de matériaux non polluants, avec la participation des pouvoirs publics et de toutes les parties prenantes afin de minimiser les effets nuisibles sur l'environnement et d'améliorer le rendement des ressources»¹. La proposition de la Commission concernant une stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable insiste également sur la nécessité de rompre le lien entre croissance économique, utilisation des ressources naturelles et production de déchets². D'après les conclusions du Conseil européen de Göteborg (en juin 2001), «Il faut modifier le lien entre la croissance économique, l'utilisation des ressources naturelles et la production de déchets. Une économie performante doit aller de pair avec une utilisation durable des ressources naturelles et une production viable de déchets [...]»³.

Ce thème est développé plus avant dans le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement⁴ dont l'objectif global est de parvenir à «exploiter plus efficacement les ressources et mieux gérer les ressources et les déchets pour instaurer des modes de production et de consommation plus durables, en dissociant l'utilisation des ressources et la production de déchets du taux de croissance économique et en visant à garantir que la consommation de ressources renouvelables et non renouvelables ne va pas au-delà de ce que l'environnement peut supporter». Cet objectif global sera pris en compte dans le cadre de la stratégie thématique sur l'utilisation et la gestion durables des ressources («stratégie ressources»).

L'utilisation des ressources peut avoir des incidences à tous les stades du cycle de vie de ces ressources, notamment lors de l'extraction et du traitement primaire, lors de la transformation et de la fabrication, lors de la consommation ou de l'utilisation et, enfin, lors de la gestion des déchets. Aussi les mesures qui visent à éviter la production de déchets ou à réintroduire les déchets dans le cycle économique («fermeture de la boucle

¹ http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2309_planfinal.htm, et en particulier le paragraphe 21.

² Communication de la Commission intitulée "Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable", COM(2001)264 final du 15.5.2001.

³ Voir les Conclusions de la Présidence à l'adresse suivante : <http://ue.eu.int/fr/info/eurocouncil/>, et en particulier le paragraphe 31.

⁴ Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, JO L 242 du 10.9.2002, p. 1.

des matériaux») sont elles un élément important dans une approche globale de la gestion des ressources.

La décision établissant le sixième programme d'action pour l'environnement préconise l'adoption d'un certain nombre de mesures pour promouvoir davantage la prévention et le recyclage des déchets, parmi lesquelles une stratégie thématique sur le recyclage des déchets et des initiatives en matière de prévention des déchets, notamment des propositions concernant des objectifs communautaires de prévention des déchets.

La présente communication est une première contribution en vue de l'élaboration d'une stratégie thématique qui portera à la fois sur la prévention de la production et sur le recyclage des déchets. Elle comprend une évaluation de la politique communautaire en matière de déchets, sous l'angle de la prévention de la production et du recyclage, qui vise à trouver les moyens de poursuivre l'élaboration de la politique de gestion des déchets en tenant compte de la hiérarchie des objectifs définis dans la stratégie communautaire pour la gestion des déchets⁵. Elle est centrée sur les moyens qui permettraient de promouvoir une gestion des déchets plus durable, en réduisant le plus possible les incidences des déchets sur l'environnement sans perdre de vue les considérations économiques et sociales. Les mesures communautaires devraient donc s'appuyer sur une analyse approfondie des coûts et des avantages, ainsi que sur une comparaison du rapport coût-efficacité des différentes options. L'objectif de la présente communication est de lancer un processus de consultation des institutions communautaires et des parties prenantes de la gestion des déchets, en vue de l'élaboration d'une politique globale et cohérente de prévention et de gestion des déchets. Combinées à la valorisation énergétique et à des modes d'élimination valables, les politiques de prévention et de recyclage des déchets contribueront à l'établissement d'une stratégie optimale de gestion des déchets, visant à réduire au minimum les incidences sur l'environnement par l'adoption de l'option présentant le meilleur rapport coût-efficacité.

La future stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets déterminera la combinaison de mesures et d'objectifs la plus efficace pour promouvoir une gestion plus durable des déchets. En ce qui concerne la prévention de la production de déchets, la présente communication vise à instaurer, pour la première fois, une consultation qui aboutira à l'élaboration d'une stratégie globale, et à lancer un débat sur les objectifs de prévention des déchets et sur les instruments nécessaires pour les atteindre. S'agissant du recyclage des déchets, la présente communication étudie les moyens de promouvoir le recyclage lorsqu'il existe des possibilités d'avantages écologiques supplémentaires, et analyse les différentes options pour atteindre les objectifs de recyclage de la manière la plus rentable possible.

À ce stade de la stratégie thématique, la Commission n'est pas encore en mesure de proposer des objectifs environnementaux précis. Ces objectifs seront définis au cours de l'élaboration de la stratégie, sur la base des résultats du processus de consultation prévu et des études déjà en cours. En ce qui concerne les instruments, la présente communication insiste sur la nécessité de disposer d'une panoplie appropriée d'instruments, notamment législatifs, consensuels et économiques. La communication étudie de manière assez

⁵ La stratégie communautaire pour la gestion des déchets a été adoptée en 1989, voir document SEC(89) 934 final du 18 septembre 1989. Elle a été réexaminée en 1996, voir document COM(96)399 final du 30.7.1996.

précise les possibilités de compléter la politique communautaire actuelle en matière de déchets à l'aide d'instruments économiques, étant donné la capacité de ces instruments à induire des changements dans le comportement de tous les acteurs économiques, y compris les ménages, afin de parvenir à une gestion plus durable des déchets. L'objectif est d'améliorer l'efficacité de la politique communautaire de gestion des déchets, tout en veillant à la simplicité et à la rationalité des règles, conformément aux efforts déployés par la Commission pour mieux légiférer⁶.

La présente communication s'appuie sur la politique communautaire en vigueur et sur les analyses effectuées par la Commission, notamment la communication sur *La compétitivité du secteur du recyclage*⁷ et les travaux du Forum du recyclage⁸.

La communication est structurée comme suit :

- Le **chapitre 2** est une analyse du cadre environnemental dans lequel s'inscrit la gestion des déchets; il évalue notamment les tendances en matière de production des déchets et les principales incidences des déchets sur l'environnement;
- le **chapitre 3** décrit la politique communautaire actuelle en matière de déchets, ses réalisations et les domaines qui peuvent être améliorés ou développés;
- le **chapitre 4** analyse le rôle de la fixation d'objectifs dans une approche globale de la prévention et du recyclage;
- le **chapitre 5** instaure un cadre pour la future stratégie thématique et met en lumière les grands thèmes qui devront être débattus lors de l'élaboration de cette dernière;
- le **chapitre 6** explique le lien entre gestion des déchets et santé humaine;
- le **chapitre 7** évoque les problèmes de gestion des déchets que ne manquera pas de soulever l'élargissement de l'Union européenne;
- le **chapitre 8** décrit succinctement les travaux en cours au niveau de l'OCDE et à l'échelon international dans le domaine de la gestion des déchets;
- le **chapitre 9** indique que les incidences de la stratégie thématique finale feront l'objet d'une évaluation approfondie et invite les parties intéressées à formuler des observations sur les options stratégiques décrites au chapitre 5;
- le **chapitre 10** décrit les étapes futures de l'élaboration de la stratégie.

⁶ Voir la communication de la Commission intitulée «*Gouvernance européenne : Mieux légiférer*», COM(2002) 275 final du 6.6.2002.

⁷ Communication de la Commission intitulée «*La compétitivité du secteur du recyclage*», COM(1998) 463 final du 22.7.1998.

⁸ Voir <http://europa.eu.int/comm/enterprise/events/recycling/recycling.htm>.

2. LE PROBLEME D'ENVIRONNEMENT POSE PAR LES DECHETS

2.1. Introduction

Ce chapitre donne un aperçu des tendances en matière de production et de gestion des déchets. Il met également en lumière les principales incidences de la gestion des déchets sur l'environnement. Sont couverts aussi bien l'impact du traitement des déchets (y compris leur élimination) sur l'environnement que les conséquences d'une utilisation des ressources qui pourrait être évitée au travers d'initiatives dans le domaine de la prévention et du recyclage des déchets.

L'annexe II contient des informations plus détaillées concernant l'évolution de la production et de la gestion des déchets.

2.2. Tendances en matière de production et de gestion des déchets

La production totale de déchets dans l'UE est d'environ 1,3 milliard de tonnes par an (sans les déchets agricoles), soit pour les déchets totaux qui incluent les déchets municipaux, les déchets industriels, etc, une quantité de 3,5 tonnes environ par habitant et par an en Europe. Selon les informations publiées par l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), cinq flux de déchets principaux sont responsables de la majeure partie des déchets produits dans l'UE: les déchets des industries manufacturières (26%), les déchets des industries extractives (29%), les déchets de construction et de démolition (C&DW) (22%), les déchets urbains solides (MSW) (14%), et les déchets agricoles et forestiers, qui sont particulièrement difficiles à chiffrer. 2% de ces déchets, soit environ 27 millions de tonnes, sont des déchets dangereux⁹.

En raison du caractère limité des données disponibles, la plupart des flux de déchets en Europe sont impossibles à évaluer de manière approfondie. Des rapports publiés récemment donnent cependant certaines indications sur les tendances actuelles en matière de production de déchets.

Dans sa troisième évaluation de l'environnement en Europe¹⁰, l'AEE observe que les quantités totales de déchets continuent à augmenter dans la plupart des pays européens. Le volume des déchets urbains est important et continue à s'accroître. Les quantités de déchets dangereux produites ont baissé dans bon nombre de pays mais augmenté dans d'autres, à la suite de modifications dans les définitions .../... Dans un petit nombre de pays, la production de déchets totale a pu être dissociée de la croissance économique. Ces informations confirment les conclusions antérieures de l'AEE¹¹, à savoir que la production de déchets semble en baisse dans certains pays d'Europe depuis les années 1990, ce qui prouve que des progrès ont été réalisés sur la voie de la dissociation entre la production de déchets et la croissance économique. En outre, au vu des indicateurs élaborés dans le cadre de projets de l'OCDE, il semblerait que la production de déchets soit en hausse pour certains flux de déchets (comme les déchets urbains, les déchets de

⁹ La production de déchets en Europe, données 1985-1997, Eurostat, 2000, p. 37.

¹⁰ AEE, 2003: Europe's environment: the third assessment, p. 151.

¹¹ AEE, 2002: *Environmental Signals 2002 – Benchmarking the millennium*, Environmental assessment report N. 9, Copenhague: Agence européenne pour l'Environnement, chapitre 12, pp. 100-105.

construction et de démolition et les déchets industriels), bien que les tendances soient moins nettes pour d'autres flux.

Il semblerait que, pendant les années 1990, la production de déchets des pays d'Europe centrale et orientale ait enregistré une baisse, en raison notamment de la restructuration économique dont s'est accompagné le passage à l'économie de marché, y compris la fermeture progressive des capacités de production vétustes¹². Par ailleurs, l'AEE signale dans sa troisième évaluation que les quantités de déchets produites sont en hausse dans la plupart des pays d'Europe et, quoique dans une moindre mesure, dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale et des pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale.

Il est généralement admis que, en l'absence de mesures politiques supplémentaires, la production de déchets dans l'UE va probablement continuer à s'accroître au cours des prochaines années. L'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) estime que la production de déchets urbains solides dans la zone de l'OCDE va augmenter de 43% entre 1995 et 2020, atteignant ainsi 640 kg de MSW par habitant. Elle prévoit également une augmentation sensible pour plusieurs autres flux de déchets importants, comme les déchets industriels et les déchets de construction et de démolition.

Il est difficile d'obtenir des informations très détaillées sur les tendances qui caractérisent le traitement des déchets. Les données les plus fiables concernent les déchets urbains solides. Ces données font apparaître que l'abandon progressif de la mise en décharge comme principale méthode de traitement se poursuit, mais que cette méthode était encore utilisée pour la majorité (57%) des déchets à la fin des années 1990. Le recyclage et le compostage des déchets urbains solides sont en progression, puisqu'ils sont passés de 15% en 1995 à 20% à la fin des années 1990.

Dans ce contexte, les chiffres se rapportant à l'UE dans son ensemble sont à interpréter avec prudence, dans la mesure où ils recouvrent des situations nationales très diverses. Dans certains États membres, la mise en décharge demeure la méthode de traitement principale, utilisée pour 80% ou plus des déchets urbains solides. Dans d'autres, ce pourcentage est tombé à moins de 20%. Les divergences entre États membres sont encore plus marquées si l'on considère uniquement la fraction biodégradable des déchets urbains solides.

Les variations sont tout aussi importantes pour les autres flux de déchets. Ainsi, l'AEE signale que, si les Pays-Bas recyclent environ 90% de leurs déchets de construction et de démolition, le Luxembourg en recycle à peine 10%. Compte tenu de ces variations considérables d'un pays à l'autre, il est évident que tous les États membres ne pourront pas progresser au même rythme à l'avenir. En règle générale, on peut s'attendre à ce que les États membres les plus avancés à l'heure actuelle ne parviennent à améliorer leurs taux de recyclage actuels que marginalement.

Il convient d'observer que c'est aux déchets urbains solides (MSW) que les décideurs politiques accordent généralement le plus d'attention, en raison notamment du fait que la collecte et le traitement de ces déchets relèvent le plus souvent de la responsabilité des

¹² Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale, 2001: Waste Management Policies in Central and Eastern European countries – Current Policies and Trends, executive summary, p. 6.

pouvoirs publics. L'importance considérable de ce flux de déchets, liée entre autres à son caractère hétérogène, ne doit cependant pas faire perdre de vue que d'autres flux de déchets sont au moins aussi importants. Ainsi, seule une proportion minimale des déchets ménagers (qui constituent l'essentiel des déchets urbains solides) est dangereuse, et cette proportion représente environ 1% de la quantité totale de déchets dangereux produits;¹³ en revanche, avec plus de 75% de la production totale de déchets dangereux, l'industrie manufacturière est la principale responsable de la production de déchets dangereux dans plusieurs États membres.

Enfin, les estimations concernant la production totale de déchets et la contribution des différents secteurs doivent être interprétées avec une certaine prudence, étant donné que le poids ou le volume des déchets produits n'est pas nécessairement l'indicateur le plus approprié de la charge environnementale que ces déchets représentent. En réalité, le rapport entre la quantité de déchets produite et les incidences de ces déchets sur l'environnement est beaucoup plus complexe et dépend de toute une série de facteurs, tels que la nature et la composition des déchets concernés.

2.3. Problèmes d'environnement liés à la gestion des déchets

Par le passé, les préoccupations suscitées par les incidences des déchets sur l'environnement et la santé humaine concernaient essentiellement la médiocrité des pratiques et le faible niveau de qualité en vigueur dans tout le secteur de la gestion des déchets. Certains incinérateurs produisaient des émissions toxiques (en particulier des dioxines/furanes et des métaux lourds) et certaines décharges n'étaient pas correctement contrôlées. En outre, il est arrivé bien souvent que les déchets n'atteignent même pas les installations de gestion des déchets indiquées, mais soient abandonnés en l'absence de tout contrôle. Si des progrès significatifs ont été enregistrés dans ces domaines, des problèmes d'environnement importants subsistent.

En dépit des problèmes que les décharges non contrôlées et les incinérateurs de déchets non conformes à la législation posent encore, et que la Commission continuera à combattre énergiquement, en tant que gardienne des traités, des progrès considérables ont été réalisés au cours des dernières années. Tant les États membres que la Communauté ont adopté des textes législatifs qui soumettent les décharges et les incinérateurs à des normes environnementales nettement plus rigoureuses.

Ces mesures ont d'ores et déjà commencé à donner des résultats appréciables du point de vue de l'environnement. Ainsi, la législation plus stricte en matière d'incinération des déchets adoptée aux niveaux national et européen a déjà réduit considérablement et continuera à réduire les émissions de dioxines des incinérateurs de déchets urbains. Lorsque la directive concernant l'incinération sera pleinement mise en œuvre, ce procédé de traitement ne comptera plus parmi les principaux responsables des émissions de dioxines dans l'UE. Le développement de nouvelles technologies de combustion a contribué à cette réalisation et facilitera également la récupération d'énergie dans le futur.

Il ressort des évaluations économiques disponibles que les coûts écologiques des émissions des incinérateurs de déchets sont principalement liés aux particules en

¹³ AEE, 2002: *Hazardous waste generation in EEA member countries*, Topic report n° 14/2001, Copenhague: Agence européenne pour l'Environnement, p. 22.

suspension (PM₁₀), au SO₂ et au NO_x; viennent ensuite les effets de nuisance¹⁴. D'après certaines études, les coûts liés aux émissions de dioxines sont inférieurs d'au moins deux ordres de grandeur (soit 100 fois) aux dépenses de santé occasionnées par les émissions de nitrates, de particules et de sulfates provenant de la même source¹⁵. Pour les décharges modernes, il semble que les incidences principales soient actuellement les effets de nuisance et le réchauffement planétaire¹⁶. Ces estimations donnent une idée générale des principales incidences du traitement des déchets sur l'environnement. Elles sont toutefois à interpréter avec prudence, en raison des limites méthodologiques inhérentes aux techniques employées pour exprimer les incidences sur l'environnement en termes monétaires.

Les déchets exercent cependant des incidences sur l'environnement à divers niveaux, et pas seulement à celui du traitement. Il est donc tout aussi important de rationaliser l'utilisation des ressources que d'améliorer le traitement des déchets. À cet égard, la prévention et la valorisation des déchets, qu'il s'agisse de valorisation énergétique ou de récupération des matériaux, peuvent contribuer elles aussi à réduire l'impact de l'utilisation des ressources sur l'environnement, cette contribution spécifique venant s'ajouter aux améliorations résultant de la réglementation des procédés de traitement des déchets.

La prévention des déchets doit couvrir la mise en œuvre de technologies moins polluantes au niveau des procédés de production, une conception plus écophile des produits et, d'une manière générale, des modèles de production et de consommation plus compatibles avec l'environnement. Toutefois, tout bien matériel mis sur le marché est appelé à devenir un jour ou l'autre un déchet. En outre, tout procédé de production génère des déchets. Même les procédés de valorisation des déchets, qu'ils visent la valorisation énergétique ou la valorisation des matériaux, génèrent des déchets «résiduels» qui sont impossibles à valoriser et doivent donc être éliminés. La prévention des déchets doit donc être assortie d'une politique visant à promouvoir une valorisation des déchets écologiquement rationnelle, et en particulier le recyclage des matériaux, mais également prenant en compte les bénéfices de la valorisation énergétique face à une demande d'énergie croissante.

La prévention et le recyclage des déchets peuvent réduire les impacts de l'utilisation des ressources sur l'environnement de deux manières:

- i. en évitant les incidences sur l'environnement liées à l'extraction des matières premières primaires. Par exemple, chaque tonne de métal recyclée évite l'extraction de plusieurs tonnes de minerai¹⁷, et réduit ainsi les incidences des

¹⁴ Voir COWI, 2000: A study on the economic valuation of environmental externalities from landfill disposal and incineration of waste, Bruxelles: Commission européenne, et en particulier le chapitre 9. Les effets de nuisance sont les incidences des encombrements de la circulation, des odeurs, du bruit, des détrit, etc., sur le bien-être de la population locale. Ces nuisances peuvent par exemple faire baisser les prix de l'immobilier dans les zones proches d'une installation de traitement des déchets.

¹⁵ Voir <http://externe.jrc.es/>.

¹⁶ Voir COWI, 200, op. cit., et en particulier le chapitre 9.

¹⁷ Ce nombre dépend de la teneur en métal du minerai. La teneur peut aller de quelques parties par million (or) à quelques pour cent, ou plus, par ex. 30% pour le manganèse, 40% pour le fer. Voir "Mining – facts, figures and environment", *Industry and Environment*, Vol. 23, p. 5. Le recyclage

activités minières sur l'environnement. Au nombre des incidences possibles figurent «la pollution de l'air (surtout émissions de poussières), le bruit, la pollution des sols et de l'eau et les effets sur le niveau des nappes phréatiques, la destruction ou la perturbation d'habitats naturels, et l'impact visuel sur le paysage.»¹⁸

- ii. en évitant les incidences sur l'environnement liées à la transformation des matières premières primaires dans les procédés de production. Par exemple, le recyclage des matières plastiques peut réduire les émissions d'aérosols et de particules en suspension - qui exercent une influence considérable sur la santé humaine - en évitant la production de polymères vierges. En outre, la production de matériaux par recyclage nécessite souvent moins d'énergie que la production à partir de matières premières primaires.

Le Wuppertal Institute a calculé que le «sac à dos écologique» (quantité de déchets générés par la production de produits de consommation courante) d'une brosse à dents est de 1,5 kg, celui d'un ordinateur portable de 75 kg et celui d'un ordinateur personnel de 1 500 kg. Il est donc possible d'éviter l'utilisation de grandes quantités de ressources naturelles et de prévenir les incidences connexes sur l'environnement en réutilisant ou en recyclant ces produits lorsqu'ils sont parvenus à l'état de déchets, et en leur donnant une conception plus écophile. Ne serait-ce qu'en termes d'émissions de gaz à effet de serre, le recyclage d'une tonne de papier évite la production des 900 kg d'équivalent CO₂ liés à la fabrication de la même quantité de papier vierge. Le chiffre correspondant est de 1 800 kg pour le polyéthylène téréphtalate (PET) (type de plastique) et de 9 100 kg pour l'aluminium¹⁹.

3. ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA COMMUNAUTÉ EN MATIÈRE DE GESTION DES DÉCHETS

Le présent chapitre fait le point sur les résultats de la politique de la Communauté en matière de gestion des déchets et sur les domaines dans lesquels des efforts demeurent nécessaires. Elle passe notamment en revue les différents éléments du cadre juridique communautaire en vigueur dans le domaine de la gestion des déchets. L'annexe I décrit ce cadre juridique de manière plus détaillée.

Il convient d'observer que la législation communautaire n'est que le cadre dans lequel s'inscrivent les pratiques employées en matière de gestion des déchets. Elle doit être complétée par les mesures arrêtées par les États membres et les autorités locales. Le présent document vise cependant d'avantage à lancer un débat concernant les options stratégiques envisageables pour développer la politique communautaire en matière de prévention et de recyclage des déchets qu'à analyser de manière exhaustive la politique de gestion des déchets à tous les niveaux. En effet, une telle analyse ne serait pas compatible avec le rôle de la Commission et les ressources dont elle dispose.

d'une tonne d'un métal dont le minerai présente une teneur moyenne de 10% permet d'éviter l'extraction de 10 tonnes de minerai.

¹⁸ Voir la communication de la Commission sur la *promotion du développement durable dans l'industrie extractive non énergétique dans l'UE*, COM(2000) 265 final du 3.5.2000, p. 8.

¹⁹ Voir AEA Technology, 2001: Waste management options and climate change, Bruxelles: Commission européenne.

3.1. Progrès réalisés

Les procédures de contrôle et les principes généraux communs nécessaires pour garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé humaine dans toute la Communauté ont été établis par la **législation horizontale en matière de gestion des déchets**, à savoir la directive-cadre relative aux déchets²⁰, la directive sur les déchets dangereux²¹ et le règlement relatif aux transferts de déchets²². Ils servent de base aux autres éléments de la politique dans ce domaine:

- la hiérarchie entre les modes de traitement des déchets, le principe du pollueur-payeur et le principe selon lequel la gestion des déchets ne doit pas porter atteinte à la santé humaine et à l'environnement en général, sont des composantes essentielles de la législation adoptée par la Communauté en vue de garantir une gestion écologiquement rationnelle des déchets;
- les exigences relatives à l'autorisation, à l'enregistrement et aux inspections figurant dans les directives sur les déchets et les déchets dangereux constituent la base d'un système de contrôle approfondi visant à garantir que la gestion des déchets ne porte pas atteinte à la santé humaine ou à l'environnement;
- le règlement relatif aux transferts de déchets a mis en place un système harmonisé régissant les mouvements transfrontières de déchets qui vise à trouver un équilibre entre la recherche d'un niveau élevé de protection de l'environnement et le bon fonctionnement du marché intérieur. En outre, la libre circulation des déchets destinés à être valorisés peut contribuer de manière appréciable au développement de la valorisation des déchets.

Afin de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, les exigences et les principes généraux de la législation horizontale applicable aux déchets sont assortis d'actes législatifs plus détaillés dans deux domaines:

1. la législation relative aux opérations de traitement - y compris l'élimination - des déchets, comme les directives sur la mise en décharge et l'incinération;
2. la législation régissant la gestion de flux de déchets spécifiques. Cette législation a été adoptée sur la base d'une ou plusieurs des considérations suivantes:
 - la complexité ou le volume croissant de certains flux de déchets, comme les emballages, les véhicules hors d'usage et les déchets d'équipements électriques et électroniques;

²⁰ Directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991 modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets, JO L 194 du 25.7.1975, p. 39 et JO L 78 du 26.3.1991, p. 32.

²¹ Directive 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux, JO L 377 du 31.12.1991, p. 20.

²² Règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil, du 1er février 1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne, tel que modifié, JO L 30 du 6.2.1993, p. 1.

- la nécessité de soumettre certains flux de déchets à des contrôles spécifiques en raison de leur dangerosité, par ex. dans le cas de certains types de piles et accumulateurs, des PCB, etc.
- le fait que leur utilisation non contrôlée puisse porter atteinte à la santé humaine et à l'environnement, par ex. dans le cas de l'épandage non contrôlé de boues d'épuration sur les terrains agricoles et de l'application non contrôlée d'effluents d'élevage sur les terrains agricoles, en particulier dans les zones sensibles aux nitrates.

Les incidences du **traitement des déchets** sur l'environnement ont été réduites au cours de ces dernières années au moyen de mesures législatives. Cette évolution va s'accroître avec les trois directives adoptées récemment: la directive sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution (IPPC)²³, la directive concernant la mise en décharge²⁴ et la directive relative à l'incinération des déchets²⁵. En raison des périodes de transition prévues dans ces directives pour les installations existantes, elles n'ont pas encore produit tous leurs effets bénéfiques sur l'environnement. Du fait de la mise en œuvre de cette législation, la décennie en cours sera cependant marquée par un progrès décisif du secteur du traitement des déchets vers des normes environnementales plus strictes. Ainsi, la directive concernant l'incinération va résoudre dans une large mesure certains des problèmes les plus préoccupants liés aux installations de traitement des déchets, comme les émissions de dioxines des incinérateurs de déchets urbains. De même, l'AEE estime que les émissions de gaz à effet de serre de l'UE dues à la gestion des déchets vont baisser considérablement entre 1990 et 2010, en raison notamment de la mise en œuvre de la directive sur la mise en décharge, qui va contrebalancer largement l'augmentation des émissions liée à l'accroissement prévu de la production de déchets²⁶.

La mise en œuvre de la directive sur la mise en décharge contribuera de manière appréciable au développement des politiques en matière de traitement des déchets au niveau national pendant la décennie en cours, et notamment aux efforts entrepris pour promouvoir le recyclage et le traitement biologique des déchets²⁷. Les restrictions frappant la mise en décharge introduites par la directive joueront un rôle important dans ce contexte, et notamment la réduction de la quantité de déchets biodégradables pouvant être mis en décharge et l'interdiction de mettre en décharge toute une série de types de déchets, comme les déchets liquides et les pneumatiques. En outre, les normes environnementales plus rigoureuses introduites par les directives sur la mise en décharge et l'incinération des déchets favoriseront dans une certaine mesure le recyclage des matériaux par rapport aux autres méthodes de traitement.

²³ Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JO L 257 du 10.10.1996, p. 26.

²⁴ Directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets, JO L 182 du 16.7.1999, p. 1.

²⁵ Directive 2000/76/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2000 sur l'incinération des déchets, JO L 332 du 28.12.2000, p. 91.

²⁶ Voir AEE, 2002: Analysis and comparison of national and EU-wide projections of greenhouse gas emissions, Topic Report 1/2002, Copenhague: Agence européenne pour l'environnement.

²⁷ Le traitement biologique couvre le compostage, la digestion anaérobie et le traitement mécanique/biologique. La Commission a annoncé son intention de présenter, d'ici à la fin de 2004, une proposition de directive concernant le traitement biologique des déchets biodégradables.

Les directives communautaires concernant des **flux de déchets spécifiques** ont permis d'améliorer la gestion de divers flux de déchets problématiques. Ces directives portent sur des flux de déchets importants, comme les huiles usagées²⁸, les PCB/PCT²⁹ et les piles et accumulateurs³⁰. Par ailleurs, la législation communautaire, dans un souci de prévention qualitative, limite déjà et limitera de plus en plus la présence de métaux lourds dans divers produits. Des objectifs de recyclage et de valorisation ont été fixés pour certains flux de déchets particulièrement importants, à savoir les emballages³¹, les véhicules hors d'usage (VHU)³² et les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)³³. Il est nécessaire de fixer de tels objectifs lorsque la collecte sélective et le recyclage ne sont pas rentables dans les conditions normales du libre marché, mais sont bénéfiques pour la société. Bien que ces objectifs soient généralement très discutés pendant le processus d'adoption, ils garantissent, une fois adoptés, la sécurité et la stabilité juridiques nécessaires pour permettre au secteur du recyclage de planifier ses investissements en ayant la certitude qu'il existera une demande de services de recyclage.

En outre, le principe de la responsabilité des producteurs a également constitué une source de financement stable qui a permis de compenser le handicap en termes de coût du recyclage par rapport à la valorisation énergétique et à la mise en décharge. Bien que la directive relative aux déchets d'emballages ne repose pas sur ce principe, presque tous les États membres ont décidé de la mettre en œuvre au moins partiellement sur la base du principe de la responsabilité des producteurs. Dans les autres États membres, comme le Danemark et les Pays-Bas, le financement est essentiellement assuré par les municipalités et au travers des taxes et redevances sur les déchets³⁴. Tant la directive sur les véhicules hors d'usage que la directive sur les déchets d'équipements électriques et électroniques intègrent explicitement le principe de la responsabilité des producteurs.

Bien souvent, des systèmes de collecte sélective ont été et continueront à être mis en œuvre pour atteindre les objectifs des directives communautaires eu égard à certains flux de déchets spécifiques, et notamment les produits en fin de vie qui, sans cela, rejoindraient le flux des déchets urbains solides. Les déchets urbains solides se caractérisent notamment par leur grande hétérogénéité. C'est pourquoi il est à la fois techniquement difficile et économiquement coûteux d'obtenir des matériaux recyclés de bonne qualité à partir de mélanges de déchets urbains solides. La collecte sélective des déchets recyclables permet cependant d'obtenir des matériaux recyclés relativement homogènes et de bonne qualité.

²⁸ Directive 75/439/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées, JO L 194 du 25.7.1975, p. 23.

²⁹ Directive 96/59/CE du Conseil du 16 septembre 1996 concernant l'élimination des polychlorobiphényles et des polychloroterphényles (PCB et PCT), JO L 243 du 24.9.1996, p. 31.

³⁰ Directive 91/157/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses, JO L 78 du 26.3.1991, p. 38.

³¹ Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages, JO L 30 du 3.2.1994, p. 10.

³² Directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 relative aux véhicules hors d'usage, JO L 269 du 21.10.2000, p. 34.

³³ Directive 2002/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) - Déclaration conjointe du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à l'article 9, JO L 37 du 13.2.2003, p. 24.

³⁴ Voir la communication de la Commission intitulée «Modernisation de la directive concernant les services d'investissement», COM (2000) 729 final, p. 11.

Dans ce contexte, l'effet indirect exercé sur le comportement des consommateurs par les systèmes de collecte sélective organisés au niveau municipal n'est pas à négliger. La collecte sélective, surtout si les déchets sont collectés en bordure de trottoir, suppose que les citoyens contribuent activement à la résolution des problèmes liés à la gestion des déchets. Cette contribution peut sensibiliser le grand public à la dimension environnementale des déchets et favoriser ainsi une évolution dans le comportement des consommateurs.

3.2. Éléments à développer

En dépit des progrès importants évoqués ci-dessus, la politique communautaire en matière de gestion des déchets présente encore diverses lacunes, et des progrès restent nécessaires dans certains domaines. On trouvera ci-dessous des détails à ce sujet.

3.2.1. *Mise en œuvre*

La gestion efficace des déchets passe par la mise en œuvre rapide et intégrale de la législation communautaire en vigueur dans ce domaine. Malheureusement, il arrive fréquemment que les États membres ne transposent pas la législation communautaire sur les déchets dans les délais fixés et n'assurent pas une application correcte d'éléments importants du cadre juridique communautaire en matière de gestion des déchets. Bien que cette situation puisse, dans certains cas, refléter le caractère ambitieux des délais et des approches prévus par la législation communautaire, elle est généralement due à l'insuffisance des efforts déployés par les États membres pour transposer et mettre en vigueur la législation adoptée.

Il convient de faire en sorte que les États membres consacrent suffisamment de ressources à la mise en œuvre de la législation communautaire, tout en veillant à ce que les délais et les objectifs fixés dans les directives soient réalistes.

3.2.2. *Des progrès limités en matière de prévention des déchets*

La prévention des déchets couvre à la fois la prévention quantitative et la prévention qualitative:

- la prévention quantitative a trait à la réduction de la **quantité** de déchets produite;
- la prévention qualitative a trait à la réduction de la **dangerosité** des déchets produits.

Dans la pratique, la prévention qualitative peut être considérée comme un aspect particulier de la prévention quantitative, dans la mesure où elle vise à réduire la quantité de déchets dangereux produite. Cette conception de la prévention qualitative est cependant quelque peu simpliste, étant donné qu'elle part du principe que tous les déchets dangereux présentent la même dangerosité. Il est toutefois exclu, à l'heure actuelle, d'adopter des approches plus complexes basées sur un indice composite de «dangerosité», compte tenu des problèmes méthodologiques que ces approches soulèveraient, comme la pondération des différentes propriétés qui rendent les déchets dangereux. C'est pourquoi, dans les considérations ci-après, la prévention qualitative est définie comme étant la réduction de la quantité de déchets dangereux produite.

Comme nous l'avons vu au point 2.1, les données disponibles indiquent que le volume des déchets produits dans l'UE va probablement continuer à augmenter. Certaines

mesures adoptées au niveau communautaire vont sans nul doute promouvoir la prévention des déchets. La plus importante à ce jour est la directive IPPC, qui inclut dans la liste des obligations essentielles imposées aux exploitants celle d'éviter la production de déchets conformément à la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets. En outre, l'utilisation de technologies peu productrices de déchets et de substances moins dangereuses figurent au nombre des considérations à prendre en compte conformément à la définition des meilleures techniques disponibles (MTD) au sens de la directive IPPC. Cela signifie que cette directive contribuera de manière appréciable à promouvoir la prévention des déchets dans le secteur industriel, même s'il n'est pas encore possible d'évaluer l'importance de cette contribution en raison du stade peu avancé de mise en œuvre de la directive.

Bien que plusieurs directives concernant les produits en fin de vie abordent la question de la prévention des déchets, elles ont un champ d'application limité ou en sont encore à un stade peu avancé de mise en œuvre. La directive concernant les véhicules hors d'usage et la directive limitant la présence de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques³⁵ sont axées sur la prévention qualitative, étant donné qu'elles limitent l'utilisation de substances dangereuses dans les produits. La directive relative aux déchets d'emballages traite dans une certaine mesure de la prévention quantitative. Toutefois, la recherche d'un bon compromis entre le volume des emballages, leur poids, leur fonctionnalité et leur impact sur l'environnement est une question complexe qui fait encore l'objet de nombreuses discussions.

À plusieurs reprises, par le passé, on a tenté de définir des **objectifs de prévention des déchets**. Ces tentatives se sont généralement soldées par des échecs. En voici trois exemples:

- le plan national pour les déchets urbains de l'Espagne (2000-2006) vise à stabiliser d'ici à 2002 la production par habitant de déchets urbains solides à son niveau de 1996³⁶. Toutefois, les données Eurostat indiquant que la production de déchets urbains solides en Espagne est passée de 390 kg/habitant en 1996 à 621 kg/habitant en 1999, il est fort peu probable que cet objectif puisse être atteint;
- l'objectif global de la stratégie danoise intitulée «Déchets 21» (plan d'action du gouvernement danois concernant les déchets pour la période 1998-2004) consiste à stabiliser le volume total de déchets d'ici à 2004, pour le réduire ensuite progressivement. Or, des estimations récentes indiquent que la production de déchets au Danemark a augmenté de 17% pendant la période 1994-2000 et qu'elle va s'accroître encore de 27% entre 2000 et 2020;
- le 5^e programme d'action communautaire en matière d'environnement (5^e PAE) fixait notamment comme objectif de stabiliser la production annuelle de déchets urbains solides à 300 kg par habitant, ce qui correspondait à la moyenne de l'Union européenne de 1985³⁷, sans toutefois préciser la date à laquelle cet objectif devait être atteint ni déterminer les mesures nécessaires pour y parvenir. On estime que la

³⁵ Directive 2002/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques, JO L 37 du 13.2.2003, p. 19.

³⁶ Voir http://www.mma.es/calid_amb/residuos/plan/, point 6.1.

³⁷ JO C 138 de 1993, p. 59.

production annuelle de déchets urbains solides avoisine actuellement les 550 kg par habitant (moyenne pour l'ensemble de l'UE), et l'OCDE estime qu'elle atteindra 640 kg en 2020.

Force est donc de constater que, bien que la prévention des déchets ait constitué l'objectif essentiel des politiques de gestion des déchets tant nationales que communautaires, les progrès réalisés dans ce domaine restent limités.

Cet état de fait s'explique notamment par l'absence de stratégie globale en vue de promouvoir la prévention des déchets. Ainsi, on a parfois fixé des objectifs sans en examiner le bien-fondé et sans s'interroger sur les moyens de les atteindre, ce qui compromettrait la crédibilité de l'exercice. En outre, les évaluations détaillées des modèles de production des déchets dans les différents secteurs de l'économie faisaient généralement défaut, d'où l'impossibilité de déterminer des objectifs crédibles et efficaces en matière de prévention des déchets.

Cette expérience indique que, pour être efficace, une politique de prévention des déchets doit reposer sur une analyse scientifique plus globale, abordant notamment la question du rapport entre le poids ou le volume des déchets produits, la dangerosité des déchets et les risques connexes, et leurs incidences sur l'environnement. De plus, les éventuels objectifs doivent reposer sur une évaluation fiable des tendances de la production de déchets dans les différents secteurs économiques, ainsi que du potentiel de ces secteurs en termes de prévention des déchets. Enfin, la définition d'objectifs de prévention des déchets doit s'accompagner d'une évaluation de la panoplie de mesures à adopter pour les atteindre. Les points 4.3 et 5.2 formulent des suggestions quant aux enseignements à tirer de l'expérience acquise.

3.2.3. Absence d'approche globale en matière de recyclage

Jusqu'ici, les directives concernant des flux de déchets spécifiques ont été axés sur des flux de déchets individuels pris au cas par cas. Ces directives sont l'une des réussites importantes de la politique communautaire en matière de déchets, dans la mesure où elles ont permis de réduire les incidences sur l'environnement en promouvant le tri à la source et le recyclage de certains flux de déchets, tels que les piles et accumulateurs, les déchets d'emballages, les véhicules hors d'usage et les déchets d'équipements électriques et électroniques, qui revêtent une importance particulière du fait de leur dangerosité, de leur complexité croissante ou de l'augmentation rapide de leur volume. Ces mesures ont pour effet d'améliorer la qualité des matériaux triés, qui exerce une influence considérable sur les coûts de recyclage et sur la qualité des matériaux recyclés. Toutefois, les directives en question ne couvrent qu'une proportion limitée de l'ensemble des déchets produits. Par exemple, les déchets d'emballages représentent environ 5% de la production de déchets totale, les véhicules hors d'usage 1% et les déchets d'équipements électriques et électroniques 1% également. En outre, si la législation communautaire impose le recyclage du papier et du carton provenant des emballages, il en va différemment pour le papier provenant d'autres sources, comme les vieux papiers de bureau ou le papier journal. Pourtant, le papier provenant de ces sources se prête souvent au recyclage, tant du point de vue économique que du point de vue de l'environnement. De même, bien que la législation communautaire impose de recycler les emballages en matière plastique et, en pratique, les plastiques provenant de certains autres flux de déchets réglementés (véhicules hors d'usage et déchets d'équipements électriques et électroniques), les plastiques provenant d'autres applications importantes, comme les matériaux de

construction, ne sont soumis à aucune exigence communautaire de ce type. Il convient donc non seulement de combler les lacunes qui subsistent dans la législation communautaire, mais également de compléter la législation communautaire sur le recyclage par de nouvelles initiatives axées non pas sur des produits en fin de vie spécifiques, mais sur des matériaux donnés.

La mise en œuvre de la hiérarchie entre les différentes méthodes de gestion des déchets a contribué à encourager le recyclage. Tout en reconnaissant ce principe général, la Commission juge nécessaire de développer davantage les approches mises en œuvre pour déterminer les meilleures options du point de vue de l'environnement et fixer des objectifs de recyclage et de valorisation des déchets, compte tenu des différences entre les produits et les matériaux et des solutions de remplacement possibles.

Le principe de la responsabilité des producteurs continue à être utilisé avec succès dans la législation communautaire et nationale pour promouvoir le recyclage des produits en fin de vie. En imposant aux producteurs de supporter les coûts liés au recyclage de leurs produits une fois que ces derniers ont été mis au rebut par les consommateurs, ce mécanisme tire parti de leur rôle spécifique dans la chaîne constituée des producteurs, des consommateurs et des gestionnaires de déchets pour financer le recyclage et intégrer les coûts de gestion des déchets dans le prix du produit. L'objectif poursuivi est également d'encourager les producteurs, au travers d'incitations économiques, à réduire le coût de réutilisation et de recyclage de leurs produits, par exemple en améliorant leur conception ou les matériaux employés de manière à faciliter le recyclage.

Des travaux ont été menés afin d'évaluer les avantages et les inconvénients du principe de la responsabilité des producteurs³⁸. Il ressort de cette évaluation que l'application du principe de la responsabilité des producteurs peut contribuer de manière appréciable à promouvoir le recyclage de certains flux de déchets, mais peut se révéler moins efficace pour d'autres. En conséquence, si le principe de la responsabilité des producteurs reste l'une des composantes essentielles de la politique communautaire en matière de recyclage, en particulier pour les produits en fin de vie, il devra probablement être complété par d'autres instruments destinés à promouvoir le recyclage des flux de déchets importants. En outre, l'efficacité des incitations économiques créées par l'introduction d'un mécanisme fondé sur la responsabilité des producteurs dépend de toute une série de facteurs. Lorsque le recyclage est économiquement rentable aux conditions du marché, la mise en place d'un cadre législatif peut parfois être avantageusement remplacée par l'élaboration d'approches consensuelles destinées à optimiser le fonctionnement des marchés concernés.

Le 6^e PAE stipule que la stratégie en matière de recyclage doit notamment comprendre des mesures visant à assurer la séparation à la source, la collecte et le recyclage des flux de déchets prioritaires. D'autres éléments du 6^e PAE sont également étroitement liés au recyclage. L'article 8, paragraphe 2, point iv), notamment, invite la Commission à «étendre ou réviser la législation sur les déchets, y compris pour les déchets de construction et de démolition, les boues d'épuration, les déchets biodégradables, les emballages, les piles et les transferts de déchets, préciser la distinction entre ce qui est

³⁸ Voir par exemple OCDE, 2001: Extended Producer Responsibility – A Guidance Manual for Governments, Paris: Organisation de Coopération et de Développement économiques et SOU, 2001: Resurs i retur - Slutrapport från utredningen för översyn av producentansvaret, SOU 2001:102, Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.

déchets et ce qui ne l'est pas et élaborer des critères adéquats pour le développement de l'annexe II A et II B de la directive-cadre relative aux déchets.»

Plusieurs des propositions susmentionnées figurant dans le 6^e PAE sont en rapport direct avec le recyclage. La stratégie thématique devrait contribuer à préciser ce rapport en vue de définir des priorités et de déterminer des moyens propres à garantir un développement aussi efficace que possible de la politique en matière de recyclage.

Il convient d'ajouter que, dans bien des cas, l'augmentation des taux de recyclage est freinée par la situation économique défavorable du recyclage par rapport à la mise en décharge et à l'incinération, qui sont souvent moins coûteuses. Cette situation est due en partie au fait que les prix des méthodes d'utilisation des ressources et de traitement des déchets ne reflètent pas toujours les coûts sociaux, d'où l'apparition d'externalités négatives. Cela signifie que, bien souvent, les choix opérés par le marché dans le domaine de la gestion des déchets ne sont pas optimaux. L'un des objectifs principaux de la politique communautaire future en matière de recyclage sera de surmonter cet obstacle. Toutefois, les avantages qu'entraînerait pour l'environnement une augmentation du taux de recyclage de certains produits en fin de vie, flux de déchets ou matériaux sont variables. Les nouvelles initiatives devraient dès lors viser à exercer un impact positif sur l'environnement dans les secteurs dans lesquels le recyclage se justifie le plus du point de vue économique.

Les normes environnementales plus strictes introduites par la législation communautaire adoptée récemment (directive IPPC, directives sur la mise en décharge et l'incinération) pourraient accroître le coût d'exploitation de certaines installations d'élimination et agir ainsi comme une incitation économique qui favorisera la valorisation, notamment par recyclage des matériaux, de certains déchets. Par exemple, les critères d'acceptation des déchets définis par la directive sur la mise en décharge pourraient augmenter les coûts d'élimination et rendre ainsi le recyclage économiquement plus avantageux qu'auparavant pour certains matériaux. Cela pourrait notamment être le cas de certaines catégories de déchets considérés actuellement comme des déchets inertes, comme certains types de déchets de construction et de démolition. Il est cependant peu probable que la mise en œuvre de la directive sur la mise en décharge permette à elle seule d'aligner les coûts du recyclage des matériaux sur ceux de la mise en décharge, même si elle est assortie dans certains pays de taxes de mise en décharge. En l'absence d'autres mesures, une proportion importante des déchets combustibles pourrait être réorientée vers la valorisation énergétique, qui est généralement moins onéreuse que le recyclage des matériaux. En outre, les différences qui subsistent dans l'UE au niveau des coûts de mise en décharge pourraient, dans certains cas, entraîner des transports inutiles de déchets sur de longues distances.

Enfin, la nécessité d'optimiser la répartition des ressources administratives et financières nécessaires aux niveaux national et européen est un autre aspect qu'il convient de garder à l'esprit lors de l'élaboration des nouvelles initiatives. Il importe de ne pas sous-évaluer les ressources nécessaires pour mettre en œuvre la législation traitant au cas par cas les différents flux de déchets, en raison notamment de l'augmentation potentielle du nombre de directives et de la grande complexité technique de cette législation.

Au vu du «mandat» du 6e PAE et des considérations qui précèdent, il est nécessaire de disposer d'une panoplie d'instruments appropriée pour résoudre les problèmes liés à la gestion des déchets et garantir tant l'efficacité que la rentabilité économique de la

politique communautaire en la matière. Cette panoplie pourrait comprendre de nouvelles initiatives législatives, la négociation d'accords environnementaux et la mise au point d'instruments économiques. Ces derniers pourraient jouer un rôle déterminant dans la mesure où les données économiques actuelles dans le secteur des déchets sont généralement défavorables au recyclage. En ce qui concerne les initiatives législatives, la Commission juge opportun d'examiner les avantages qu'il pourrait y avoir à compléter les directives existantes par une nouvelle approche axée sur les matériaux plutôt que sur les produits en fin de vie. Il pourrait notamment s'agir de renforcer les obligations fondées sur le principe de la responsabilité des producteurs lorsque cette approche semble la plus appropriée, tant sur le plan environnemental que sur le plan économique. Les discussions concernant la combinaison d'instruments à adopter couvriraient les modalités de mise en œuvre de la hiérarchie entre les méthodes de gestion et le choix des instruments à employer pour définir les meilleures options en matière de gestion des déchets. Les chapitres 4 (objectifs) et 5 (instruments) décrivent les approches envisageables.

3.2.4. Adoption de normes harmonisées pour les opérations de recyclage

Bon nombre d'**opérations de traitement**, et en particulier d'opérations de recyclage, ne sont soumises à aucune exigence environnementale harmonisée dans la Communauté. Certaines de ces opérations relèvent du champ d'application de la directive IPPC et devront dès lors être menées dans le respect des meilleures techniques disponibles (MTD). Toutefois, la mesure dans laquelle ce développement favorisera l'harmonisation des performances environnementales de ces installations dépendra des modalités d'application des MTD au niveau local.

L'absence de normes contraignantes en matière de traitement des déchets à l'échelon de l'UE entrave la réalisation d'un niveau élevé de protection dans la Communauté et suscite des inquiétudes liées au risque de "dumping écologique". L'argument selon lequel l'existence de normes environnementales différentes se traduit par des différences importantes au niveau des coûts supportés par les installations de gestion des déchets est plausible quant à son principe, mais peu d'informations d'ordre factuel sont disponibles en ce qui concerne ces questions économiques et les flux de déchets en cause. Il semblerait néanmoins que les déchets destinés au recyclage produits dans des pays appliquant des normes plus strictes soient bien souvent transférés ailleurs et que, de ce fait, les installations de ces pays ne reçoivent pas de quantités suffisantes de déchets pour être économiquement viables. C'est pourquoi d'aucuns estiment que les transferts de déchets vers des pays dont les normes sont moins rigoureuses empêchent les États membres de mettre au point et d'appliquer des technologies de traitement des déchets et des exigences en matière de recyclage supérieures sur le plan de l'environnement.

En vertu de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, les déchets destinés à être valorisés doivent être considérés comme des biens négociables couverts par les dispositions du traité concernant la libre circulation des marchandises (articles 28 à 30). En conséquence, les mesures nationales susceptibles d'entraver les échanges de déchets destinés à la valorisation pourraient être considérées comme incompatibles avec l'article 28 du traité, à moins que ces mesures ne soient motivées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Les règles applicables à une opération de traitement des déchets donnée sont essentiellement déterminées par les définitions des opérations d'élimination et de

valorisation figurant respectivement dans **l'annexe II A et dans l'annexe II B de la directive-cadre relative aux déchets**. Ces définitions établissent notamment les règles qui gouvernent les mouvements transfrontières de déchets dans la Communauté dans le contexte du règlement sur les transferts de déchets. Elles déterminent également les opérations susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs de recyclage et de valorisation fixés dans certaines directives.

Ces définitions sont de nature générale et laissent une marge d'interprétation relativement importante qui peut permettre de contourner les obligations frappant les déchets destinés à l'élimination en orientant ces déchets vers des opérations de traitement qui peuvent être ou non des opérations de valorisation. Elles peuvent également être utilisées par les États membres pour interdire les transports de déchets en provenance de leur territoire. Ces problèmes de mise en œuvre et les critiques formulées par divers acteurs intéressés ont donné lieu à des litiges, aux niveaux tant national qu'europpéen.

Dans sa jurisprudence récente, la Cour de Justice des Communautés européennes a établi un critère permettant d'opérer une distinction entre la valorisation et l'élimination des déchets. D'après la Cour de Justice, une opération de traitement de déchets doit être considérée comme une opération de valorisation lorsque son objectif fondamental est de faire en sorte que les déchets évitent l'utilisation de ressources primaires. Elle a notamment conclu que le remblais d'une mine au moyen de déchets pouvait constituer une valorisation si les déchets se substituaient à l'usage d'autres matériaux qui auraient dû être utilisés pour remplir cette fonction³⁹. Cela pourrait par exemple être le cas lorsqu'une mine doit être remblayée afin de stabiliser des terrains. La Cour a par ailleurs conclu que l'utilisation de déchets comme combustible dans des fours à ciment constituait une opération de valorisation lorsqu'il y a production de chaleur excédentaire et que cette chaleur est utilisée dans le processus⁴⁰. En revanche, la Cour a déclaré⁴¹ que l'incinération des déchets dans un incinérateur de déchets urbains avait pour finalité primaire l'élimination des déchets. Elle a ajouté que, dans les affaires examinées, cette qualification comme opération d'élimination ne saurait être remise en cause par le fait que le processus a pour effet secondaire de produire de l'énergie qui est ensuite utilisée.

La Cour a par ailleurs souligné que, en vertu de l'article 7, paragraphe 4, cinquième alinéa, du règlement (CEE) n° 259/93 concernant les transferts de déchets, les États membres pouvaient s'opposer aux transferts «si le rapport entre les déchets valorisables et non valorisables, la valeur estimée des matières qui seront finalement valorisées ou le coût de la valorisation et le coût de l'élimination de la partie non valorisable sont tels que la valorisation ne se justifie pas d'un point de vue économique et écologique.» L'application de cette disposition devrait permettre aux États membres d'éviter les opérations de valorisation fictives.

Le point 5.5.1.1 décrit plus en détail les questions à examiner dans le cadre de la présente communication.

³⁹ Affaire C-6/00

⁴⁰ Affaire C-228/00

⁴¹ Affaire C-458/00

3.2.5. *Autres aspects du cadre juridique*

En outre, la Commission s'est déjà penchée sur certains aspects du cadre juridique applicable au recyclage des déchets. Ainsi, le Forum du recyclage⁴² a analysé le coût du respect de la législation sur les déchets, et plus particulièrement des exigences découlant de la directive-cadre relative aux déchets et du règlement sur les transferts de déchets. La présente section examine la manière de réduire ces coûts en tirant parti de la législation communautaire en vigueur dans le domaine des déchets et en clarifiant certains éléments.

La Commission parachève actuellement une proposition de révision du règlement concernant les transferts de déchets. Elle vise, au travers de cette révision, à intégrer les obligations internationales de l'UE dans le règlement, ainsi qu'à préciser et à rationaliser les procédures de contrôle applicables aux mouvements transfrontières de déchets. Cette révision devrait clarifier et, dans la mesure du possible, simplifier les règles gouvernant le commerce des déchets au sein de la Communauté et avec les pays tiers.

La **définition des déchets** figurant à l'article 1er, point a), de la directive-cadre sur les déchets constitue la pierre angulaire de la législation en matière de déchets. Cette définition a fait l'objet d'importants débats et la Cour de Justice des Communautés européennes a fourni de précieuses orientations sur son interprétation. Il est toutefois probable que les débats concernant la définition des déchets se poursuivent. En outre, l'article 8, paragraphe 2, point iv), demande que soit précisée «la distinction entre ce qui est déchet et ce qui ne l'est pas».

La définition des déchets est un concept juridique qui pourrait probablement être amélioré. Toutefois, les critiques formulées à l'égard de la définition actuelle sont généralement de caractère général. Ainsi, d'aucuns estiment que les matériaux recyclables devraient être exclus de la définition parce que les coûts économiques liés au respect de la législation sur les déchets et l'image négative associée au terme de «déchet» entravent la création d'un secteur du recyclage compétitif. Toutefois, ces allégations sont rarement confirmées par l'évaluation des coûts économiques réels de la mise en conformité.

Le point 5.5.1.2 décrit plus en détail les questions à examiner dans le cadre de la présente communication.

4. Fixation d'objectifs

4.1. Introduction

D'une manière générale, une stratégie optimale de gestion des déchets visant à réduire les incidences sur l'environnement doit combiner les différentes options, à savoir la prévention des déchets, le recyclage des matériaux, la valorisation énergétique et l'élimination.

L'analyse coût-avantages (ACA) peut servir de base pour définir les taux de recyclage optimaux, mais l'expérience de l'ACA est relativement limitée en ce qui concerne les mesures de prévention des déchets. L'ACA donne une estimation de la valeur monétaire

⁴² Voir <http://europa.eu.int/comm/enterprise/events/recycling/recycling.htm>.

des différentes incidences sur l'environnement qui, bien souvent, ne sont pas prises en compte dans les prix du marché (externalités). Elle permet donc de comparer les avantages environnementaux et les coûts économiques des différentes options en matière de gestion des déchets. Bien que certains aspects méthodologiques de l'ACA - comme les facteurs de monétisation⁴³, l'escompte⁴⁴, et la prise en compte des conditions locales - restent très discutés, la Commission estime que cette technique constitue actuellement la meilleure base pour l'évaluation des objectifs de la politique en matière de gestion des déchets.

La Commission a lancé une étude en vue d'évaluer, sur la base de différentes hypothèses d'évolution du cadre législatif et de la technique, les scénarios coûts-avantages du recyclage dans l'UE. Les résultats de cette étude serviront de base à l'établissement d'objectifs de recyclage dans le cadre de la stratégie en question et permettront à la Commission de développer l'approche utilisée pour la révision des objectifs de recyclage de la directive sur les déchets d'emballages. Les premiers résultats de cette étude devraient être disponibles fin 2003.

4.2. Prévention des déchets

Plusieurs facteurs déterminent l'évolution de la production de déchets, et notamment les niveaux d'activité économique, les changements démographiques, les innovations technologiques, le mode de vie et, plus généralement, les modèles de production et de consommation⁴⁵. Du fait de ce lien étroit, il est difficile de traiter la question de la prévention des déchets sans aborder celles de la gestion des ressources et de la politique en matière de produits. C'est probablement la principale raison pour laquelle les politiques existantes n'ont pas réussi à promouvoir la prévention des déchets en général, et en particulier à fixer des objectifs de prévention des déchets.

La plupart des tentatives entreprises jusqu'ici pour fixer des objectifs de prévention des déchets étaient axées sur le poids ou le volume des déchets produits. On peut toutefois se demander si le poids et le volume sont toujours les indicateurs les plus appropriés de la charge environnementale que représentent les déchets. Dans la pratique, le rapport entre la production des déchets et leurs incidences sur l'environnement est plus complexe, dans la mesure où l'évolution des modèles de production des déchets agit généralement non seulement sur la quantité, mais également sur le type de déchets produits. Cette évolution peut également exercer une influence sur les incidences du produit à d'autres stades de son cycle de vie. C'est notamment le cas lorsque la conception du produit est modifiée. Ainsi, le passage à des emballages plus légers ne réduit pas nécessairement l'incidence de l'emballage sur l'environnement, que ce soit en fin de vie ou sur l'ensemble de son cycle de vie. Néanmoins, compte tenu de la difficulté inhérente que présente l'élaboration d'indicateurs composites de l'incidence des déchets sur l'environnement, il semble qu'il n'y ait pas, à l'heure actuelle, d'autre solution que d'utiliser le poids ou le volume pour

⁴³ Les facteurs de monétisation sont utilisés pour attribuer une valeur monétaire aux incidences sur l'environnement, lorsqu'il s'agit par exemple d'évaluer le «coût économique» de l'émission d'une tonne de CO₂.

⁴⁴ L'escompte suppose le choix d'un taux d'intérêt ou d'«escompte» pour rendre compte de l'évolution de la valeur économique des actifs dans le temps.

⁴⁵ Voir par exemple OCDE, 2002: *Household Energy & Water Consumption and Waste Generation: Trends, Environmental Impacts and Policy Responses*, ENV/EPOC/WPNEP(2001)25, Paris: Organisation de Coopération et de Développement économiques, pp. 67-62.

exprimer les objectifs de prévention des déchets. Dans ce contexte, il importe de reconnaître que l'optimisation des résultats passe par l'établissement d'un lien direct entre la prévention des déchets et la PIP. Pour mettre en place une stratégie globale en matière de prévention des déchets, il faudrait avant tout renforcer la cohérence entre tous les instruments existants.

Les lacunes des statistiques actuelles concernant la production de déchets rendent encore plus difficile la définition d'objectifs de prévention des déchets à l'échelon européen. Du fait de ces lacunes, il est impossible, au stade actuel, de proposer des objectifs quantifiés et opérationnels de prévention des déchets qui reposent sur une analyse environnementale et économique approfondie. En outre, en l'absence de statistiques fiables et d'un scénario de référence solide pour la production de déchets future, il serait pratiquement impossible de surveiller les progrès réalisés.

Le règlement relatif aux statistiques sur les déchets⁴⁶ vise à combler les lacunes de nos connaissances en la matière et servira de base juridique à la collecte de données statistiques complètes sur la production et le traitement des déchets dans la Communauté. Lorsqu'il sera pleinement appliqué, ce règlement donnera une vue d'ensemble de la production et du traitement des déchets pour l'ensemble de l'économie dans la Communauté, par type de déchet et secteur d'activité économique. La collecte des données sera effectuée tous les deux ans à compter de 2004, qui sera l'année de référence. Le premier ensemble de statistiques sera communiqué à la Commission en 2006.

En conséquence, ce n'est qu'en 2006 au plus tôt que l'on pourra connaître suffisamment bien les modèles de production et de traitement des déchets au niveau européen. Toutefois, les tendances ne peuvent pas être évaluées sur la base de données concernant une seule année. C'est pourquoi la première évaluation de ces tendances ne sera possible qu'en 2008, lorsque le deuxième ensemble de statistiques recueillies au titre du règlement relatif aux statistiques sur les déchets sera disponible.

En outre, un protocole à la convention d'Aarhus⁴⁷ sur les registres des rejets et transferts de polluants est en cours de négociation au sein de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU). Ce protocole pourrait être mis en œuvre au travers d'un Registre européen des émissions de polluants (EPER)⁴⁸ révisé et doté d'une portée élargie. L'EPER pourrait alors fournir des informations concernant la production et la gestion des déchets et couvrir un grand nombre de producteurs de déchets importants. Il pourrait être utilisé comme base pour fixer des objectifs pour des secteurs ou groupes de secteurs industriels particuliers.

On connaît encore très mal les possibilités existant dans les différents secteurs de l'économie en matière de prévention des déchets et la contribution des divers instruments à la prévention des déchets. Même s'il peut être utile de déclarer une ambition politique

⁴⁶ Règlement (CE) n° 2150/2002 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2002 relatif aux statistiques sur les déchets, JO L 332 du 9.12.2002, p. 1.

⁴⁷ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée par la Communauté lors de la conférence interministérielle des 23-25 juin 1998.

⁴⁸ Voir la décision de la Commission du 17 juillet 2000 concernant la création d'un registre européen des émissions de polluants (EPER) conformément aux dispositions de l'article 15 de la directive 96/61/CE du Conseil relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC), JO L 192 du 28.7.2000, p. 36.

en matière de prévention des déchets, on court le risque, en fixant de nouveaux objectifs, de faire naître des espoirs qui pourraient fort bien être déçus, comme cela a été le cas avec le 5^e PAE. C'est pourquoi la Commission a l'intention de lancer un débat sur l'analyse fondamentale qui pourrait justifier la fixation d'objectifs de prévention des déchets, et notamment sur le lien entre la prévention des déchets, la gestion des ressources et la politique intégrée des produits. Avant de proposer des objectifs, la Commission souhaite également obtenir des précisions sur les mesures qui permettront d'atteindre ces objectifs et s'assurer du soutien des législateurs des États membres. En outre, les parties intéressées sont invitées à partager l'expérience qu'elles ont acquise dans le domaine de la prévention des déchets, à indiquer les résultats obtenus et à préciser la mesure dans laquelle les actions entreprises ont contribué à la réalisation des objectifs globaux de prévention des déchets.

4.3. Objectifs de recyclage

Contrairement à ce qui se passe dans le domaine de la prévention des déchets, la fixation d'objectifs est à la fois plus habituelle et moins complexe dans le secteur du recyclage. La présente stratégie thématique devrait dès lors viser essentiellement à améliorer l'efficacité des objectifs de recyclage. Il convient tout d'abord d'observer que, jusqu'ici, l'approche adoptée par la Communauté en matière d'objectifs de recyclage a surtout visé les produits en fin de vie, sans établir de distinction entre les différents matériaux. La directive sur les déchets d'emballages constitue une exception partielle à cette règle, puisqu'elle fixe des objectifs de recyclage minimums distincts pour chaque matériau. Dans sa proposition visant à réviser les objectifs fixés dans la directive, la Commission a proposé des objectifs différenciés pour chaque matériau. Elle a en effet estimé que les taux de recyclage optimaux devaient reposer sur les coûts et avantages identifiés pour le matériau concerné, lesquels varient bien évidemment d'un matériau à l'autre⁴⁹.

La fixation d'objectifs pour les produits en fin de vie a contribué de manière appréciable à promouvoir la collecte sélective et le recyclage. Toutefois, dans certains cas, on peut se demander pourquoi des matériaux spécifiques ont été pris en compte dans un flux de déchets et pas dans les autres. Ainsi, bien que la législation communautaire impose le recyclage du papier et du carton provenant des emballages, il en va différemment pour le papier provenant d'autres sources, comme les vieux papiers de bureau ou le papier journal. Pourtant, le papier provenant de ces sources se prête souvent au moins aussi bien au recyclage, tant du point de vue économique que du point de vue de l'environnement. De même, bien que la législation communautaire impose de recycler les emballages en matière plastique (et en pratique, les plastiques provenant de certains autres flux de déchets réglementés, comme les véhicules hors d'usage et les déchets d'équipements électriques et électroniques), les plastiques provenant d'autres applications importantes, comme les matériaux de construction, ne sont soumis à aucune exigence communautaire de ce type.

On pourrait imaginer de combiner l'approche fondée sur les flux de déchets et celle axée sur des matériaux donnés. D'une manière générale, la première approche donne de meilleurs résultats en termes de collecte sélective et de démantèlement des produits

⁴⁹

Voir la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, COM(2001) 729 final du 7.12.2001, et en particulier les pages 12 et suivantes.

complexes en fin de vie. On pourrait alors adopter une approche orientée sur les matériaux pour fixer des objectifs de recyclage. Dans une approche combinée de ce type, il conviendrait de veiller à ce que les exigences en matière de collecte sélective et de démantèlement soient séparées des objectifs de recyclage dans la législation future sur les déchets. Il importera également, lors de l'examen de l'efficacité potentielle d'objectifs complémentaires axés sur les matériaux, de tenir dûment compte des différences intrinsèques existant entre les matériaux et au niveau des procédés de recyclage et des structures de marché.

Ensuite, les directives en vigueur actuellement imposent le même objectif de recyclage à tous les États membres. On peut toutefois se demander si la fixation d'objectifs uniformes est optimale du point de vue environnemental et économique. Du point de vue environnemental, l'optimisation de la collecte et du recyclage dans la Communauté dans son ensemble importe davantage que la question de savoir si cette optimisation se produit dans un État membre particulier. Du point de vue économique, la création de conditions de concurrence équitables dans le marché intérieur est plus importante que la réalisation du même niveau de collecte et de recyclage dans tous les États membres. Pour rendre compte de cette situation, on pourrait fixer un objectif de recyclage global au niveau communautaire et laisser les forces du marché déterminer les installations de recyclage qui sont en mesure d'atteindre l'objectif de la manière la plus rentable. Une telle approche suppose un cadre législatif plus orienté vers le marché. Pour qu'une approche de ce type soit réalisable, il faudrait toutefois que les normes environnementales applicables aux installations de recyclage soient plus harmonisées qu'elles ne le sont actuellement. Le cadre législatif ainsi mis en place devrait, pour être applicable, prévoir une répartition claire des responsabilités et un système approprié de production d'informations sur les progrès réalisés.

Enfin, les objectifs de recyclage fixés dans la législation communautaire existante, comme les directives sur les emballages, les véhicules hors d'usage et les déchets d'équipements électriques et électroniques, sont juridiquement contraignants. Cette approche pourrait être élargie dans le cas où les initiatives futures prévoiraient des objectifs axés sur les matériaux. À ces objectifs pourraient s'ajouter des objectifs indicatifs complémentaires pour les grands flux de déchets comme les déchets de construction et de démolition et les déchets urbains solides. Cela permettrait de surveiller les progrès réalisés dans les différents États membres tout en garantissant la souplesse nécessaire pour tenir compte de la diversité des conditions locales existant dans la Communauté.

La présente communication et les débats qui lui feront suite devraient faire surgir des idées quant à la manière de fixer des objectifs plus efficaces du point de vue environnemental et économique. Il pourrait s'agir notamment d'objectifs axés sur des matériaux plutôt que sur des produits en fin de vie, d'objectifs communautaires plutôt que d'objectifs nationaux afin de garantir la souplesse nécessaire pour concentrer la collecte et le recyclage sur les zones géographiques où ces activités sont les plus efficaces, etc. Cette approche pourrait être complétée par des objectifs indicatifs plus généraux applicables à des flux de déchets importants comme les déchets urbains solides.

En conséquence, la Commission souhaiterait recevoir des observations des parties intéressées, notamment sur les points suivants:

- le rôle et l'efficacité potentiels d'objectifs axés sur les matériaux;
- les coûts liés à la mise en œuvre d'objectifs axés sur les matériaux associés à des objectifs portant sur les produits en fin de vie;
- la possibilité d'introduire une plus grande souplesse dans la stratégie en fixant des objectifs pour la Communauté dans son ensemble, afin de tenir compte des conditions locales. Cette approche exercerait également un effet sur la concurrence dans le secteur du recyclage.
- les rôles respectifs des objectifs de recyclage juridiquement contraignants et des objectifs indicatifs.

5. LES GRANDS AXES D'UNE STRATEGIE THEMATIQUE

5.1. Introduction

Le présent chapitre examine les instruments auxquels il peut être recouru pour atteindre les objectifs de prévention et de recyclage des déchets évoqués au chapitre 4. Au vu de l'évaluation des mesures communautaires existantes figurant au chapitre 3, la Commission estime que la stratégie thématique future pour la prévention et le recyclage des déchets devrait s'articuler autour de quatre axes principaux:

Axe 1. instruments essentiels pour promouvoir la prévention des déchets;

Axe 2. instruments essentiels pour promouvoir le recyclage des déchets;

Axe 3. mesures visant à combler l'écart entre les normes de recyclage des déchets;

Axe 4. mesures d'accompagnement destinées à promouvoir la prévention et le recyclage des déchets.

Ces grands axes serviront de base à la fixation des priorités pour les années à venir et compléteront la mise en œuvre de la législation et des approches existantes. Bien que la législation communautaire relative aux déchets ait permis de réaliser des progrès considérables sur la voie de la gestion durable des déchets, elle n'offre pas encore de cadre global pour la promotion de la prévention et du recyclage. En outre, plusieurs directives existantes présentent une grande complexité technique. Mis à part quelques éléments comme l'abandon progressif de certaines substances dangereuses, la politique de prévention des déchets s'est jusqu'ici soldée par un échec en raison d'un manque de clarté quant aux approches envisageables. Pour optimiser les résultats de la politique relative aux déchets, il faudra donc concentrer les efforts sur les éléments les plus prometteurs en termes de réduction des incidences sur l'environnement et sur les problèmes rencontrés dans l'application de la législation en vigueur.

Les choix qui seront opérés quant à l'utilisation des ressources et à la gestion des déchets dépendront dans une large mesure du prix relatif des différentes options de traitement (mise en décharge, incinération, gazéification, recyclage des matériaux, etc.). La législation peut certes être utilisée pour induire des changements de comportement mais, tant que les indications données par les prix sont contraires aux objectifs fixés par la législation, les opérateurs sont incités à contourner cette législation, d'où la nécessité de

mettre en place des mécanismes toujours plus complexes pour mettre en œuvre et contrôler l'application de la législation. En outre, la Commission a signalé dans sa communication relative à une stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable⁵⁰ qu'elle donnerait la priorité, dans ses propositions politiques et législatives, aux mesures fondées sur les lois du marché et l'incitation par les prix, toutes les fois que celles-ci permettront d'atteindre les objectifs sociaux et environnementaux de manière souple et économiquement efficace. Ces approches devront être compatibles avec les règles internationales gouvernant le commerce. En outre, la Commission estime que la dimension économique du secteur des déchets en général, et du secteur du recyclage en particulier, fait partie intégrante du défi auquel l'UE se trouve confrontée. La Commission veillera à ce qu'il soit pleinement tenu compte de la dimension économique lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la future stratégie concernant la prévention et le recyclage des déchets.

La présente communication examine les moyens de mettre en place, par une combinaison d'instruments réglementaires, consensuels et économiques, des incitations propres à promouvoir une gestion plus viable des déchets dans les domaines de la prévention et du recyclage. Elle analyse en outre les moyens de réduire l'écart qui existe actuellement entre les niveaux de recyclage des déchets dans la Communauté et de clarifier les définitions fondamentales de la législation communautaire concernant les déchets.

Les approches mises au point compléteront les directives en projet, à savoir les propositions concernant la révision de la directive sur les boues d'épuration et du règlement sur les transferts de déchets et l'adoption de directives sur les déchets biodégradables⁵¹ et sur les déchets de l'industrie extractive. D'autres propositions concernant par exemple les déchets de construction et de démolition pourraient être soumises par la suite dans le cadre de la stratégie thématique.

Le point 5.2 examine le potentiel offert par divers instruments en termes de prévention des déchets, et le point 5.3 fait de même pour le recyclage. Certains des instruments analysés ci-dessous permettront de promouvoir aussi bien la prévention des déchets que leur recyclage. Ils sont alors examinés sous la rubrique concernant l'activité sur laquelle ils exerceront le plus d'impact. L'objectif poursuivi ici n'est pas de préconiser le recours à un instrument particulier, mais de lancer un débat sur le rôle et l'efficacité potentiels de ces instruments dans le contexte d'une stratégie thématique globale. L'efficacité d'un instrument donné variant en fonction des conditions économiques et techniques, il est peu probable qu'une même approche stratégique puisse être appliquée dans tous les cas. C'est pourquoi, au stade actuel, la Commission n'a pas l'intention d'établir de manière définitive la manière dont les instruments doivent être utilisés et combinés.

Le point 5.4 rappelle la nécessité de veiller à ce que les règles gouvernant le recyclage soient les mêmes dans toute l'Europe. L'existence de conditions uniformes revêt en effet une importance particulière lorsque la politique mise en œuvre est davantage orientée vers le marché, étant donné que l'existence de normes environnementales différentes pour

⁵⁰ Communication de la Commission intitulée «Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable», COM(2001)264 final du 15.5.2001.

⁵¹ Les directives concernant les boues d'épuration et les déchets biodégradables sont étroitement liées à la stratégie thématique en faveur de la protection des sols. C'est pourquoi les problèmes abordés dans ces directives sont examinés dans ce contexte plutôt que dans la présente stratégie.

les installations de recyclage européennes pourrait renforcer les inquiétudes suscitées par le risque de distorsion de la concurrence lié au dumping écologique. Enfin, le point 5.5 examine diverses mesures d'accompagnement qui pourraient être utilisées pour encourager le recyclage. Bien que ces mesures ne puissent à elles seules entraîner une amélioration significative, elles pourraient compléter utilement les mesures principales prévues au titre des axes 1 et 2.

5.2. Instruments visant à promouvoir la prévention des déchets

5.2.1. Mesures axées sur la prévention quantitative

Seule une modification du mode d'utilisation des ressources dans les procédés de production et les produits peut permettre de réaliser des progrès significatifs en matière de prévention des déchets. Cela suppose de modifier les comportements des ménages, des producteurs et des autres opérateurs économiques. Bien que les mesures réglementaires traditionnelles aient leur importance, il est rare qu'elles permettent à elles seules d'atteindre les objectifs poursuivis dans un contexte aussi complexe. Tous les matériaux utilisés dans une économie étant appelés à devenir tôt ou tard des déchets, seules des modifications profondes des modèles de production et de consommation peuvent influencer de manière significative la production de déchets. Il faut pour cela adopter des approches stratégiques dont la portée dépasse la politique des déchets au sens strict et touche à des domaines tels que la gestion des ressources et la politique intégrée des produits.

Diverses options existent pour améliorer la prévention des déchets sous l'angle de la gestion des déchets. Bien souvent, ces mesures se présentent sous la forme d'instruments économiques susceptibles à la fois d'encourager la prévention des déchets et de réorienter les déchets vers des méthodes de traitement plus valables, comme le recyclage. Toutefois, d'une manière générale, les exemples pratiques d'instruments pouvant entraîner une réduction sensible de la production de déchets et à la mise en œuvre desquels la Communauté pourrait contribuer sont rares.

Il pourrait cependant se révéler profitable de coordonner les approches nationales axées sur les opérateurs du marché. Les choix des consommateurs, notamment, ainsi que les mécanismes consensuels mis en œuvre par les acheteurs publics, pourraient contribuer de manière appréciable à la mise au point de produits plus écologiques dont la production, l'utilisation et la consommation généreraient moins de déchets. Les initiatives entreprises aux niveaux national et local pour introduire des mesures d'incitation destinées à encourager les consommateurs à opter pour des produits plus écologiques de ce type pourraient être renforcées par un échange d'informations et un débat à l'échelon européen. Il en va de même des mesures d'incitation en faveur de modes de production plus écologiques. Un débat à ce sujet organisé dans le cadre de la présente communication pourrait contribuer de manière appréciable à la détermination des modalités suivant lesquelles la prévention des déchets pourrait être incorporée dans la politique intégrée des produits.

En conséquence, la Commission souhaite recevoir des contributions de toutes les parties intéressées afin d'entreprendre une évaluation approfondie de l'efficacité de divers instruments dans la poursuite des objectifs de prévention des déchets futurs et du rôle que la Communauté pourrait jouer dans l'élaboration de ces instruments. Elle souhaite notamment connaître le point de vue des États membres et des parties intéressées sur les

avantages d'un échange d'informations au niveau européen sur les mécanismes d'incitation nationaux axés sur les consommateurs et sur les initiatives visant à intégrer les aspects écologiques dans les marchés publics.

5.2.2. Mesures axées sur la prévention qualitative

La réglementation future concernant les substances chimiques visera à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement, tout en garantissant le bon fonctionnement du marché intérieur et en stimulant l'innovation et la compétitivité dans l'industrie chimique. En 2001, la Commission a adopté un Livre blanc⁵² présentant ses propositions en vue d'une stratégie future en matière de substances chimiques. Ces propositions reposent sur le système REACH (de l'anglais Registration (enregistrement), Evaluation (évaluation) and Authorisation (et autorisation) of CHemicals (des substances chimiques)). Le système REACH est fondé sur une série de principes destinés à améliorer notre connaissance des substances chimiques susceptibles de porter atteinte à la santé humaine et à l'environnement, ainsi qu'à renforcer les contrôles auxquels ces substances sont soumises. Ce système prévoit notamment:

- l'obligation pour les producteurs et tous les utilisateurs situés en aval d'évaluer la sûreté de leurs produits pour la partie du cycle de vie dans laquelle ils interviennent, élimination et gestion des déchets comprises;
- la promotion du remplacement des substances dangereuses par des substances moins dangereuses, lorsqu'il existe des substituts appropriés. La responsabilisation accrue des utilisateurs en aval et la meilleure information du public contribueront à créer une forte demande de produits de substitution suffisamment testés et ne présentant pas de dangers pour l'utilisation envisagée.

Pour les substances extrêmement préoccupantes, le Livre blanc prévoit un système d'évaluation basé sur une évaluation des risques couvrant tout le cycle de vie de la substance, y compris son élimination, eu égard à l'usage particulier pour lequel l'autorisation est sollicitée. L'autorisation sera accordée à condition que l'usage de la substance ne présente qu'un risque négligeable.

L'approche prévue par la Commission dans son Livre blanc permettrait de contrôler beaucoup plus efficacement l'utilisation des substances dangereuses, y compris celles qui sont destinées à devenir des déchets, tout en favorisant le remplacement des substances dangereuses lorsqu'il existe des substituts appropriés. Il devrait s'ensuivre une réduction de la production de déchets dangereux (déchets de production et déchets post-consommation).

La Commission a à présent lancé une consultation Internet de 8 semaines portant sur la faisabilité du futur système REACH. Cette consultation sera ouverte jusqu'au 10 juillet 2003⁵³.

⁵² Livre blanc - Stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques, COM(2001) 88 final du 27.2.2001.

⁵³ <http://europa.eu.int/comm/environment/chemicals/whitepaper.htm>

Compte tenu des implications considérables de la nouvelle politique concernant les substances chimiques et du lien étroit existant entre l'utilisation de substances dangereuses et la production de déchets dangereux, la gestion des risques liés à ces substances devrait être assurée au travers du système REACH. Par la suite, les aspects ayant trait à la prévention qualitative des déchets pourraient également être couverts. La Commission n'exclut cependant pas la possibilité d'adopter des restrictions complémentaires frappant des substances particulières et les applications qui présentent des risques spécifiques lorsque les substances en question deviennent des déchets. Cette approche est conforme aux approches adoptées dans les directives existantes et resterait en vigueur jusqu'à ce que ces aspects soient pleinement couverts par le système REACH.

5.2.3. *Autres mesures destinées à promouvoir aussi bien la prévention quantitative que la prévention qualitative*

5.2.3.1. Plans de prévention des déchets

Les plans de prévention des déchets peuvent contribuer aussi bien à la prévention quantitative qu'à la prévention qualitative des déchets. Les États membres ont lancé toute une série d'initiatives et de programmes concernant l'élaboration de plans de ce type par les opérateurs économiques. D'après les partisans de cette approche, la prévention des déchets présente une complexité telle que seules des discussions approfondies avec les secteurs économiques concernés permettront de définir des mesures de prévention offrant un bon rapport coût-efficacité. En outre, les plans de prévention des déchets ainsi négociés ne donneront les résultats escomptés que s'il y a un engagement ferme des autorités.

Ces plans peuvent être élaborés au niveau de secteurs économiques entiers ou d'entreprises individuelles, par exemple dans le contexte du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS)⁵⁴. Les plans de prévention des déchets peuvent être négociés à divers niveaux (par ex. européen, national ou local), et poursuivre alors des objectifs différents, mais complémentaires. Ils peuvent être rendus obligatoires par la législation communautaire ou conserver le statut d'accords environnementaux.

On pourrait mentionner d'autres options, comme le recours aux certificats négociables pour les déchets industriels. Toutefois, d'une manière générale, les exemples pratiques d'instruments pouvant entraîner une réduction sensible de la production de déchets et à la mise en œuvre desquels la Communauté pourrait contribuer sont rares.

5.2.3.2. La directive IPPC et les documents BREF

L'obligation d'éviter la production de déchets au sens de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets figure au nombre des obligations essentielles des exploitants visées par la directive IPPC, et l'utilisation de technologies produisant peu de déchets et le recours à des substances moins dangereuses (prévention qualitative) comptent parmi les considérations à prendre en compte dans le cadre de la définition des meilleures techniques disponibles (MTD) conformément à la directive IPPC. Étant donné

⁵⁴ Règlement (CE) n° 761/2001 du Parlement Européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), JO L 114 du 24.4.2001, p. 1.

que la plupart⁵⁵ des principaux secteurs producteurs de déchets relèvent du champ d'application de cette directive, il importe de ne pas sous-estimer son impact potentiel sur la prévention des déchets.

Bien qu'il soit impossible, étant donné le stade peu avancé de mise en œuvre de cette directive, d'en évaluer l'impact, il convient de promouvoir les bonnes pratiques dans l'application de celles de ses dispositions qui ont trait aux déchets. La Commission a l'intention d'apporter son soutien et de participer activement au projet IMPEL concernant les conditions des autorisations environnementales en rapport avec les déchets, afin d'en assurer une application plus efficace et plus cohérente en Europe. Ce projet a été approuvé par la réunion plénière IMPEL de décembre 2002 en vue d'un financement par la Commission, et pourrait débiter mi-2003.

Cette évaluation pourrait déboucher sur des conclusions sur la manière d'optimiser l'efficacité du mécanisme IPPC en ce qui concerne la prévention qualitative et quantitative des déchets, par exemple en publiant des orientations sur la prévention des déchets dans les documents de référence sur les MTD (documents «BREF») et dans les autorisations. La Commission souhaiterait recevoir des observations et des propositions sur la meilleure manière de promouvoir la prévention des déchets par la mise en œuvre de la directive IPPC.

5.3. Instruments visant à promouvoir le recyclage des déchets

Le principal obstacle au recyclage est son coût par rapport à celui des autres options de traitement des déchets. En conséquence, on estime que le recours à des instruments économiques et fondés sur le marché constitue la stratégie la plus prometteuse pour promouvoir le recyclage.

Toutefois, si, pour des raisons politiques ou techniques, les instruments économiques devaient se révéler inacceptables ou impossibles à mettre en œuvre, la Commission a l'intention de faire plein usage de son droit d'initiative pour proposer des mesures législatives en vue de parvenir à une gestion plus viable des déchets. Ces mesures pourraient notamment prévoir des instruments tels que ceux visés au point 5.3.6. Instruments normatifs

5.3.1. Taxes de mise en décharge

La modification du coût relatif des diverses options de gestion des déchets, notamment par l'internalisation des coûts externes, peut influencer de manière déterminante les choix de gestion. La manière la plus simple d'y parvenir est d'accroître le coût des méthodes de traitement autres que le recyclage. Ce raisonnement a amené plusieurs États membres à adopter des taxes de mise en décharge. Toutefois, pour éviter que les déchets mélangés ne soient réorientés en bloc vers l'incinération, les taxes de mise en décharge doivent être assorties d'autres instruments. Il convient notamment d'évaluer l'effet des taxes de mise en décharge compte tenu de la variation des coûts des autres méthodes de traitement des déchets. En outre, l'introduction non coordonnée de taxes de mise en décharge pourrait créer des difficultés lorsque des régions ou des pays voisins introduisent des taxes à des niveaux très différents.

⁵⁵ Les secteurs non couverts sont notamment l'industrie extractive, la sylviculture et la majeure partie de l'agriculture.

Il convient, dans le cadre de la présente stratégie, d'examiner le rôle potentiel des taxes de mise en décharge, en dépit du caractère politiquement sensible des mesures fiscales en général. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il faille introduire une taxe communautaire harmonisée de mise en décharge. Pour commencer, il serait utile de renforcer la coordination entre les autorités compétentes des États membres. Dans un premier temps, l'accent pourrait être mis sur la recherche d'un consensus quant à l'efficacité des taxes de mise en décharge. Par la suite, on pourrait définir des critères permettant une meilleure harmonisation des taxes adoptées au niveau national.

5.3.2. Responsabilité des producteurs

Conformément à la décision relative au 6^e PAE, la responsabilité des producteurs est l'un des trois éléments à prendre en compte dans le contexte de la stratégie de recyclage. Sur la base de l'analyse des points 3.1 et 3.2.3, la Commission a l'intention d'organiser un débat ouvert sur la responsabilité des producteurs. Il est clair que ce débat devra s'appuyer sur l'expérience acquise dans le cadre des initiatives entreprises dans ce domaine aux niveaux communautaire, national et international.

La Commission reconnaît l'intérêt de ces initiatives qui, dans bien des cas, ont donné des résultats très satisfaisants. Le débat devrait donc notamment aborder la question de savoir si cette approche devrait être étendue et, si oui, à quels flux de déchets. Il conviendra en outre d'examiner, dans le contexte de cette stratégie, certains aspects spécifiques de la responsabilité des producteurs:

- **l'impact sur la conception des produits:** la contribution de la responsabilité des producteurs à la promotion de la conception écologique des produits reste relativement peu connue. Il semblerait cependant que, dans certains pays, l'application de la responsabilité des producteurs dans le secteur des emballages ait entraîné une réduction de la quantité d'emballages mise sur le marché. Cette réduction est probablement due à l'intégration du coût de recyclage dans les coûts de production. On connaît encore mal les effets de l'application de la responsabilité individuelle des producteurs dans le cadre des directives sur les véhicules hors d'usage et sur les déchets d'équipements électriques et électroniques, dans la mesure où ces directives n'ont été adoptées que récemment;
- **la responsabilité individuelle par opposition à la responsabilité collective:** dans les secteurs dans lesquels les produits sont très différenciés, la responsabilité individuelle peut contribuer de manière appréciable à inciter les producteurs à modifier la conception de leurs produits afin d'en améliorer la recyclabilité ou de réduire la production de déchets; la responsabilité collective des producteurs, en revanche, convient mieux aux produits de faible valeur standardisés et fabriqués en grandes quantités. La durée de vie d'un produit peut également jouer un rôle important. Plus un produit a une durée de vie longue, moins il est probable que les coûts futurs influencent les choix de conception opérés aujourd'hui;
- **l'impact sur la concurrence:** en raison des inquiétudes suscitées par l'application pratique des mécanismes fondés sur la responsabilité des producteurs, la Commission a adopté récemment trois décisions concernant les entreprises «point vert»⁵⁶. La mise

⁵⁶ Voir la décision 2001/463/CE de la Commission du 20 avril 2001 relative à une procédure d'application de l'article 82 du traité CE (JO L 166 du 21.6.2001, p. 1) et la décision

en œuvre des directives sur les véhicules hors d'usage et sur les déchets d'équipements électriques et électroniques pourrait donner lieu à de nouveaux litiges. C'est également ce qui a été souligné dans un rapport présenté récemment au gouvernement suédois, selon lequel «l'inscription de la responsabilité des producteurs dans des textes de loi avait favorisé l'apparition ... de tendances monopolistiques»⁵⁷. La manière dont les systèmes de responsabilité des producteurs favorisent ou entravent la concurrence devrait dès lors être un élément important des discussions qui seront menées dans le cadre de la stratégie thématique⁵⁸.

Enfin, la Commission estime que la première directive à examiner dans ce contexte est la directive sur les emballages et les déchets d'emballages. Contrairement aux directives plus récentes sur les véhicules hors d'usage et sur les déchets d'équipements électriques et électroniques, cette directive n'impose pas l'introduction d'un système de responsabilité des producteurs (voir point 3.1). Étant donné cependant que la plupart des États membres ont recouru à une forme ou une autre de responsabilité des producteurs pour la mise en œuvre de cette directive, on peut raisonnablement se demander s'il ne serait pas souhaitable de procéder à une harmonisation au niveau communautaire. Toutefois, une harmonisation entraînerait des coûts liés à la modification des systèmes existants qui, jusqu'ici, ont relativement bien fonctionné. Les résultats de ce débat pourraient être repris dans un rapport demandé par le Parlement européen et le Conseil dans le contexte de la révision de la directive sur les emballages.

Le principe de la responsabilité des producteurs pourrait également être incorporé dans la révision de la directive 91/157/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses⁵⁹, que plusieurs États membres ont mise en œuvre au travers de systèmes de responsabilité des producteurs⁶⁰. À l'issue du débat concernant la stratégie, cette approche pourrait être étendue à d'autres flux de déchets.

La Commission est d'avis que le principe de la responsabilité des producteurs, malgré tous les avantages évoqués ci-dessus, a cependant ses limites. Ainsi, il ne peut pas être appliqué à tous les flux de déchets. En outre, son application à des flux de déchets peu importants pourrait nécessiter des ressources considérables (tant en termes législatifs/administratifs qu'en termes financiers) pour un résultat relativement limité du point de vue de l'environnement. La présente stratégie thématique doit dès lors contribuer à clarifier l'applicabilité de la responsabilité des producteurs dans différentes situations, sur la base d'une évaluation des systèmes existants et du travail d'analyse mené aux niveaux national et international.

2001/837/CEE de la Commission du 17 septembre 2001 dans une procédure ouverte au titre de l'article 81 du traité CE et de l'article 53 de l'accord EEE (JO L 139 du 4.12.2001, p. 1) dans l'affaire «DSD», ainsi que la décision 2001/663/CE de la Commission du 15 juin 2001 relative à une procédure d'application de l'article 81 du traité CE et de l'article 53 de l'accord EEE (JO L 233 du 31.8.2001, p. 37) dans l'affaire «Éco-Emballages»).

⁵⁷ SOU, 2001: Resurs i retur - Slutrapport från utredningen för översyn av producentansvaret, SOU 2001:102, Stockholm: Statens Offentliga Utredningar, p. 32.

⁵⁸ Pour une analyse générale, voir H. Vedder, 2002: *Competition Law, Environmental Policy and Producer Responsibility*, Amsterdam: Centre for Environmental Law, University of Amsterdam.

⁵⁹ Directive 91/157/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses, JO L 78 du 26.3.1991, p. 38.

⁶⁰ Par exemple le système belge BEBAT (<http://www.bebat.be/>).

Il convient tout d'abord de déterminer la meilleure manière de combiner des instruments plus généraux et plus facilement applicables, comme les instruments économiques, avec la législation existante fondée sur la responsabilité des producteurs, dans la perspective d'une politique plus viable en matière de ressources, de déchets et de recyclage. L'objectif poursuivi devra être d'optimiser les avantages pour l'environnement tout en limitant les exigences législatives et administratives. En ce qui concerne plus particulièrement la responsabilité des producteurs, la Commission souhaiterait recevoir des observations et des témoignages concernant les avantages et les inconvénients des systèmes reposant sur ce principe, ainsi que des suggestions relatives à l'amélioration des systèmes existants et à la mesure dans laquelle le concept de responsabilité des producteurs devrait être étendu à d'autres flux de déchets et, si oui, lesquels. Elle souhaiterait également recevoir des observations sur les caractéristiques essentielles que devraient présenter les systèmes de responsabilité des producteurs établis à l'échelon communautaire pour être efficaces et rentables du point de vue des ressources administratives nécessaires aux niveaux communautaire et national.

5.3.3. Certificats négociables

L'article 3 du 6^e PAE demande que soit analysée l'efficacité environnementale des permis de polluer négociables (connus également sous le nom de «certificats négociables») en tant qu'instrument générique en vue de promouvoir et d'assurer leur utilisation là où cela est possible. Les certificats négociables sont largement utilisés dans la politique en matière d'environnement⁶¹. Le concept est toutefois relativement nouveau dans le contexte de la gestion des déchets⁶². Dans l'UE, seul le Royaume-Uni a largement utilisé les certificats négociables, notamment dans le cadre de la directive 94/62/CE sur les emballages et les déchets d'emballages. Le Royaume-Uni introduit également en ce moment un système de certificats négociables destiné à réduire la quantité de déchets urbains biodégradables mis en décharge par les autorités locales⁶³. Enfin, la Commission européenne a déjà, par le passé, examiné la possibilité de recourir aux certificats négociables pour mettre en œuvre la législation communautaire dans le domaine de la gestion des déchets⁶⁴.

Du point de vue économique, les certificats négociables sont généralement considérés comme le moyen le plus rentable de mettre en œuvre des objectifs dans le domaine de l'environnement⁶⁵. En outre, ils donnent un signal de prix à long terme qui oriente les investissements vers les nouvelles technologies⁶⁶. Les certificats négociables pourraient également être utilisés pour mettre en œuvre des objectifs de recyclage au niveau

⁶¹ Pour une analyse, voir OCDE, 1999: *Implementing Domestic Tradable Permits for Environmental Protection*, Paris: Organisation de Coopération et de Développement économiques.

⁶² Voir OCDE, 2001: *New areas for application of tradable permits: Solid waste management*, Paris: Organisation de Coopération et de Développement économiques.

⁶³ Voir <http://www.defra.gov.uk/environment/waste/strategy/cm4693/index.htm>, chapitre 5. Un document de consultation a été publié sur le site. <http://www.defra.gov.uk/environment/consult/tradeperm/pdf/tradable.pdf>.

⁶⁴ Voir ERM, 1999: *Tradable certificates for recycling of waste electrical and electronic equipment (WEEE)*, Bruxelles: Commission européenne.

⁶⁵ Voir par exemple Pearce, David W. et Turner, R. Kerry, *Economics of Natural Resources and the Environment*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, et notamment le chapitre 8.

⁶⁶ Voir par exemple Egenhofer, C. et Legge, T., 2002: *Greenhouse Gas Emissions in Europe, Conditions for Environmental Credibility and Economic Efficiency*, CEPS Task Force Report N. 43, Bruxelles: Centre for European Policy Studies.

communautaire, par exemple dans le cadre d'un système de responsabilité des producteurs. Ils permettraient aux entreprises de s'acquitter de leurs obligations en achetant des certificats au niveau national et à l'étranger, sur le marché ou auprès d'organisations travaillant dans le secteur du recyclage. Les opérateurs seraient ainsi incités à pratiquer la collecte sélective et à recycler davantage de déchets à un coût moindre en mettant en concurrence les diverses organisations du secteur du recyclage et les autres acteurs de la chaîne du recyclage.

Bien qu'il soit en principe réalisable et rentable d'introduire un système de certificats négociables dans ce contexte, plusieurs aspects pratiques doivent être définis avant qu'un tel système ne puisse être mis en œuvre. Il convient notamment de déterminer le champ d'application du système et les modalités d'attribution des obligations en matière de recyclage. Devront également être définis des mécanismes de surveillance et d'exécution, y compris les sanctions frappant les contrevenants. La mise en place d'un système simple contribuerait à promouvoir l'utilisation des certificats négociables et la prévention des fraudes.

La Commission a l'intention de demander aux parties intéressées si elles jugeraient acceptable et réalisable l'introduction d'un mécanisme de certificats négociables dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de recyclage des déchets. Parallèlement, la Commission analysera les aspects pratiques évoqués ci-dessus.

5.3.4. Régimes «Pay-As-You-Throw»

L'une des options possibles pour encourager la collecte sélective et, dans une moindre mesure, la prévention quantitative des déchets, consiste à introduire des systèmes de tarification⁶⁷. Les régimes «Pay as you throw» (PAYT) en sont un exemple particulièrement intéressant. Ils s'appliquent essentiellement aux déchets ménagers et aux autres déchets urbains solides comme les déchets des commerces de détail et des petites et moyennes entreprises. Les systèmes «Pay-As-You-Throw» (PAYT)⁶⁸, qui prévoient des redevances basées sur le volume ou le poids des déchets, sont de plus en plus répandus. Ils incitent les citoyens à réduire la quantité de déchets "résiduels" qu'ils mettent au rebut en faisant varier le coût de la collecte des déchets en fonction du volume ou du poids de déchets mis au rebut. Les citoyens sont ainsi encouragés à participer aux systèmes de collecte sélective (la redevance imposée pour la collecte des matériaux recyclables étant généralement inférieure, voire nulle), ce qui favorise le recyclage des déchets urbains solides. C'est pourquoi les régimes PAYT sont particulièrement efficaces lorsqu'ils sont combinés à des systèmes de collecte sélective pour les matériaux recyclables.

Il apparaît clairement que les régimes PAYT contribuent efficacement à réduire la quantité de déchets «résiduels» mise au rebut par les ménages, bien que leur influence sur la production de déchets soit beaucoup plus incertaine. En outre, dans bon nombre de

⁶⁷ Voir par exemple Ernst & Young, 2002: Analysis of the Application of the Producer Pays Principle to Producers of Household Waste as a Driver Towards Sustainability, A Preliminary Discussion Document, Londres: Ernst & Young; et Skumatz, Lisa A., 2002: Variable-rate or "Pay-as-you-throw" Waste Management: Answers to Frequently Asked Questions, Los Angeles: Reason Foundation.

⁶⁸ Les systèmes PAYT sont également connus sous le nom de systèmes à taux variable ou de tarification unitaire.

communes, l'introduction de régimes PAYT a entraîné une réduction des coûts globaux liés à la gestion des déchets urbains.

On craignait que l'introduction de régimes PAY ne cause une recrudescence des dépôts clandestins, certains citoyens tentant d'éviter de supporter le coût de l'élimination de leurs déchets⁶⁹. La plupart des communes concernées n'ont cependant pas enregistré d'augmentation importante et durable des dépôts clandestins. Par ailleurs, des mesures d'accompagnement appropriées peuvent permettre de limiter ce problème⁷⁰.

La Commission européenne a financé dans ce domaine un projet de recherche destiné à fournir une analyse approfondie des moteurs, obstacles et potentiels des régimes PAYT afin de déterminer des moyens valables qui permettraient aux décideurs urbains d'introduire avec succès ce type de système. Dans le cadre de ce projet, il sera établi un guide à l'intention des décideurs et des institutions participant à l'élaboration des politiques destinées à améliorer la gestion des déchets urbains⁷¹.

Il reste à déterminer le rôle que pourrait jouer la Communauté dans la promotion de ces systèmes. Le financement de la gestion des déchets urbains solides est souvent une question politiquement sensible et les conditions et préférences locales varient, ce qui n'est pas sans soulever des questions concernant la subsidiarité. La question de l'introduction de régimes PAYT au niveau communautaire doit donc faire l'objet d'une analyse approfondie et d'un consensus entre toutes les parties concernées, et notamment les collectivités locales.

5.3.5 Systèmes d'encouragement

Des systèmes d'encouragement visant à inciter les consommateurs finals et l'industrie à recycler leurs déchets ont été mis au point aux niveaux national et infranational. Il s'agit par exemple de programmes qui favorisent les systèmes de gestion écologiques et encouragent la participation des PME, ou de mécanismes combinant des régimes PAYT avec des abattements fiscaux sur présentation d'une preuve de participation à la collecte sélective, ou encore de programmes de compostage domestique. D'autres approches visent à encourager les consommateurs à adopter un comportement respectueux de l'environnement, notamment au travers de mesures d'incitation basées sur un système d'évaluation (par exemple au moyen d'écopoints) et de programmes de recyclage. L'efficacité des initiatives entreprises au niveau national pour introduire des mesures d'incitation destinées à encourager les citoyens et les entreprises à participer aux campagnes de recyclage pourrait être renforcée par un échange d'informations et un débat à l'échelon européen.

La Commission souhaiterait connaître le point de vue des États membres et des parties intéressées sur les avantages d'un échange d'informations au niveau européen concernant les systèmes d'encouragement nationaux visant à inciter les citoyens et les entreprises à participer aux programmes de recyclage. C'est pourquoi elle souhaiterait

⁶⁹ Voir par exemple Tønning, K., 2001: Vægtbaserede indsamlingssystemer for dagrenovation, Undersøgelse i Tinglev og Nørre Rangstrup Kommuner, Miljøprojekt Nr. 645, Copenhague: Miljøstyrelsen.

⁷⁰ Eunomia, 2001: *Costs for Municipal Waste Management in the EU*, Bruxelles: Commission européenne, p. 39.

⁷¹ Pour une description du projet, voir <http://www.payt.net/>.

recevoir des contributions de toutes les parties intéressées afin d'évaluer le rôle que la Communauté pourrait jouer dans la mise au point de ces instruments.

5.3.6. Instruments normatifs

Dans la pratique, les interdictions de mise en décharge ont pour effet de réorienter les déchets vers d'autres techniques de traitement, telles que l'incinération, la valorisation énergétique ou le recyclage. Le choix de l'opération de traitement vers laquelle les déchets sont réorientés dépend de la nature des déchets et du coût relatif des autres options. Ainsi, les interdictions de mise en décharge sont parfois un moyen de faire supporter le coût du recyclage ou de la valorisation des déchets à leur détenteur final. La directive relative à la mise en décharge interdit d'ores et déjà la mise en décharge des pneumatiques et interdit partiellement celle des déchets biodégradables. Plusieurs États membres ont mis en œuvre des interdictions supplémentaires de mise en décharge. Des interdictions au niveau communautaire pourraient constituer une incitation puissante au recyclage. Il importe toutefois d'évaluer attentivement ce type de mesures afin de s'assurer qu'elles favorisent bien le recyclage et non l'incinération. Une autre méthode pour faire supporter le coût du recyclage au détenteur final consiste à imposer la séparation à la source de certains déchets. Une fois que les matériaux sont séparés, il est généralement rentable de les recycler.

La Commission souhaiterait recevoir des avis concernant l'application de ces instruments et de tout autre instrument susceptible de promouvoir le recyclage.

5.4. Des règles homogènes en matière de recyclage

Un autre défi important que doit relever la politique communautaire en matière de déchets consiste à progresser vers l'établissement de règles homogènes en matière de recyclage pour l'ensemble de l'UE, ce qui garantirait un niveau élevé de protection de l'environnement, le recyclage étant alors soutenu par un marché intérieur efficace.

Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire d'adopter un nombre limité de mesures au niveau communautaire pour réduire les écarts existant entre les pratiques actuelles dans le secteur du recyclage des déchets. Ces mesures doivent garantir que les opérations de recyclage menées dans l'UE (a) n'entraînent pas d'émissions inacceptables dans l'environnement et (b) présentent un certain niveau de qualité.

Les mesures suivantes permettraient d'atteindre l'essentiel de ces objectifs:

- extension de la directive IPPC à l'ensemble du secteur des déchets. Cette directive couvre déjà certaines opérations de recyclage des déchets. Des documents de référence sur les meilleures techniques disponibles (BREF) sont en cours d'élaboration pour ces opérations. L'extension de cette directive entraînerait un processus ascendant dans le cadre duquel des documents BREF seraient établis pour toutes les opérations de gestion des déchets et les autorisations des installations de recyclage seraient révisées, les autorités ayant alors la possibilité d'inclure des valeurs limites d'émission et d'autres conditions appropriées fondées sur la meilleure technologie disponible. Cela constituerait un progrès sur la voie de l'harmonisation des normes environnementales applicables aux installations de gestion des déchets.

- définition de normes de qualité en matière de recyclage dans l'annexe IIA de la directive 75/442/CEE relative aux déchets. Ces normes compléteraient les exigences techniques introduites pour les installations par l'extension de la directive IPPC. Les exigences de qualité détermineraient si une opération de traitement donnée est considérée comme une opération d'élimination ou une opération de recyclage. Ainsi, un procédé ne recyclant qu'une petite partie des déchets n'entrerait pas dans la catégorie des opérations de valorisation.

En outre, il pourrait se révéler nécessaire, pour certains procédés, d'inscrire dans la législation des valeurs limites d'émission applicables à l'échelon de l'UE. Les BREF pourraient servir de base aux décisions concernant l'introduction de valeurs limites d'émission pour les procédés correspondants, conformément à l'article 18 de la directive IPPC. Par ailleurs, lorsque des textes législatifs sont élaborés pour des flux de déchets spécifiques, ils pourraient contenir des exigences relatives au traitement approprié des déchets.

La Commission souhaiterait recevoir des observations et des suggestions concernant notamment la question de savoir si, et de quelle manière, le champ d'application de la directive IPPC devrait être élargi, et si des normes de qualité applicables aux opérations de recyclage devraient être définies dans l'annexe IIA de la directive-cadre relative aux déchets, et suivant quelles modalités.

5.5. Mesures d'accompagnement

Les options évoquées ci-dessus, qui constitueraient les principaux axes de la stratégie, pourraient être assorties de toute une série de mesures d'accompagnement. Ces dernières se classent en trois grandes catégories:

- mesures destinées à améliorer le cadre juridique;
- mesures destinées à promouvoir la recherche et le développement, ainsi que la démonstration et le développement des technologies;
- mesures destinées à promouvoir la demande de matériaux recyclés.

5.5.1. Amélioration du cadre juridique gouvernant la gestion des déchets

5.5.1.1 Définition des opérations de valorisation et d'élimination

Comme nous l'avons souligné au point 3.2.4, il est nécessaire de réexaminer les définitions actuelles des opérations de valorisation et d'élimination figurant dans les annexes de la directive-cadre relative aux déchets. Ces définitions sont de nature générale et laissent une marge d'interprétation relativement importante susceptible d'avoir des répercussions indésirables sur la valorisation des déchets dans la Communauté. Cet exercice de réexamen devra concerner toutes les définitions, y compris celles du traitement préliminaire, de la récupération, de la valorisation et du recyclage des déchets.

Quant à la modification de la définition de la valorisation énergétique, la Commission est d'avis que cet exercice devrait s'inscrire dans le cadre d'une révision de la directive 75/442/CEE du Conseil relative aux déchets, telle que modifiée. Au stade actuel, et compte tenu de l'interprétation donnée par la Cour de Justice, la Commission examine la nécessité de soumettre des propositions dans ce sens. La Commission estime également

qu'il pourrait être utile d'élaborer des orientations communes concernant l'application de l'article 7, paragraphe 4, cinquième alinéa, du règlement sur les transferts de déchets⁷².

En outre, la législation communautaire ne contient pas de définition du recyclage qui soit d'application générale. La directive-cadre sur les déchets ne contient aucun renseignement complémentaire sur ce point: elle définit la valorisation comme "toute opération prévue à l'annexe II B» de la directive. Bien que le terme de recyclage soit utilisé dans plusieurs de ces opérations, il n'est pas défini dans la directive. C'est pourquoi sa signification a dû être précisée dans les directives particulières. Il était dès lors inévitable que les définitions contenues dans les directives susmentionnées ne soient pas identiques - la principale différence résidant dans le fait que seules certaines directives font explicitement référence au recyclage organique.

Bien que cette situation n'ait pas soulevé de problèmes pratiques importants jusqu'ici, une affaire actuellement pendante devant la Cour de Justice des Communautés européennes⁷³ témoigne du fait que la définition du recyclage peut avoir des implications pratiques considérables. L'adoption d'une définition généralement applicable du recyclage dans la législation communautaire pourrait donc améliorer la sécurité juridique et la cohérence entre les différents actes législatifs en vigueur dans ce domaine. Il semblerait logique de choisir la directive-cadre relative aux déchets pour introduire cette définition. Cette révision permettrait par ailleurs de tenir compte des nouveaux procédés apparus dans le domaine du recyclage organique.

La Commission a d'ores et déjà lancé une étude destinée à recueillir les informations techniques nécessaires pour examiner les diverses options possibles pour la révision des annexes II A et II B de la directive-cadre sur les déchets, y compris le recours aux définitions figurant dans ces annexes pour définir les critères de qualité applicables au recyclage. Cette étude sera présentée à un stade intermédiaire lors d'un séminaire auquel participeront des experts des États membres et des organisations intéressées. Les participants au séminaire examineront la manière dont la stratégie thématique devrait aborder les problèmes liés aux définitions des opérations de valorisation et d'élimination, sur la base de la jurisprudence récente de la Cour de Justice des Communautés européennes. Les débats porteront également sur l'utilité qu'il y aurait à adopter une définition généralement applicable du recyclage et à formuler des orientations communes concernant le recours à l'article 7, paragraphe 4, cinquième alinéa, du règlement (CEE) n° 259/93 pour lutter contre les opérations de valorisation fictives.

En outre, la Commission souhaiterait tout particulièrement recevoir des observations et des suggestions sur l'opportunité de formuler des orientations communes concernant le recours à l'article 7, paragraphe 4, cinquième alinéa, du règlement (CEE) n° 259/93 pour lutter contre les opérations de valorisation fictives.

⁷² Cette disposition est libellée comme suit: «si le rapport entre les déchets valorisables et non valorisables, la valeur estimée des matières qui seront finalement valorisées ou le coût de la valorisation et le coût de l'élimination de la partie non valorisable sont tels que la valorisation ne se justifie pas d'un point de vue économique et écologique.»

⁷³ Voir l'avis de l'avocat général Alber du 4 juillet 2002 dans l'affaire C-444/00 *La Reine/Agence européenne pour l'environnement et autres*, et notamment les paragraphes 102 et suivants.

5.5.1.2 Définitions des déchets

La **définition des déchets** figurant à l'article 1er, point a), de la directive-cadre sur les déchets constitue la pierre angulaire de la législation en matière de déchets. Cette définition a fait l'objet d'importants débats et la Cour de Justice des Communautés européennes a fourni de précieuses orientations sur son interprétation. Il est toutefois probable que les débats concernant la définition des déchets se poursuivent. En outre, l'article 8, paragraphe 2, point iv), du 6^e PAE demande que soit précisée «la distinction entre ce qui est déchet et ce qui ne l'est pas».

La définition des déchets est un concept juridique qui pourrait probablement être amélioré. Toutefois, les critiques formulées à l'égard de la définition actuelle sont généralement de caractère général. Ainsi, d'aucuns estiment que les matériaux recyclables devraient être exclus de la définition parce que les coûts économiques liés au respect de la législation sur les déchets et l'image négative associée au terme de «déchet» entravent la création d'un secteur du recyclage compétitif. Toutefois, ces allégations sont rarement confirmées par l'évaluation des coûts économiques réels de la mise en conformité.

En outre, les coûts de mise en conformité doivent être mis en balance avec les avantages liés au contrôle supplémentaire prévu par la législation sur les déchets. Ces exigences en matière de contrôle évitent les abus, par exemple en cas de contamination de déchets secondaires qui sont en principe sans danger et ont une valeur marchande. La définition actuelle vise à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement, ce qui signifie qu'elle repose sur le principe selon lequel un matériau mis au rebut risque d'être utilisé ou traité d'une manière susceptible de porter atteinte à l'environnement, et doit dès lors être considéré comme un déchet. Les solutions proposées pour améliorer la définition des déchets ne devront donc en aucun cas compromettre la réalisation de l'objectif d'un niveau élevé de protection de l'environnement. Ainsi, si certains flux de déchets devaient, à un stade quelconque, être considérés comme des produits, ce serait à la condition impérative que les matériaux ne présentent pour l'environnement aucun risque particulier lié à leur caractère de déchet.

En outre, du fait de la nature subjective du concept de déchet, toute définition même améliorée présenterait probablement encore un certain degré d'ambiguïté. Pour rendre la définition actuelle des déchets moins ambiguë, on pourrait envisager de compléter la définition générale par des critères objectifs déterminant à quel moment un matériau ou objet spécifique devient un déchet. De même, il serait possible de définir des critères objectifs indiquant à quel moment un déchet donné ne doit plus être considéré comme déchet, à moins que le matériau lui-même ne soit à son tour mis au rebut. Ce cas pourrait par exemple se présenter s'il n'existe pas de débouchés pour le matériau récupéré. Ce passage de l'état de déchet à l'état de non-déchet est également lié à la définition des opérations de valorisation, évoquée dans le point précédent, dans la mesure où le moment où l'opération de valorisation est présumée achevée est l'un des facteurs qui déterminent si le matériau fait encore l'objet d'une «mise au rebut». Ce type d'approche doit cependant être limitée aux produits et flux de déchets essentiels, afin d'éviter une multiplication excessive des dispositions techniques définissant les déchets.

En raison de l'incertitude inhérente à la définition des déchets, il semblerait également opportun de réduire au minimum les coûts économiques liés à la mise en œuvre de la législation sur les déchets dans tous les cas où cette approche est justifiée du point de vue

écologique et économique. L'exploitation systématique des possibilités offertes par le cadre législatif existant permettrait de réaliser cet objectif. Cette observation concerne en particulier la possibilité de déroger à l'obligation d'autorisation prévue à l'article 11 de la directive-cadre relative aux déchets et à l'article 3 de la directive sur les déchets dangereux. Jusqu'ici, la Commission n'a reçu des États membres qu'une seule notification l'informant de l'utilisation de cet article pour les déchets non dangereux. Pour ce qui est de l'application des dérogations à l'obligation d'autorisation dans le domaine de la valorisation des déchets dangereux, la Commission n'a reçu et approuvé qu'une seule notification⁷⁴. De même, il semble que les États membres ne recourent que rarement à l'article 9 du règlement sur les transferts de déchets, qui prévoit un régime spécial permettant de réduire considérablement les délais pour les transferts destinés à être valorisés dans des installations «autorisées préalablement».

Enfin, des orientations communes concernant l'application de la définition des déchets pourraient aider les États membres à appliquer cette définition au cas par cas et atténuer les éventuelles distorsions du marché découlant d'une application divergente dans les différents États membres.

La Commission est disposée à organiser un débat sur la définition du concept de déchet. Il conviendra dans ce cadre de tenir compte des répercussions multiples que la modification de cette définition ne manquera pas d'avoir, ainsi que de la probabilité que la nouvelle définition ne soit pas elle non plus exempte de tout élément d'incertitude. L'examen des avantages et des inconvénients de la définition actuelle et des autres définitions possibles devra donc couvrir également les moyens de faciliter l'application de la définition et de réduire les coûts de mise en conformité. Parmi les mesures envisageables, on peut citer (a) l'élaboration de critères objectifs permettant de déterminer à quel moment certains produits deviennent des déchets ou d'établir que la valorisation de certains déchets a été menée à bien, (b) l'application systématique des possibilités d'exemption prévues par le cadre juridique actuel et (c) l'élaboration d'orientations communes en vue de l'application de la définition par les États membres au cas par cas. Enfin, pour toute proposition d'amélioration, il y aura lieu de démontrer clairement que la définition actuelle impose des coûts de mise en œuvre qui ne sont pas nécessaires ou a d'autres conséquences négatives, et que l'option proposée garantit un niveau élevé de protection de l'environnement.

5.5.2. R&D et démonstration technologique

La technologie est une condition préalable importante de l'amélioration de la gestion des déchets. Dans le secteur du recyclage, les progrès réalisés dans certains domaines, comme les techniques de tri automatisées, pourraient contribuer à réduire le coût et à accroître l'efficacité du recyclage pour certains flux de déchets (par exemple les matières plastiques mélangées). En outre, le degré d'innovation en matière de procédés de recyclage reste relativement élevé dans certains secteurs pour les déchets plus difficilement recyclables, comme les matières plastiques (recyclage chimique) ou les pneumatiques. Par ailleurs, il convient, lorsque les procédés de recyclage existants ont des incidences négatives sur l'environnement, de mettre au point de nouveaux procédés

⁷⁴ Décision de la Commission du 13 novembre 2002 relative aux règles italiennes concernant la dispense de l'autorisation imposée aux entreprises et établissements qui valorisent des déchets dangereux en vertu de l'article 3 de la directive 91/689/CEE sur les déchets dangereux (JO L 315 du 19.11.2002, p. 16).

moins polluants. De même, lors de la mise au point de nouveaux produits ou procédés, des efforts doivent être entrepris pour garantir la recyclabilité des nouveaux déchets produits et développer des procédés appropriés de recyclage. Le Forum sur la compétitivité du secteur du recyclage a mis en lumière certaines actions de R&D qu'il conviendrait de soutenir et de promouvoir.

Toutefois, l'efficacité d'un programme de recyclage est généralement déterminée par d'autres facteurs nettement plus importants. Le cadre juridique et économique, par exemple, doit être bien défini⁷⁵. La logistique joue également un rôle important. Ainsi, la mesure dans laquelle certaines fractions de déchets (papiers, matières plastiques, déchets biodégradables) peuvent être recyclées ou compostées dépend largement de leur homogénéité et de leur pureté. Celles-ci sont quant à elles fortement influencées par l'efficacité des systèmes de collecte sélective.

Pour ce qui est de la prévention des déchets, il importe de mettre au point des technologies visant à optimiser l'utilisation des ressources afin de réduire de manière significative la quantité de déchets produite. Le développement de nouvelles technologies peu polluantes permettrait de recycler davantage de déchets sur place, ce qui réduirait la consommation d'eau, de substances chimiques, d'énergie et d'autres matériaux. En outre, les mesures d'incitation économique appropriées sont généralement celles qui, au travers notamment de signaux de prix, incitent le plus les opérateurs économiques à modifier leurs modèles d'utilisation des ressources.

Selon les travaux menés récemment par l'OCDE⁷⁶ et soutenus par la Commission au cours de la dernière décennie, la biotechnologie moderne pourrait contribuer à améliorer la prévention et la valorisation des déchets. Elle pourrait notamment permettre la mise au point de produits et de procédés moins polluants, ce qui réduirait la production de déchets et faciliterait l'élimination et/ou le recyclage de ces déchets.

Bien que des recherches plus approfondies concernant les technologies de prévention, collecte et recyclage puissent être utiles pour certains problèmes précis, comme les incidences de la gestion des déchets sur l'environnement (transport, recyclage, valorisation et élimination), il ne semble pas justifié de lancer une initiative visant spécifiquement à promouvoir la recherche et le développement dans ce domaine. Il convient de tirer pleinement parti des programmes existants, et notamment du programme LIFE-Environnement et du 6^e programme-cadre (6^e PC) de recherche et de développement. Ces programmes se complètent, dans la mesure où le 6^e PC est axé sur

⁷⁵ L'importance de la sécurité juridique dans la promotion des investissements en faveur des capacités de recyclage a été soulignée dans les documents fournis par le secteur de la gestion des déchets dans le cadre d'une enquête parlementaire concernant l'élimination des réfrigérateurs au Royaume-Uni. Voir House of Commons, 2002: *Environment, Food and Rural Affairs Committee, Disposal of Refrigerators - Fourth Report*, HC 673, Londres: The Stationary Office, et en particulier Minutes of Evidence, 26 mars 2002 (données fournies par Peter Jones, Biffa). La sécurité juridique est également apparue comme un élément important dans les documents soumis dans le cadre d'une autre enquête parlementaire menée au Royaume-Uni, qui concernait la gestion des déchets dangereux. Voir House of Commons, 2002: *Environment, Food and Rural Affairs Committee, Hazardous Waste - Eight Report*, HC 919, Londres: The Stationary Office, et notamment p. 10, paragraphe 16, et p. 13, paragraphe 29.

⁷⁶ Voir les rapports suivants de l'OCDE: La biotechnologie pour un environnement propre, 1994; La biotechnologie au service de produits et de procédés industriels propres - Vers un développement industriel durable, 1998; Les biotechnologies au service de la durabilité industrielle, 2001.

la recherche et le développement technologiques, alors que le programme LIFE soutient les projets de démonstration technologique. Bon nombre de projets portant sur la collecte des déchets et le recyclage ont été ou sont actuellement financés au titre du programme-cadre et du programme LIFE-Environnement. Il importera donc de définir les thèmes que devront couvrir les activités de recherche futures au titre des priorités thématiques du 6^e PC et de veiller à ce que les lignes directrices LIFE reflètent les priorités fixées dans la stratégie qui sera élaborée en matière de recyclage.

5.5.3. Mesures axées sur la demande

La demande de matériaux recyclés dépend de plusieurs facteurs, qui vont de la perception de ces matériaux par les consommateurs aux habitudes d'achat des entreprises, en passant par les spécifications des produits et les règles relatives aux marchés publics. La tendance générale à la baisse du prix de bon nombre de matières premières primaires a également ralenti la pénétration des matériaux recyclés sur le marché. Toutefois, l'utilisation de matériaux recyclés est l'un des facteurs qui influencent la performance des produits sur l'ensemble de leur cycle de vie. C'est pourquoi les propositions de mesures axées sur la demande doivent avoir la notion de cycle de vie comme principe directeur. En outre, bon nombre des mesures évoquées dans le présent paragraphe sont déjà examinées dans le contexte de la «trousse à outils» prévue au titre de la politique intégrée des produits (PIP). En conséquence, la Commission a l'intention de continuer à analyser ces mesures dans le cadre de la PIP plutôt que de lancer une discussion parallèle dans le contexte de la présente stratégie thématique.

Une mesure souvent évoquée à ce propos est l'imposition d'une teneur minimale en matériaux recyclés. S'il ne fait aucun doute qu'une telle mesure stimulerait la demande, sa mise en œuvre serait difficile à imposer et à contrôler étant donné que, bien souvent, il est difficile de distinguer les matériaux recyclés des matériaux vierges dans le produit final. Par ailleurs, il se pourrait que les exigences de ce type soient contraires aux règles de l'OMC, dans la mesure où elles pourraient imposer à des pays tiers d'utiliser des matériaux recyclés qui, dans certains cas, pourraient être difficiles à se procurer sur place. Enfin, la mise en œuvre d'exigences en matière de teneur minimale nécessiterait des mesures réglementaires détaillées et potentiellement complexes. Bien souvent, des raisons techniques s'opposent à l'introduction d'une telle exigence dans des applications spécifiques, et le législateur ne dispose pas toujours de toutes les informations nécessaires pour déterminer si cette solution est la plus efficace du point de vue de l'environnement.

Au vu des considérations qui précèdent, il pourrait être préférable de stimuler l'offre, notamment en soutenant financièrement la collecte sélective et en laissant les forces du marché déterminer les situations dans lesquelles les matériaux obtenus peuvent être employés le plus efficacement.

5.5.4 Enseignement et formation

Les individus jouent un rôle déterminant dans la mise en œuvre des politiques en matière de prévention et de recyclage des déchets. L'enseignement et la formation influencent de manière significative leur compréhension des questions liées à la prévention et au recyclage des déchets. Les campagnes de sensibilisation organisées par les autorités nationales, locales et régionales ont déjà été évoquées dans la présente communication. Toutefois, l'intégration, dans les programmes d'enseignement et de formation, des

préoccupations liées à l'environnement en général, et en particulier à la gestion des déchets, contribuerait de manière appréciable à promouvoir la mise en œuvre des politiques de prévention et de recyclage des déchets.

La Commission souhaiterait connaître le point de vue des États membres et des parties intéressées sur les avantages d'un échange d'informations au niveau européen concernant les programmes nationaux d'enseignement et de formation dans le domaine de la prévention et du recyclage des déchets. C'est pourquoi elle souhaiterait recevoir des contributions de toutes les parties intéressées afin d'évaluer le rôle que la Communauté pourrait jouer dans la mise en œuvre de ces initiatives.

5.6. Conclusion et proposition de marche à suivre

Le présent chapitre a analysé les lignes d'actions possibles de la future stratégie thématique en matière de prévention et de recyclage des déchets, lesquelles s'articulent autour de quatre «grands axes». Dans le domaine de la prévention des déchets, les principales questions au sujet desquelles la Commission souhaiterait recevoir des observations des parties intéressées sont les suivantes:

- la meilleure manière de déterminer les secteurs dans lesquels la prévention des déchets est possible et d'évaluer l'ampleur du potentiel offert par ces secteurs;
- l'identification des mesures, économiques ou autres, susceptibles de permettre d'atteindre les objectifs de prévention des déchets, ainsi que du niveau de soutien dont ces mesures sont susceptibles de bénéficier de la part des législateurs concernés;
- la détermination de la mesure dans laquelle les initiatives axées sur la prévention peuvent être envisagées séparément de celles axées sur l'utilisation des ressources et la PIP, et de la mesure dans laquelle la PIP pourrait servir de cadre aux efforts entrepris pour atteindre cet objectif.

L'usage qui pourra être fait des différents instruments dépendra dans une large mesure de la réponse à ces questions. C'est pourquoi la Commission estime que le processus de consultation sur la stratégie thématique qui sera lancé prochainement sera l'occasion de parvenir à mieux évaluer les progrès réalisables dans le domaine de la prévention des déchets, et notamment à déterminer dans quelle mesure la PIP pourrait contribuer à la prévention des déchets, ainsi que d'examiner les autres instruments susceptibles d'être intégrés dans la stratégie thématique.

En ce qui concerne le recyclage, il importe avant tout de déterminer les instruments les plus susceptibles de fournir des incitations économiques appropriées. En outre, si l'introduction de ces instruments s'avère impossible, il faudra envisager de nouvelles dispositions réglementaires. Par ailleurs, la Commission n'exclut pas la possibilité de mettre en œuvre un nombre limité d'initiatives législatives spécifiques en faveur du recyclage lorsque cette approche est la plus efficace pour des raisons environnementales, économiques ou techniques. Ces initiatives pourraient compléter la législation existante par une approche axée sur les matériaux entrant dans la composition des déchets plutôt que sur les produits en fin de vie. La Commission souhaiterait notamment recevoir des observations concernant:

- la possibilité de recourir à des instruments économiques, y compris des mesures fiscales, pour atteindre les objectifs de recyclage;
- dans le cas des initiatives législatives, la possibilité de prévoir une plus grande souplesse afin d'atteindre les objectifs de recyclage de la manière la plus efficace sur le plan des coûts. Les observations porteront également sur le rôle potentiel des systèmes de certificats négociables;
- la possibilité de développer davantage le principe de la responsabilité des producteurs, compte tenu du fait que ce principe ne convient pas pour tous les flux de déchets.

Plusieurs des mesures décrites dans ce chapitre ne sont réalisables qu'à condition de définir précisément les flux de déchets, les matériaux ou les produits en fin de vie dont le recyclage serait très avantageux du point de vue de l'environnement. Il n'a pas encore été dressé de liste détaillée de ces déchets. Une étude en cours a notamment pour objectif d'identifier le potentiel existant en matière de recyclage. Il serait néanmoins possible, au stade actuel, d'établir, sur la base des études existantes, une liste préliminaire de critères permettant d'identifier les flux de déchets susceptibles de nécessiter des mesures complémentaires. Cette liste pourrait être examinée et complétée pendant le processus de consultation. Au nombre de ces critères pourraient figurer la quantité, le taux de croissance, la dangerosité, la contribution aux émissions de gaz à effet de serre, etc.

6. ENVIRONNEMENT ET SANTE

Les avantages que présente le recyclage pour l'environnement devraient également être bénéfiques du point de vue de la santé humaine. Ainsi, il ressort d'une étude menée récemment sur le recyclage des déchets d'emballages que le principal avantage environnemental offert par le recyclage d'un type particulier de bouteilles en plastique réside dans les émissions d'aérosols et de particules que ce recyclage permet d'éviter, ces deux catégories d'émissions étant responsables d'une grande partie de l'impact de la pollution atmosphérique sur la santé.

Toutefois, comme les autres activités industrielles, le recyclage a lui aussi des répercussions sur l'environnement et la santé humaine. Ces répercussions sont dues au transport des déchets lors de la collecte, aux émissions que le processus de recyclage émet dans l'air et dans l'eau, ainsi qu'à la production de déchets résiduels - en règle générale, une fraction des déchets recyclés ne peut pas être valorisée et doit donc être mise en décharge ou incinérée. Les avantages du recyclage doivent donc être envisagés en termes de bénéfices nets, lesquels correspondent au total des impacts évités moins les impacts supplémentaires dus au recyclage. Il peut arriver que ces impacts soient importants et qu'il soit nécessaire d'adopter des normes environnementales pour le processus de recyclage lui-même. En outre, les avantages du recyclage pour la santé humaine dépendent d'un grand nombre de facteurs et doivent être évalués au cas par cas. Dans certains cas, les avantages pour la santé peuvent être marginaux.

Enfin, l'utilisation de substances dangereuses dans des produits qui sont ultérieurement recyclés, par exemple dans des produits de construction (résidus de combustion, déchets dangereux injectés dans les fours à ciment, etc.) pourrait entraîner une accumulation de substances dangereuses, comme les polluants organiques persistants (POP) et les métaux lourds, dans l'environnement humain. Il convient d'approfondir les connaissances

actuelles concernant ce phénomène. Bien souvent, il existe déjà des normes appropriées en matière de santé et de sécurité des produits, comme celles prévues dans le cadre de la directive sur les produits de construction⁷⁷ et de la directive relative aux matériaux en contact avec les denrées alimentaires⁷⁸. Ces normes ne doivent pas opérer de discrimination à l'encontre des matériaux recyclés, qui doivent satisfaire aux mêmes exigences que les matières premières primaires. La prévention qualitative des déchets joue elle aussi un rôle important dans ce contexte, avec notamment la mise en œuvre du système REACH futur (voir le point 5.2.2).

7. ÉLARGISSEMENT

L'élargissement de l'UE va accroître la diversité des pratiques mises en œuvre dans la Communauté dans le domaine de la gestion des déchets, ainsi que la taille du marché de la valorisation des déchets. À l'avenir, les pays en voie d'adhésion et les pays candidats représenteront une part importante de ce marché.

La mise en œuvre de l'acquis communautaire est l'un des principaux éléments qui stimulent l'élaboration de nouvelles stratégies et politiques de gestion des déchets par les pays en voie d'adhésion et les pays candidats. De plus en plus, les ménages et les entreprises vont trier leurs déchets et le recyclage va se généraliser pour les emballages et les autres flux de déchets réglementés par la législation communautaire, comme les véhicules hors d'usage et les déchets d'équipements électriques et électroniques. À son tour, cette évolution va entraîner des changements culturels dans les attitudes à l'égard des déchets et de l'environnement en général dans les pays en voie d'adhésion et les pays candidats, comme c'est le cas dans les États membres actuels. En outre, alors que les nouveaux modes de consommations émergents vont probablement accroître la quantité de déchets municipaux dont la production actuelle est actuellement basse, la mise en œuvre de l'acquis aura des répercussions positives sur l'environnement des pays en voie d'adhésion et des pays candidats, dans la mesure où les incidences du traitement des déchets sur l'environnement vont se réduire sensiblement, du fait notamment de l'application de la directive IPPC et des directives sur la mise en décharge et l'incinération.

La diversité des exigences environnementales imposées aux opérations de recyclage dans la Communauté va également s'accroître. Les inquiétudes des États membres et des pays candidats liées au risque de dumping écologique (voir le point 3.2.4) ont donné lieu, dans le cadre des négociations d'adhésion, à des accords concernant un certain nombre de restrictions temporaires frappant les transferts de déchets vers les pays en voie d'adhésion et les pays candidats. La création de conditions uniformes dans le domaine des déchets évoquée dans la présente communication garantira l'établissement d'un cadre propice au

⁷⁷ Directive 89/106/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction, JO L 40 du 11.2.1989, p. 12.

⁷⁸ Directive 89/109/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des législations des États membres concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, JO L 40 du 11.2.89, p. 38. Cette directive est complétée par des directives particulières concernant différents matériaux, comme les matières plastiques, le papier, les céramiques, etc.

développement du secteur du recyclage dans tous les États membres et les pays en voie d'adhésion ou candidats.

En outre, l'établissement d'exigences environnementales harmonisées en matière de recyclage évitera que des divergences entre les politiques nationales ne donnent naissance à des "îlots" de protection particulièrement élevée ou particulièrement faible de l'environnement, dont la présence se traduirait par un abaissement du niveau global de protection de l'environnement dans l'UE.

8. COOPERATION INTERNATIONALE DANS LE DOMAINE DU RECYCLAGE

Les deux principaux forums au sein desquels se déroule la coopération internationale en matière de valorisation et de recyclage des déchets sont les suivants:

- dans le cadre de l'OCDE, le sous-groupe sur la prévention de la production de déchets et le recyclage (SGPDR) traite des questions liées aux mouvements transfrontières de déchets et aux aspects économiques des déchets. Le SGPDR est également un forum d'échange pour les informations concernant les bonnes pratiques. Ce groupe de travail prépare actuellement un projet de recommandation de l'OCDE sur la gestion écologiquement rationnelle (GER) des déchets. Cette recommandation encouragerait les pays membres de l'OCDE à élaborer des programmes de GER, et notamment à mettre en œuvre certaines orientations convenues à l'échelle internationale et à définir des programmes visant à aider les entreprises à appliquer des «*critères de performance de base*». Les systèmes de gestion environnementale en sont une composante importante.
- Au niveau mondial, des lignes directrices ont été élaborées dans le cadre de la convention de Bâle pour la gestion écologiquement rationnelle de divers déchets. D'autres lignes directrices suivront. En outre, il a été élaboré, toujours dans le cadre de la convention de Bâle, un plan stratégique qui sera mis en œuvre notamment au travers de projets de coopération visant à aider les pays en voie de développement à parvenir à une gestion écologiquement rationnelle des déchets.

9 ANALYSE D'IMPACT APPROFONDIE

Le 5 juin 2002, la Commission a publié une communication relative à l'analyse d'impact⁷⁹ qui introduit une nouvelle procédure d'évaluation d'impact. Cette procédure vise à relever le niveau de qualité des propositions de la Commission et à améliorer et à simplifier l'environnement réglementaire.

La stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets fera l'objet d'une analyse d'impact approfondie.

Dans le cadre de la consultation relative à la présente communication, les parties intéressées ont la possibilité de communiquer par écrit leurs points de vue et leurs préoccupations concernant les aspects environnementaux, économiques, financiers et sociaux de la communication. La Commission invite notamment les parties intéressées à

⁷⁹ Communication de la Commission sur l'analyse d'impact, COM(2002) 276 du 5.6.2002.

formuler des observations sur les options stratégiques visées au chapitre 5 de la communication.

10. DEVELOPPEMENT FUTUR DE LA STRATEGIE

La présente communication décrit les options stratégiques possibles pour développer la politique communautaire en matière de prévention des déchets et de recyclage. Elle se fonde sur les progrès déjà réalisés et vise à déterminer les mesures susceptibles de maximaliser les avantages pour l'environnement dans des conditions rentables et souples.

Sur la base des analyses développées dans la présente communication et du résultat du processus de consultation, la Commission proposera en 2004 une stratégie thématique globale pour la prévention et le recyclage des déchets. Certaines des mesures examinées dans la communication pourraient, du fait de leur lien avec d'autres initiatives, être mises en œuvre avant l'adoption de l'ensemble de la stratégie.

Le présent document est destiné à servir de point de départ au processus de consultation qui se poursuivra jusqu'à ce que la Commission adopte des propositions tant pour le cadre global de la stratégie thématique que pour les mesures individuelles qui en assureront la mise en œuvre. Il a pour objectif de lancer, au sein des institutions communautaires et des organisations intéressées, un débat concernant les orientations futures de la politique dans les domaines concernés.

Les parties intéressées sont invitées à communiquer des observations sur la présente communication, et en particulier sur les «grands axes» visés au chapitre 5, ainsi qu'à formuler des suggestions et des avis plus généraux sur les questions en rapport avec la prévention et le recyclage des déchets. Les observations peuvent être envoyées à l'adresse suivante, de préférence par courrier électronique dans un format courant (MS Word, Adobe Acrobat PDF, HTML, etc.) jusqu'au 30 novembre 2003.

Mme Marianne Klingbeil

Commission européenne

DG Environnement (BU-5 5/167)

B-1049 Bruxelles

Télécopieur: +32 (0)2 299.42.7

Courriel: env-waste-strategy@cec.eu.int

Annexe I Législation communautaire concernant les déchets

Introduction

Les textes législatifs communautaires se répartissent en trois grandes catégories:

- la législation horizontale;
- la législation relative aux opérations de traitement des déchets
- la législation portant sur des flux de déchets spécifiques.

Chacune de ces catégories remplit un rôle spécifique: la législation horizontale met en place le cadre général dans lequel s'inscrit la gestion des déchets, et notamment les définitions et les principes généraux. Cette législation a pour objectif de définir les exigences générales applicables à toutes les opérations de gestion des déchets, comme l'autorisation des installations de traitement, et d'établir le «vocabulaire commun» nécessaire pour permettre une mise en œuvre uniforme de la législation sur les déchets dans l'ensemble de la Communauté. Toutefois, en raison de son caractère très général, cette législation horizontale ne peut pas tenir compte de la spécificité de toutes les opérations de gestion des déchets et de tous les types de déchets.

C'est pourquoi elle est complétée par des dispositions législatives plus détaillées dans deux domaines:

1. la législation relative aux opérations de traitement - y compris l'élimination- des déchets, comme les directives sur la mise en décharge et l'incinération;
2. la législation régissant la gestion de flux de déchets spécifiques. Cette législation a été adoptée sur la base d'une ou plusieurs des considérations suivantes:
 - la complexité ou le volume croissant de certains flux de déchets, comme les emballages, les véhicules hors d'usage et les produits électriques et électroniques hors d'usage;
 - la nécessité de soumettre certains flux de déchets à des contrôles spécifiques en raison de leur dangerosité, par ex. dans le cas de certains types de piles et accumulateurs, des PCB, etc.
 - le fait que leur utilisation non contrôlée puisse porter atteinte à la santé humaine et à l'environnement, par ex. dans le cas de l'épandage non contrôlé de boues d'épuration sur les terrains agricoles.

Dans plusieurs cas, la législation communautaire sur les déchets résulte en partie de la nécessité de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, étant donné que l'adoption d'exigences différentes au niveau national pourrait créer des entraves aux échanges et des distorsions de la concurrence. C'est par exemple le cas des exigences visant des produits particuliers, comme les restrictions relatives à la concentration de substances dangereuses dans certains produits (le mercure dans les piles et accumulateurs) et les objectifs de recyclage fixés pour certains produits en fin de vie (emballages).

La présente annexe décrit les principales dispositions des différentes catégories de textes législatifs communautaires sur les déchets. Elle ne vise pas à être exhaustive, mais à donner une vue d'ensemble des principaux éléments.

Législation horizontale

La législation horizontale met en place le cadre général dans lequel s'inscrit la gestion des déchets. La directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets⁸⁰ («directive-cadre sur les déchets», ou WFD), contient les définitions et les principes essentiels dans le domaine de la gestion des déchets. Elle a été entièrement révisée en 1991⁸¹, puis à nouveau en 1996 afin d'actualiser les listes d'opérations d'élimination et de valorisation figurant dans les annexes IIA et IIB⁸².

La directive-cadre sur les déchets exige essentiellement des États membres qu'ils donnent la priorité à la prévention des déchets et encouragent la réutilisation et la valorisation des déchets. Ils doivent également veiller à ce que les déchets soient valorisés et éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement. La directive impose par ailleurs aux États membres d'établir des plans de gestion des déchets et de mettre en place un système d'autorisation pour les installations de gestion des déchets. Les déchets sont définis dans la directive-cadre sur les déchets comme «toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire». L'annexe I de la directive-cadre relative aux déchets énumère 16 catégories de déchets⁸³.

La directive 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux⁸⁴, telle que modifiée, complète la directive-cadre relative aux déchets pour ce qui concerne les déchets dangereux. L'annexe III de la directive énumère 14 propriétés des déchets qui les rendent dangereux au sens de la directive⁸⁵. La directive prévoit également des exigences importantes concernant par exemple l'autorisation des installations de traitement des déchets dangereux. D'une manière générale, la directive sur les déchets dangereux n'étend pas de manière significative les exigences de la directive-cadre relative aux déchets concernant l'autorisation et l'enregistrement des installations de gestion des déchets. Elle prévoit cependant des exigences supplémentaires concernant les restrictions en matière de mélange de déchets dangereux, la tenue de registres et les transferts de déchets au niveau national, qui doivent être accompagnés d'un formulaire de suivi.

⁸⁰ Directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, JO L 194 du 25.7.1975, p. 39.

⁸¹ Directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991 modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets (JO L 78 du 26.3.1991, p. 32).

⁸² Décision 96/350/CE de la Commission du 24 mai 1996 adaptant les annexes II A et II B de la directive 75/442/CEE du Conseil relative aux déchets (JO L 135 du 6.6.1996, p. 32).

⁸³ Tels que les «résidus de production ou de consommation non spécifiés ci-après» (Q1), les «matières accidentellement déversées, perdues ou ayant subi tout autre incident, y compris toute matière, équipement, etc., contaminés par suite de l'incident en question» (Q4), les «résidus de procédés industriels (par exemple scories, culots de distillation, etc.)» (Q8), et «toute matière, substance ou produit qui n'est pas couvert par les catégories ci-dessus» (Q16).

⁸⁴ Directive 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux, JO L 377 du 31.12.1991, p. 20.

⁸⁵ Par exemple explosif (H1), inflammable (H3-B), cancérigène (H7), tératogène (H10) et écotoxique (H14).

La directive-cadre relative aux déchets et la directive sur les déchets dangereux servent de base aux listes de déchets et de déchets dangereux⁸⁶. Ces listes s'appliquent notamment dans le cadre de la mise en œuvre des exigences en matière d'autorisation prévues par la directive-cadre relative aux déchets.

La Communauté s'est également dotée d'une législation concernant les mouvements transfrontières de déchets. Le principal instrument juridique dans ce domaine est le règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil, du 1^{er} février 1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne⁸⁷, tel que modifié. Ce règlement met en œuvre les obligations internationales de la Communauté en matière de transferts de déchets découlant de la convention de Bâle⁸⁸ et de la décision de l'OCDE⁸⁹. Le règlement intègre le principe, reconnu sur le plan international, selon lequel les déchets doivent être traités d'une manière écologiquement rationnelle et interdit les transferts de déchets dangereux des États membres de l'UE vers des pays non membres de l'OCDE. Il définit en outre les procédures et les exigences applicables à tous les mouvements transfrontières de déchets destinés à être valorisés ou éliminés. Pour les transferts à l'intérieur de l'UE, les exigences visent essentiellement à appliquer les principes de proximité et d'autosuffisance aux déchets destinés à l'élimination, un régime plus souple étant prévu pour les déchets destinés à être valorisés.

La convention de Bâle, la décision de l'OCDE et le règlement sur les transferts de déchets sont à l'origine d'un deuxième système de listes de déchets qui sont utilisées spécifiquement pour le contrôle et la surveillance des mouvements transfrontières de déchets.

Opérations de traitement des déchets

La deuxième catégorie de textes législatifs relatifs aux déchets concerne les opérations de traitement des déchets, y compris l'élimination. La directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets⁹⁰ (dite «directive sur la mise en décharge») définit toute une série d'exigences administratives, dont des conditions d'autorisation, des exigences techniques et des normes environnementales applicables aux décharges acceptant diverses catégories de déchets (déchets inertes, non dangereux et dangereux). En outre, cette directive contient un certain nombre d'objectifs en ce qui concerne la réduction de la quantité de déchets biodégradables éliminés dans des décharges et interdit la mise en décharge de certains types de déchets, comme les déchets liquides, les déchets infectieux et la plupart des pneumatiques. Les États membres sont tenus de définir une stratégie en vue d'atteindre ces objectifs au plus tard au 16 juillet 2003. La directive concernant la mise en décharge exige également que tous les coûts liés à la mise en place, à

⁸⁶ La décision de la Commission du 3 mai 2000 (JO L 226 du 5.9.2000, p. 3), modifiée en dernier lieu par la décision 2001/573/CE du Conseil, a annulé les listes antérieures.

⁸⁷ Règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil, du 1^{er} février 1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne, JO L 30 du 6.2.1993, p. 1.

⁸⁸ Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, adoptée par la conférence des plénipotentiaires du 22 mars 1989.

⁸⁹ Décision du Conseil de l'OCDE C(92)39/FINAL relative au contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation. Cette décision a été révisée par la décision du Conseil de l'OCDE C(2001) 107/FINAL afin d'être harmonisée avec la convention de Bâle. La Commission prépare actuellement des propositions visant à aligner le règlement (CEE) n° 259/93 sur ces modifications.

⁹⁰ Directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets, JO L 282 du 5.11.1999, p.16.

l'exploitation et à la fermeture d'une décharge soient intégrés dans le prix facturé par l'exploitant.

La directive 2000/76/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2000 sur l'incinération des déchets⁹¹ (dite «directive sur l'incinération») remplace trois directives plus anciennes⁹² et consolide ainsi les exigences légales communautaires concernant l'incinération et la coïncinération de déchets non dangereux et de déchets dangereux. La directive définit les conditions d'autorisation applicables aux installations d'incinération, y compris lorsqu'elles fonctionnent dans des conditions anormales, et fixe des valeurs limites, notamment pour les émissions atmosphériques et les rejets dans l'eau. Elle contient également des exigences concernant la livraison et la réception des déchets, ainsi que la gestion des résidus d'incinération qui, le cas échéant, doivent être recyclés. Enfin, elle contient des exigences en matière de contrôle, de surveillance et de mesure.

Par ailleurs, diverses opérations de traitement des déchets relèvent de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution⁹³ (dite «directive IPPC»). Il s'agit essentiellement des opérations de valorisation de déchets dangereux, de l'incinération des déchets, avec ou sans valorisation énergétique, et de certaines opérations d'élimination des déchets, comme la mise en décharge.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la directive IPPC, la Commission élabore actuellement une série de documents de référence sur les meilleures techniques disponibles (documents BREF). Ainsi, les autorisations délivrées à des installations de traitement entrant dans le champ d'application de la directive IPPC doivent reposer sur les meilleures techniques disponibles (MTD) décrites dans le document BREF correspondant (ou dans d'autres publications reconnues); les autorités compétentes peuvent cependant déroger aux MTD dans une certaine mesure compte tenu des conditions locales. L'un des documents BREF couvrira essentiellement la valorisation des déchets dangereux, la préparation des déchets en vue de leur valorisation énergétique, et l'élimination des déchets. Un autre document BREF sera consacré à l'incinération des déchets.

En règle générale, la valorisation, et en particulier le recyclage des déchets non dangereux et de nombreux types de déchets dangereux, et les opérations préparatoires connexes, sont exclus du champ d'application de la directive IPPC et ne seront donc pas couverte par des documents BREF. Bien que certaines de ces opérations, comme l'utilisation du papier récupéré dans la production de papier⁹⁴ ou l'utilisation des déchets de ferraille dans la

⁹¹ Directive 2000/76/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2000 sur l'incinération des déchets, JO L 332 du 28.12.2000, p. 91.

⁹² Directive 94/67/CE du Conseil, du 16 décembre 1994, concernant l'incinération de déchets dangereux (JO L 365 du 31.12.1994, p. 34), directive 89/369/CEE du Conseil, du 8 juin 1989, concernant la prévention de la pollution atmosphérique en provenance des installations nouvelles d'incinération des déchets (JO L 163 du 14.6.1989, p. 32) et directive 89/429/CEE du Conseil, du 21 juin 1989, concernant la réduction de la pollution atmosphérique en provenance des installations existantes d'incinération des déchets (JO L 203 du 15.7.1989, p. 50).

⁹³ Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JO L 257 du 10.10.1996, p. 26.

⁹⁴ Voir le document BREF concernant la fabrication de pâte à papier et de papier sur la page web suivante: <http://eippcb.jrc.es>

production de métaux⁹⁵, soient abordées dans d'autres documents BREF, les aspects ayant trait aux déchets ne sont généralement couverts que partiellement ou superficiellement.

La directive IPPC prévoit au nombre des obligations essentielles des exploitants celle d'éviter la production de déchets conformément à la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet, relative aux déchets. En outre, l'utilisation de technologies peu productrices de déchets et de substances moins dangereuses figurent parmi les considérations à prendre en compte dans le cadre de la définition des meilleures techniques disponibles (MTD) au sens de la directive IPPC. Cela signifie que cette directive contribuera de manière appréciable à promouvoir la prévention des déchets dans le secteur industriel, même s'il n'est pas encore possible d'évaluer l'importance de cette contribution en raison du stade peu avancé de mise en œuvre de la directive.

Les directives sur la mise en décharge et l'incinération et la directive IPPC présentent des stades de mise en œuvre différents. Toutes ces directives établissent une distinction entre les installations "existantes" et les installations "nouvelles". Les installations existantes bénéficient généralement d'une période de transition pour mettre en œuvre les exigences de la directive concernée, alors que les installations nouvelles doivent se conformer immédiatement aux exigences applicables de la directive. Ainsi, aux fins de la directive sur la mise en décharge, toute décharge en exploitation ou pour laquelle une autorisation a été délivrée avant le 16 juillet 2001 est considérée comme une décharge «existante», alors que toute décharge autorisée après cette date est considérée comme une nouvelle décharge. Les décharges existantes pour déchets non dangereux ont jusqu'au 16 juillet 2009 pour se conformer aux exigences de la directive sur la mise en décharge. De même, la directive sur l'incinération prévoit pour les incinérateurs existants une période de transition prenant fin le 28 décembre 2005, alors que la période de transition octroyée par la directive IPPC aux installations existantes s'achève le 30 octobre 2007.

Flux de déchets spécifiques

Le présent document n'a pas pour objectif d'énumérer et de décrire tous les instruments juridiques communautaires concernant des flux de déchets spécifiques, bien que la plupart d'entre eux soient susceptibles d'exercer un impact sur les activités de recyclage. Lorsqu'un instrument juridique donné est en rapport avec un point spécifique du présent document, il est examiné dans le point correspondant. En conséquence, la présente section se limite aux instruments juridiques les plus importants et se concentre sur les dispositions de ces instruments qui exercent une influence directe sur le recyclage.

La directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages⁹⁶, est peut-être la plus connue des directives portant sur un flux de déchets spécifique. C'est en tout cas celle pour laquelle on dispose de la plus grande expérience pratique. La directive fixe des objectifs quantitatifs de valorisation et de recyclage pour divers matériaux d'emballage. Ces objectifs sont en cours de révision et

⁹⁵ Voir le document BREF sur le traitement des métaux ferreux à la page web ftp://ftp.jrc.es/pub/eippcb/doc/fmp_bref_1201.pdf et celui concernant le traitement des métaux non ferreux à la page web <http://eippcb.jrc.es>.

⁹⁶ Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages, JO L 365 du 31.12.1994, p. 10.

devraient être corrigés nettement à la hausse. La Commission a lancé ce réexamen⁹⁷ sur la base d'études portant sur les coûts et avantages environnementaux et économiques du recyclage, menées en vue de définir des taux de recyclage optimaux. À l'issue du réexamen, la Commission a proposé pour chacun des matériaux couverts par la directive des objectifs de recyclage différenciés tenant compte de leurs coûts/avantages environnementaux et économiques spécifiques.

Les États membres mettent actuellement en œuvre la directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 relative aux véhicules hors d'usage⁹⁸. Cette directive contient elle aussi un certain nombre d'objectifs de recyclage. L'article 7, paragraphe 2, point a), prévoit un objectif de «réutilisation et de valorisation» de 85% et un objectif de «réutilisation et de recyclage» de 80%, ces deux objectifs devant être atteints au 1er janvier 2006. En vertu de l'article 7, paragraphe 2, point b), ces taux sont portés à 95% pour le taux de réutilisation et de valorisation et 85% pour le taux de réutilisation et de recyclage au plus tard le 1er janvier 2015. Cette directive est le premier texte juridique communautaire rendant obligatoire l'application du principe de la responsabilité des producteurs.

La directive relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)⁹⁹ adoptée en janvier 2003 contient un certain nombre d'objectifs pour la valorisation de ces équipements - ces objectifs sont décrits à l'article 6 et doivent être atteints au plus tard le 31 décembre 2006. Les objectifs de recyclage varient entre 50% et 80% suivant le type d'équipement et sont assortis de taux de valorisation pour les différents types d'équipements. Cette directive impose également l'application du principe de la responsabilité des producteurs.

La directive 75/439/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées¹⁰⁰, telle que modifiée par la directive 87/101/CEE, impose aux États membres, lorsque les contraintes d'ordre technique, économique et organisationnel le permettent, de prendre les mesures nécessaires pour donner la priorité au traitement des huiles usagées par régénération.

La législation communautaire concernant les flux de déchets et les produits en fin de vie aborde également la question de la prévention des déchets. La directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages¹⁰¹ est l'un des rares instruments législatifs communautaires à traiter explicitement de la prévention quantitative. L'une des exigences essentielles figurant dans cette directive prévoit que «l'emballage sera fabriqué de manière à limiter son volume et son poids au minimum nécessaire pour assurer le niveau requis de sécurité, d'hygiène et d'acceptabilité aussi bien pour le produit emballé que pour le consommateur.»

La prévention qualitative est l'un des principaux objectifs de plusieurs directives concernant des produits en fin de vie. Ces directives sont notamment la directive 91/157/CEE relative aux

⁹⁷ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, COM(2001) 729 final du 7.12.2001, JO C 103 du 30.4.2002, p.17.

⁹⁸ Directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 relative aux véhicules hors d'usage, JO L 269 du 21.10.2000, p. 34.

⁹⁹ Directive 2002/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE), JO L 37 du 13.2.2003, p. 24.

¹⁰⁰ Directive 75/439/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées, JO L 194 du 25.7.1975, p.23.

¹⁰¹ Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages, JO L 365 du 21.12.1994, p. 10.

piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses¹⁰², la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage¹⁰³, et la directive limitant la présence de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques¹⁰⁴. Leur impact ne se limite pas aux seuls produits en fin de vie, dans la mesure où les restrictions frappant l'utilisation de substances dangereuses dans les produits concernés se traduiront également par une dangerosité moindre des déchets de production.

¹⁰² Directive 91/157/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses, JO L 78 du 26.3.1991, p. 38.

¹⁰³ Directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 relative aux véhicules hors d'usage, JO L 269 du 21.10.2000, p. 34.

¹⁰⁴ Directive 2002/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques, JO L 37 du 13.2.2003, p. 19.

Annexe II: Tendances observées en matière de production et de gestion des déchets

Évaluation globale

La présente annexe vise à décrire l'état actuel de nos connaissances en ce qui concerne les niveaux et les tendances de la production de déchets, à l'échelon de l'UE et au niveau des États membres. Elle fait la synthèse des données disponibles tant pour la production totale de déchets que pour les principaux flux de déchets.

Il convient, lors de toute discussion concernant les tendances de la production et de la gestion des déchets, de tenir compte des lacunes qui caractérisent les statistiques dans ce domaine. Dans ce contexte, il importe d'établir une distinction entre les statistiques qui décrivent la situation au niveau national et celles qui portent sur l'UE dans son ensemble.

La plupart des États membres de l'UE recueillent des statistiques concernant la production de déchets. Certains d'entre eux recueillent des statistiques détaillées à ce sujet depuis déjà un certain temps. Au Danemark, le système ISAG (Information System for Waste and Recycling) a été introduit en 1993. Le huitième rapport, qui contient des données concernant l'année 2000 et des projections jusqu'en 2020 pour la production et la gestion des déchets, a été publié en 2002.

D'autres États membres ont déployé des efforts considérables au cours de ces dernières années pour améliorer la qualité des statistiques disponibles au niveau national. Ainsi, le Royaume-Uni a lancé en 1999 sa première enquête nationale sur la production de déchets, qui constitue la première évaluation fiable des déchets produits par les secteurs industriel et commercial menée dans ce pays. Cette enquête est complétée par des études périodiques portant sur la gestion des déchets urbains¹⁰⁵. De même le *Millennium Report* publié par l'Agence irlandaise pour la protection de l'environnement constate que «la gestion des déchets en Irlande est désormais bien mieux connue qu'elle ne l'était en 1996». À l'époque, le manque de données fiables, exhaustives et actualisées était considéré comme un problème important. L'EPA a mené depuis lors deux études approfondies et des informations à l'échelon national sont maintenant disponibles pour 1995 et 1998. Le déficit d'information dans le domaine des déchets a donc été sensiblement réduit¹⁰⁶.

Malgré ces améliorations, la qualité et l'ampleur des données disponibles au niveau national restent variables et beaucoup reste à faire. En outre, les données sont souvent communiquées avec des retards importants. Ainsi, les données les plus récentes communiquées dans le dernier abrégé de statistiques sur l'environnement pour l'Allemagne concernent l'année 1998¹⁰⁷.

Les données statistiques au niveau communautaire présentent toute une série de lacunes, telles qu'une couverture et un degré d'harmonisation insuffisants. Ces problèmes sont largement reconnus. Par exemple, un rapport publié par l'AEE en 1999 indique que l'absence de définitions comparables et le manque d'informations statistiques rendent difficile la réalisation d'une analyse approfondie de l'évolution de la production, de la gestion et de la réduction des

¹⁰⁵ Voir Environment Agency for England and Wales, 2002: *Strategic Waste Management Information – Waste Statistics for England and Wales 1998-99*, Bristol: Environment Agency for England and Wales.

¹⁰⁶ Irish EPA, 2000: *Ireland's Environment – A Millennium Report*, Dublin: Irish Environmental Protection Agency, p. 55.

¹⁰⁷ Umweltbundesamt and Statistisches Bundesamt, 2002: *Environmental Data, Germany 2002*, Berlin: Umweltbundesamt and Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, p. 21.

déchets. Même pour les déchets urbains et ménagers, dont on considère généralement qu'ils sont couverts par des statistiques fiables, la confusion règne¹⁰⁸. Le dernier rapport d'évaluation de l'environnement publié par l'AEE précise également que, en raison du caractère limité des données, la plupart des flux de déchets sont impossibles à évaluer de manière approfondie en Europe¹⁰⁹. De même, une publication récente de l'OCDE indique que les données disponibles concernant la production et la gestion des déchets sont limitées¹¹⁰. Le manque de statistiques harmonisées dans le domaine de la gestion des déchets a également été souligné dans le rapport publié récemment par la Commission sur la «liste ouverte» d'indicateurs-clés environnementaux¹¹¹, qui souligne que les données disponibles sur les taux de recyclage de divers matériaux sont incomplètes ou ne sont pas suffisamment actualisées.

Le règlement relatif aux statistiques sur les déchets¹¹² vise à combler les lacunes de nos connaissances en matière de production de déchets et servira de base juridique à la collecte de données statistiques complètes sur la production et le traitement des déchets dans la Communauté. Dans le programme statistique quinquennal de la Commission, la mise en œuvre de ce règlement est considérée comme une tâche prioritaire au sein du système statistique européen.

Le règlement comporte trois annexes techniques qui décrivent la collecte des données. L'annexe sur la production de déchets contient un tableau relatif à la production de déchets pour quelque 40 catégories de déchets différentes. Les données seront également classées en fonction de l'origine et réparties entre les ménages et environ 20 secteurs d'activités économiques établis par la NACE¹¹³. L'annexe concernant le traitement des déchets contient des tableaux relatifs aux opérations de traitement par catégorie de déchets et par méthode de traitement pour les principales méthodes de traitement. La troisième annexe contient le tableau de correspondance entre la liste européenne de déchets établie par la décision de la Commission 2000/532/CE et la classification statistique des déchets.

Lorsqu'il sera pleinement appliqué, ce règlement donnera une vue d'ensemble de la production et du traitement des déchets pour l'ensemble de l'économie dans la Communauté. La collecte des données sera effectuée tous les deux ans à compter de 2004, qui sera l'année de référence. Le premier ensemble de statistiques sera communiqué à la Commission en 2006.

En conséquence, ce n'est qu'en 2006 au plus tôt que l'on pourra connaître suffisamment bien les niveaux de production des déchets au niveau de l'UE. Toutefois, les tendances ne peuvent pas être évaluées à partir de données ne concernant qu'une seule année. C'est pourquoi la première évaluation des tendances en matière de production des déchets pour l'ensemble de

¹⁰⁸ AEE, 1999: *Baseline projections of selected waste streams - Development of a methodology*, Technical report No 28, Copenhague: Agence européenne pour l'environnement, p. 6.

¹⁰⁹ AEE, 2002: *Environmental signals 2002 – Benchmarking the millennium*, Copenhague: Agence européenne pour l'environnement, p. 102.

¹¹⁰ OCDE, 2001: *OECD Environmental Outlook*, Paris: Organisation de Coopération et de développement économiques, p. 235, note 1.

¹¹¹ Rapport de la Commission au Conseil - Analyse de la «liste ouverte» d'indicateurs-clés environnementaux, Com(2002) 524 final du 20.9.2002.

¹¹² Règlement (CE) n° 2150/2002 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2002 relatif aux statistiques sur les déchets, JO L 332 du 9.12.2002, p. 1.

¹¹³ Règlement (CE) n° 29/2002 de la Commission du 19 décembre 2001 modifiant le règlement (CEE) n° 3037/90 du Conseil relatif à la nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne, JO L 6 du 10.1.2002, p.3.3.

l'UE ne sera possible qu'en 2008, lorsque le deuxième ensemble de statistiques recueillies au titre du règlement sera disponible.

Compte tenu des réserves susmentionnées, il faut traiter avec circonspection les statistiques existantes sur la production de déchets, notamment en ce qui concerne l'analyse de l'évolution dans l'ensemble de l'UE. Les statistiques existantes peuvent tout au plus être utilisées pour déduire des tendances dans le domaine de la production de déchets en général. Abstraction faite de ces réserves sur le plan statistique, il est néanmoins indéniable que la quantité de déchets produits dans la Communauté a augmenté de manière significative ces dernières décennies¹¹⁴.

Cette tendance se retrouve dans les statistiques nationales de production de déchets de nombreux États membres de l'UE, comme en témoignent les exemples ci-dessous¹¹⁵:

- on estime que la production de déchets au Danemark a augmenté de 17% sur la période comprise entre 1994 et 2000;¹¹⁶
- l'agence irlandaise pour la protection de l'environnement (EPA) indique que, en 2000, la production de déchets ménagers et de déchets du secteur commercial en Irlande s'est élevée à près de 2,3 millions de tonnes. Cela représente une augmentation de la production de déchets ménagers et de déchets du secteur commercial supérieure à soixante pour cent en cinq ans;¹¹⁷
- la production totale de déchets aux Pays-Bas est passée de 50 180 ktonnes en 1990 à 58 750 ktonnes en 2000, soit une augmentation de 17%. La production totale de déchets aux Pays-Bas a augmenté de 25% entre 1980 et 2001.¹¹⁸

Des tendances similaires ont été observées dans d'autres pays industrialisés. Ainsi, en Norvège, la production de déchets a augmenté d'environ 13% entre 1996 et 2000¹¹⁹.

La tendance générale pour les années 90 dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) révèle une diminution de la production de déchets dans son ensemble, en raison notamment de la restructuration économique dont s'est accompagné le passage à l'économie de marché, y compris la fermeture progressive des capacités de production vétustes. Par conséquent, la quantité moyenne de déchets par habitant produite dans les PECO est passée de 8,7 tonnes en

¹¹⁴ Le rapport de l'EEA, 2002 (voir note 102 ci-dessus), figure 12.3, indique que la production totale de déchets a été plus ou moins stable pendant les années 90. Cela est dû, en grande partie, à la réduction de la production de déchets dans les pays d'Europe centrale et orientale associée à la restructuration économique des années 90.

¹¹⁵ Les statistiques nationales utilisent souvent des définitions et des couvertures qui varient selon les pays. Il convient donc de se montrer prudent avec les comparaisons effectuées entre les pays. Cependant, les statistiques nationales constituent un bon indicateur des tendances au niveau national.

¹¹⁶ Bach, H., Christensen, N. & Kristensen, P. (Eds.) 2002: *The State of the Environment in Denmark, 2001*, NERI Technical Report No. 409, Roskilde: National Environmental Research Institute, p. 102. Voir aussi Danish Government, 2002: *Denmark's National Strategy for Sustainable Development "A Shared Future – Balanced Development"*, Indicator Report, Copenhagen: Danish Environmental Protection Agency, p. 47.

¹¹⁷ Irish EPA, 2002: *Environment in Focus 2002 – Key Environmental Indicators for Ireland*, Dublin: Environmental Protection Agency.

¹¹⁸ RIVM, 2001: *Environmental Data Compendium 2001*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, table C1.9, and RIVM, 2002: *Milieubalans 2002*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, annex 3.

¹¹⁹ *Bad news for CO₂ and waste in Norway*, Environment Daily N° 1311, 18 October 2002.

1995 à 5,2 tonnes en 1999, soit une baisse d'environ 40%¹²⁰. Il est toutefois probable que la croissance économique accélérée que ces pays connaîtront dans les années à venir se traduise par une nouvelle augmentation de la production de déchets¹²¹.

Des projections réalisées au niveau national révèlent aussi des augmentations significatives de la production de déchets future pour plusieurs États membres de l'UE. Par exemple, l'agence danoise pour la protection de l'environnement estime que la production totale de déchets au Danemark va s'accroître d'environ 27% entre 2000 et 2020¹²².

Principaux flux de déchets

On s'accorde généralement à reconnaître que cinq flux de déchets principaux représentent la majeure partie des déchets produits¹²³. Ces flux sont, notamment, les déchets des industries manufacturières, les déchets des industries extractives (MQW), les déchets de construction et de démolition (C&DW), et les déchets municipaux solides (MSW). À cela s'ajoutent les déchets agricoles et forestiers, considérés comme l'un des plus importants flux de déchets, bien que l'on dispose de peu d'informations sur son volume ou sa composition. Ces flux de déchets cumulés représentent environ 90% des déchets produits dans l'ensemble de l'UE.

La disponibilité de statistiques sur ces flux de déchets laisse à désirer. Bien que l'Agence européenne pour l'environnement ait récemment annoncé que des progrès avaient été réalisés sur la voie de la dissociation entre la production de déchets et la croissance économique¹²⁴, un certain nombre de flux de déchets importants continuent à augmenter. La croissance économique, les modèles socio-démographiques et les modèles de consommation concourent tous à l'accroissement de la production de déchets. L'OCDE prévoit également une augmentation sensible pour un certain nombre des principaux flux de déchets, comme les déchets municipaux solides, les déchets de construction et de démolition et les déchets industriels.

C'est souvent aux **déchets municipaux solides** (MSW) que les décideurs politiques accordent le plus d'attention, en raison notamment du fait que la collecte et le traitement de ces déchets relèvent le plus souvent de la responsabilité des pouvoirs publics. Pourtant, les déchets municipaux solides ne constituent pas le flux de déchets le plus significatif en termes de volume ni celui qui pose le plus de problèmes environnementaux. Ainsi, seule une proportion minime des déchets ménagers (qui constituent l'essentiel des déchets municipaux solides) est dangereuse, et cette proportion représente environ 1% de la quantité totale de déchets dangereux produits¹²⁵ alors que, selon les estimations de l'AEE¹²⁶, les déchets municipaux

¹²⁰ REC, 2001: *Waste Management Policies in Central and Eastern European Countries: Current Policies and Trends*, Budapest: Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale, p. 38.

¹²¹ Voir AEE, 2002: *Implications of EEA/EU enlargement for state-of-the-environment reporting in the EU and EEA Member States*, Technical report No 82, Copenhague: Agence européenne pour l'environnement., p. 4.

¹²² Danish EPA, 2002: *Waste Statistics 2000*, Environmental Review No. 1/2002, Copenhagen: Danish Environmental Protection Agency, p. 50.

¹²³ La présente communication n'aborde pas le problème des déchets radioactifs parce que la gestion de ces derniers s'accompagne d'exigences différentes de celles que s'appliquent aux autres types de déchets et qu'elle est couverte par une législation spécifique.

¹²⁴ Voir AEE, 2002: *Environmental Signals 2002 – Benchmarking the millennium*, Environmental assessment report N. 9, Copenhague: Agence européenne pour l'Environnement, chapitre 12, pp. 100-105.

¹²⁵ AEE, 2002: *Hazardous waste generation in EEA member countries*, Topic report n° 14/2001, Copenhague: Agence européenne pour l'Environnement, p. 22.

solides représentent environ un sixième du total des déchets produits dans l'UE. On estime actuellement que la production moyenne de déchets municipaux solides s'élève à 550 kg par habitant dans l'ensemble de l'UE. Ce chiffre est à comparer avec la moyenne de l'UE pour 1985, qui était d'environ 300 kg par habitant. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) estime que la production de déchets municipaux solides dans la région de l'OCDE va augmenter de 43% entre 1995 et 2020, atteignant ainsi 640 kg par habitant à la fin de cette période¹²⁷.

Les déchets industriels sont les déchets produits par l'industrie manufacturière - section D de la nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne (NACE). Dans ce secteur, on ne dispose pas de données harmonisées complètes et il est donc extrêmement difficile d'évaluer les niveaux et les tendances de la production de déchets, sauf à des niveaux d'agrégation élevés. Par exemple, Eurostat observe que les données relatives aux déchets industriels comprennent des estimations, des données non validées et des données partielles et qu'elles sont établies sur la base de définitions de secteurs différentes ou de couvertures qui peuvent varier d'une année à l'autre.¹²⁸

Selon les données disponibles, l'industrie manufacturière représente un cinquième à un quart de la production totale de déchets. Un document d'information préparé pour l'OCDE estime que la production de déchets dans ce secteur va augmenter plus rapidement que la production de déchets totale et que ce type de déchets correspondra, en 2020, à une part de la production totale légèrement supérieure à celle qu'elle représentait en 1997 (24% contre 22%)¹²⁹.

Les déchets des industries extractives représentent entre un sixième et un tiers du total des déchets produits, selon les données de l'AEE et de l'OCDE. Toutefois, comme c'est le cas pour d'autres secteurs, la part de ce secteur dans les différents États membres de l'UE est également soumise à des variations, en fonction par exemple de l'importance et du type des activités extractives. Il semble que ce flux de déchets soit relativement plus important dans les pays en voie d'adhésion que dans les États membres actuels.

Les déchets de construction et de démolition (C&DW) englobent des matériaux très divers. La quantité totale de déchets de construction et de démolition par habitant varie considérablement d'un pays à l'autre et elle semble liée à des aspects économiques et culturels dans les différents pays ainsi qu'à différentes définitions existantes. Selon Symonds, la quantité de déchets de construction et de démolition s'élève à environ 180 millions de tonnes chaque année dans l'UE et cinq États membres sont responsables de 80% de la quantité totale de déchets de construction et de démolition dans l'UE, ce qui semble cohérent avec leur contribution à l'ensemble du marché de la construction. Les déchets de construction et de démolition représentent plus de 480 kg par habitant et par an et 28% seulement sont recyclés ou réutilisés dans l'UE. Ils sont constitués en grande partie de béton, de briques et de carreaux, matériaux qui se prêtent bien au broyage et peuvent être recyclés comme produits de substitution pour les matériaux pierreux issus d'opérations d'extraction dans certaines

¹²⁶ AEE, 2002: *Hazardous waste generation in EEA member countries*, Topic report n° 14/2001, Copenhague: Agence européenne pour l'Environnement, p. 22.

¹²⁷ Voir OCDE, 2002: *Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXIe siècle*, Paris: Organisation de coopération et développement économiques, p.236.

¹²⁸ Eurostat, 2002: *Sourcebook of environmentally-relevant data on industry – Data 1990-1999*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 44.

¹²⁹ Stutz, J. et al., 2001: "Waste trends and outlook – Background document for the OECD Environmental Outlook for chapter 20: Waste", Paris: Organisation de coopération et développement économiques, p. 26.

applications de qualité inférieure. La nature des déchets de construction et de démolition est directement liée aux techniques de construction qui ont été utilisées au moment de la construction des bâtiments et autres structures qui sont aujourd'hui démolies. Par conséquent, étant donné que les matériaux utilisés dans les bâtiments sont de plus en plus divers, la complexité de la gestion des déchets issus des activités de démolition va s'accroître.

Les déchets agricoles comprennent, premièrement, le lisier, le fumier, la paille, l'ensilage, les effluents d'ensilage, les résidus de légumes et de céréales et, deuxièmement, les déchets tels que les équipements agricoles mis au rebut, les pesticides ou huiles usagées, etc. Selon l'AEE, on ne dispose d'aucune estimation globale du total des déchets agricoles produits dans l'UE.

Déchets dangereux

Un rapport récent de l'AEE indiquait dans ses conclusions que la tendance [dans le domaine de la production des déchets dangereux] n'était pas très claire parce que, dans certains pays, les quantités de déchets dangereux variaient d'une année à l'autre. En outre, certains pays n'ont pas accès aux nouvelles données, ce qui rend difficile l'établissement de tendances fiables en ce qui concerne la production de déchets dangereux¹³⁰.

Les changements apportés aux définitions des déchets dangereux ont eu une incidence sur les rapports relatifs à la production de déchets dangereux pendant les années 90. Ainsi, au Royaume-Uni, le chiffre de la production de déchets dangereux a plus que doublé entre 1996-1997 et 1997-1998 après la mise en œuvre de la liste de déchets dangereux¹³¹. De même, il est précisé dans le plan fédéral autrichien de gestion des déchets pour 2001 que l'augmentation significative du volume de déchets dangereux [...] n'est pas due à un accroissement de la production de déchets de ce type mais plutôt à des modifications apportées à la définition des caractéristiques pertinentes pour la "dangerosité" des déchets après la publication du décret sur la classification des déchets dangereux et des déchets ménagers dangereux de 1997¹³². L'OCDE fait également observer qu'il n'est pas possible de donner une tendance pour la production de déchets dangereux parce que les définitions des déchets dangereux changent constamment dans les pays membres de l'OCDE¹³³.

Selon l'AEE, avec plus de 75% de la production totale de déchets dangereux, l'industrie manufacturière est la principale responsable de la production de déchets dangereux dans plusieurs États membres¹³⁴. Il n'est pas possible d'établir une classification précise par secteur industriel sur la base des statistiques disponibles. Cependant, des données citées par l'AEE indiquent que l'industrie chimique et la métallurgie sont les secteurs qui produisent le plus de déchets dangereux¹³⁵.

Conclusions

¹³⁰ AEE, 2002: *Hazardous waste generation in EEA member countries*, Topic report n° 14/2001, Copenhague: Agence européenne pour l'Environnement, p. 20.

¹³¹ Décision du Conseil 94/904/CE, du 22 décembre 1994, établissant une liste de déchets dangereux en application de l'article 1er paragraphe 4 de la directive 91/689/CEE relative aux déchets dangereux, JO L 356 du 31.12.1994, p.14. Cette décision a été remplacée par la suite par la décision de la Commission 2000/532/CE du 3 mai 2000, dans sa version modifiée, JO L 226 du 6.9.2000, p.3. Cette dernière est applicable depuis le 1^{er} janvier 2002.

¹³² BMU, 2001: *Federal Waste Management Plan 2001*, Vienne: Ministère fédéral de l'agriculture et de la forêt, Gestion de l'environnement et de l'eau, p. 12.

¹³³ Stutz *et al.*, *op. cit.* (note _ NOTEREF _Ref23051579 \h __24_ *supra*), p. 19.

¹³⁴ EEA, 2001b: p. 26.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 27.

En bref, on peut conclure, en tenant compte de notre expérience passée et des projections réalisées pour l'avenir, que, en l'absence de mesures politiques supplémentaires, la production totale de déchets dans l'UE s'est accrue et qu'elle va continuer à s'accroître au cours des prochaines années.

Toutefois, les statistiques actuellement disponibles ne permettent pas d'analyser plus en détail les tendances ou les niveaux de production des déchets. Pour certains flux de déchets, et notamment les déchets industriels et dangereux, il est difficile de disposer d'une évaluation fiable, même pour les tendances. Il s'agit là d'un obstacle non négligeable pour la prise de décision, qu'il faut surmonter de toute urgence.

Annexe III : Liste des Abréviations

Abreviation	Definition
6èmePAE	6ème Programme d'Action communautaire en matière d'Environnement
ACA	Analyse Coûts/Avantages
AEE	Agence Européenne pour l'Environnement
BREF	Documents de référence sur les meilleures techniques disponibles
C&DW	Construction & Demolition Waste/Déchets de construction et de démolition
CEE-ONU	Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies
DEEE	Déchets d'Equipement Electriques et Electroniques
EECCA	Easter European Caucasian and Central Asia Countries/ Pays d'Europe Centrale et orientale et des pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie Centrale
EMAS	Système communautaire de management environnemental et d'audit
EPA	Environmental Protection Agency
EPER	Registre Européen des Emissions de Polluants
FP6	6th Framework Programme
GER	Gestion Ecologiquement Rationnelle des Déchets
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control/ Prévention et Réduction intégrée de la Pollution
ISAG	Information System for Waste and Recycling/Système d'Information pour les Déchets et le Recyclage
MQW	Mining and Quarrying Waste/Déchets des Mines et Carrières
MSW	Municipal Solid Waste / Déchets urbains solides
MTD	Meilleures Techniques Disponibles
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement économique
PAYT	Pay As You Throw/Tarifification Proportionnelle aux Déchets Rejetés
PCBs	Polychlorinated Biphenyls/polychlorobiphényles
PCTs	Polychlorinated Terphenyls/polychlorobiphényles
PECO	Pays d'Europe Centrale et Orientale
PET	Polyethylene Tere-Phtalate
PIP	Politique Intégrée des Produits
PM10	Particulate Matter / Particules en suspension
POP	Polluants Organiques Persistants
R&D	Recovery & Disposal / Valorisation et Elimination
REACH	Registration Evaluation and Authorisation of Chemicals/Enregistrement, evaluation et autorisation des substances chimiques
RoHS	Restriction Of Hazardous Substances/Limitation de l'Utilisation de certaines substances dangereuses dans les DEEE
SGPDR	Sous Groupe sur la Prévention et le Recyclage
VHU	Véhicules hors d'Usage
WFD	Waste Framework Directive/Directive Cadre sur les Déchets