

N° 141

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 décembre 2014

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur la proposition de résolution européenne de MM. Michel DELEBARRE et Claude KERN, présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la proposition de directive Paquet « déchets » (COM (2014) 397),*

Par Mme Annick BILLON,

Sénatrice

## et TEXTE DE LA COMMISSION

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, président ; MM. Guillaume Arnell, Pierre Camani, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, M. Jean-Jacques Filleul, Mme Odette Herviaux, MM. Louis Nègre, Rémy Pointereau, Charles Revet, vice-présidents ; Mme Natacha Bouchart, MM. Jean-François Longeot, Gérard Miquel, secrétaires ; MM. François Aubey, Jérôme Bignon, Mme Annick Billon, M. Jean Bizet, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Patrick Chaize, Jacques Cornano, Michel Fontaine, Alain Fouché, Benoît Huré, Mmes Geneviève Jean, Chantal Jouanno, MM. Jean-Claude Leroy, Philippe Madrelle, Didier Mandelli, Jean-François Mayet, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolay, Hervé Poher, David Rachline, Michel Raison, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, MM. Michel Vaspert, Paul Vergès.*

Voir le numéro :

Sénat : 80 (2014-2015)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LA DIRECTIVE CADRE DÉCHETS DE 2008 ET LA PROPOSITION DE RÉFORME DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DE 2014</b> .....	7
<b>A. LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE ACTUELLE : LA DIRECTIVE CADRE DE 2008</b> .....	7
1. <i>Une hiérarchie du traitement des déchets</i> .....	7
2. <i>Des objectifs ambitieux de valorisation</i> .....	8
<b>B. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE DU 2 JUILLET 2014 RELATIVE AU « PAQUET DÉCHETS »</b> .....	8
1. <i>Un texte inscrit dans une politique globale d'encouragement de l'économie circulaire</i> .....	9
2. <i>Le contenu du projet de directive</i> .....	9
a) <i>Une définition des déchets municipaux</i> .....	9
b) <i>De nouveaux objectifs à l'horizon 2030</i> .....	10
c) <i>Diverses mesures d'harmonisation des politiques menées par les États membres</i> .....	10
<b>II. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES DU SÉNAT</b> .....	11
<b>A. UNE PROPOSITION DE DIRECTIVE AMBITIEUSE</b> .....	11
1. <i>Une proposition de directive globalement satisfaisante</i> .....	11
2. <i>Une inquiétude quant à la faisabilité des objectifs</i> .....	11
3. <i>Une vision encore trop linéaire de l'économie circulaire</i> .....	12
<b>B. DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES SIGNIFICATIVES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	12
<b>C. UN MANQUE D'AMBITION INDUSTRIELLE</b> .....	13
<b>D. LES MARGES DE MANŒUVRE LAISSÉES AUX ÉTATS MEMBRES</b> .....	13
<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION</b> .....	14
<b>A. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE : DES OBJECTIFS AMBITIEUX DONT IL CONVIENT DE MIEUX GARANTIR LA FAISABILITÉ</b> .....	14
<b>B. UNE INSUFFISANTE PRISE EN COMPTE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	15
1. <i>Une insuffisante prise en compte de leurs compétences</i> .....	15
2. <i>Une insuffisante prise en compte de leurs coûts avec la collecte séparée des biodéchets</i> .....	16
<b>C. L’AFFIRMATION DE GRANDS PRINCIPES EN MATIÈRE DE FILIÈRES DE RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DES PRODUCTEURS</b> .....	17
<b>D. L’ADOPTION D’AMENDEMENTS DE CLARIFICATION</b> .....	18

---

<b>TEXTE DE LA COMMISSION .....</b>	<b>19</b>
<b>TRAVAUX EN COMMISSION .....</b>	<b>23</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>33</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>35</b>

---

Mesdames, Messieurs,

Le 2 juillet 2014, la Commission européenne a présenté un paquet déchets, visant à réviser de manière globale les politiques des déchets dans une optique de transition vers l'économie circulaire.

Le projet de directive assigne de nouveaux objectifs ambitieux aux États membres : 70 % de réemploi et de recyclage à l'horizon 2030, interdiction de la mise en décharge des déchets recyclables à partir de 2025, ou encore interdiction de mise en décharge des déchets autres que résiduels à l'horizon 2030.

La commission des affaires européennes a adopté une proposition de résolution, déposée par Michel Delebarre et Claude Kern, qui dresse un bilan plutôt positif, bien que contrasté, du projet de directive.

Si les objectifs sont ambitieux, ils risquent d'être trop élevés au regard des performances de recyclage actuellement constatées au sein de l'Union. À cet égard, l'harmonisation des statistiques déchets en Europe et l'adoption d'objectifs différenciés sont des sujets cruciaux.

Votre commission s'est saisie de cette proposition de résolution afin d'insister sur l'insuffisante prise en compte par le projet de directive des compétences des collectivités territoriales. S'il est essentiel de fixer aux collectivités une obligation de résultat, avec des objectifs ambitieux en termes de valorisation pour engager la transition vers une économie circulaire, il n'est pas opportun de leur fixer une obligation de moyens, leur imposant tel mode de valorisation plutôt qu'un autre. Une planification verticale, ne tenant pas compte du terrain, et effectuée sans aucun calcul des performances économiques comparatives des différentes solutions de traitement, ne pourra jamais être adaptée à la diversité des réalités. À ce titre, l'obligation de collecte séparée des biodéchets à compter de 2025 soulève une difficulté pour votre commission.

La présente proposition de résolution européenne s'inscrit donc dans ce débat, et vise à affirmer la position du Sénat français dans la perspective de la discussion du projet de directive au Parlement européen dans les mois qui viennent, et de son adoption définitive d'ici à la fin de l'année 2015.

Lors de sa réunion du 2 décembre 2014, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire a adopté la proposition de résolution européenne dans la rédaction issue de ses travaux.

---

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. LA DIRECTIVE CADRE DÉCHETS DE 2008 ET LA PROPOSITION DE RÉFORME DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DE 2014

#### A. LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE ACTUELLE : LA DIRECTIVE CADRE DE 2008

La réglementation européenne applicable en matière de déchets a été mise en place par la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets. Cette directive cadre a établi une hiérarchie des modes de gestion des déchets en Europe et a fixé, pour l'ensemble des États membres, des objectifs à atteindre en termes de valorisation.

##### 1. Une hiérarchie du traitement des déchets

La directive-cadre de 2008 affirme les orientations majeures de la politique de gestion des déchets devant être menée par les États membres :

- le principe pollueur-payeur ;
- le principe de proximité, qui vise à gérer les déchets au plus près du lieu de production ;
- la responsabilité élargie des producteurs.

La directive-cadre énonce par ailleurs la hiérarchie du mode de traitement des déchets qui devra être mise en œuvre dans la législation et la politique des États membres :

1. prévenir la production de déchets ;
2. préparer les déchets en vue de leur réemploi ;
3. les recycler ;
4. les valoriser ;
5. les éliminer de manière sûre et dans des conditions respectueuses de l'environnement.

Cette hiérarchie établit, d'une manière générale, un ordre de priorité pour ce qui constitue la meilleure solution globale sur le plan de l'environnement dans la législation et la politique en matière de déchets. Pour autant, la directive admet que le non-respect de cette hiérarchie peut s'avérer nécessaire pour certains flux de déchets spécifiques, lorsque cela se

justifie pour des raisons « *de faisabilité technique, de viabilité économique et de protection de l'environnement* ».

## **2. Des objectifs ambitieux de valorisation**

La directive de 2008 a fixé, à l'échéance de 2020, des objectifs chiffrés ambitieux de recyclage, de récupération et de valorisation pour les États membres :

- le réemploi et le recyclage des déchets ménagers tels que le papier, le métal, le verre et le plastique devront atteindre un minimum de 50 % en poids global ;

- le réemploi, le recyclage et la valorisation matière des déchets de construction et de démolition devront atteindre un minimum de 70 % en poids.

### **B. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE DU 2 JUILLET 2014 RELATIVE AU « PAQUET DÉCHETS »**

La Commission européenne a présenté, le 2 juillet dernier, une proposition de directive visant à modifier la législation européenne existante en matière de déchets. Ce texte révisé plusieurs législations :

- la directive de 2008 relative aux déchets ;

- une directive de 1994 concernant les emballages et les déchets d'emballages, qui fixe des objectifs de recyclage variables selon la nature des déchets : 60 % pour le verre, le papier et le carton, 55 % pour les déchets d'emballage, 50 % pour les métaux, 22,5 % pour les plastiques et 15 % pour le bois ;

- une directive de 1991 visant la mise en décharge des déchets ;

- une directive de 2000 portant sur les véhicules hors d'usage. Ce texte prévoit notamment l'obligation de reprise ;

- une directive de 2006 traitant des piles et accumulateurs et de leurs déchets ;

- une directive de 2012 abordant les déchets d'équipement électriques et électroniques.

La discussion du projet de directive, entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen, devrait durer jusqu'à la fin de l'année 2015.

## **1. Un texte inscrit dans une politique globale d'encouragement de l'économie circulaire**

La proposition de directive s'inscrit dans un cadre plus large que la seule politique des déchets. Le paquet déchets fait ainsi partie d'un paquet économie circulaire présenté par la Commission européenne. Il comprend plusieurs communications destinées à préciser le concept, qui vise à améliorer la productivité des ressources en limitant le prélèvement sur les matières premières et en réorientant la croissance économique.

La Commission évalue le bénéfice du passage à l'économie circulaire à 2 millions de créations d'emplois d'ici à 2030. Le paquet déchets est un des outils essentiels de l'économie circulaire, en visant à la fois la réduction de la production de déchets à la source, le recyclage des déchets en une nouvelle matière première et la valorisation énergétique des déchets non recyclables.

Selon la Commission, le paquet déchets du paquet économie circulaire est censé permettre une économie de 55 milliards d'euros pour les entreprises et la création de 526 000 emplois. Les émissions de gaz à effet de serre devraient diminuer de 146 à 244 millions de tonnes. Votre rapporteur souligne toutefois que ces évaluations des bénéfices attendus du projet de directive ne semblent pas reposer sur une véritable étude d'impact approfondie, celle-ci n'entrant pas vraiment dans le détail du calcul de ces chiffres.

## **2. Le contenu du projet de directive**

### *a) Une définition des déchets municipaux*

La proposition de paquet déchets vise essentiellement les déchets municipaux, dont l'élimination doit être assurée par les communes ou leurs groupements. Cela comprend les ordures ménagères, les encombrants des ménages, les déchets de jardin et ceux issus de l'entretien des espaces verts publics, enfin, les déchets industriels des artisans et des commerçants collectés et éliminés dans les mêmes conditions que les ordures ménagères. Les déchets collectés directement par les producteurs dans le cadre des filières REP sont également considérés comme des déchets municipaux par la directive.

Au total, ces déchets représentent 253 millions de tonnes, soit 500 kilogrammes par habitant et par an au sein de l'Union européenne. 62 % (soit 157 millions de tonnes) ne sont aujourd'hui ni réemployés ni recyclés.

*b) De nouveaux objectifs à l'horizon 2030*

Les nouveaux objectifs fixés par la directive sont ambitieux.

La Commission propose de porter à 70 % le taux de réemploi et de recyclage des déchets municipaux à l'horizon 2030. A la même date, le taux de recyclage des déchets d'emballage devra atteindre 80 %. Pour le plastique, l'objectif est fixé à 60 % alors que pour le papier ou le fer, il est de 90 %.

La mise en décharge des déchets recyclables (plastiques, métaux, verre, papier et carton, déchets biodégradables) est interdite à partir de 2025. L'élimination de toute mise en décharge des déchets autres que résiduels est envisagée à l'horizon 2030.

A ces objectifs contraignants, la Commission ajoute à titre indicatif une cible de réduction de 30 % des décharges en mer d'ici 2020 et de 30 % du gaspillage alimentaire à l'horizon 2025.

*c) Diverses mesures d'harmonisation des politiques menées par les États membres*

Le paquet « déchets » propose un certain nombre de dispositions techniques. La principale d'entre elles est certainement l'objectif d'harmonisation des définitions et des méthodes de calcul des statistiques déchets, et la modification des obligations des États en matière de *reporting* auprès de la Commission.

La proposition de directive comporte également un système d'alerte. La Commission européenne relève de grandes différences entre États membres en matière de gestion des déchets municipaux. Elle souhaite développer un système d'alerte précoce destiné à détecter les insuffisances des États membres et y remédier avant les échéances fixées par le texte. En cas d'alerte, la Commission européenne présentera à l'État concerné des recommandations, qu'il devra intégrer dans un plan de mise en conformité. Un report de trois ans peut lui être accordé.

Par ailleurs, la proposition de directive prévoit la mise en place d'exigences minimales pour le fonctionnement des filières à responsabilité élargie du producteur (REP). La REP a vocation à transférer aux producteurs de déchets la responsabilité, seuls ou en groupe, de la filière de traitement et d'élimination des déchets qu'ils ont produits. Ils peuvent assumer leur responsabilité de manière individuelle, ou collective dans le cadre d'un éco-organisme.

Enfin, dans l'optique d'améliorer la valorisation de ce flux de déchets, la Commission propose que les États membres mettent en place une collecte séparée des biodéchets d'ici à 2025.

---

## II. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES DU SÉNAT

La proposition de résolution européenne déposée par MM. Delebarre et Kern, et adoptée le 4 novembre dernier par la commission des affaires européennes du Sénat, dresse un bilan plutôt positif, bien que contrasté, de la proposition de directive de la Commission.

### A. UNE PROPOSITION DE DIRECTIVE AMBITIEUSE

#### 1. Une proposition de directive globalement satisfaisante

La proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes reconnaît l'avancée que constitue le projet de directive en faveur de l'économie circulaire. MM. Delebarre et Kern saluent la volonté d'harmonisation des méthodes de calcul des statistiques européennes sur les déchets, qui varient aujourd'hui beaucoup d'un État à l'autre.

Ils soulignent le fait que la définition des déchets municipaux répond globalement à celle inscrite en droit français, et rompt avec la précédente grille de lecture de la Commission européenne. Ils souhaiteraient toutefois voir intégrer à la définition les déchets issus de l'assainissement collectif et les déchets de services de collecte municipale.

La mise en place d'un socle commun en matière de responsabilité du producteur est également saluée comme une avancée. Cet encadrement est ambitieux dans la mesure où il insiste sur le fait que les contributions financières des producteurs doivent couvrir la totalité des coûts de gestion des déchets assumés par les collectivités, ce qui n'est pas le cas actuellement. Les REP devront également participer au financement de la lutte contre les décharges sauvages.

Enfin, la résolution se félicite de la volonté d'afficher un objectif de lutte contre le gaspillage alimentaire, bien qu'il soit moins élevé que celui retenu par la France, l'UE ayant retenu un objectif de diminution du gaspillage de 30 % à l'horizon 2030 quand la France vise une baisse de 50 % d'ici 2025.

#### 2. Une inquiétude quant à la faisabilité des objectifs

La proposition de résolution estime que les objectifs fixés en matière de recyclage et de mise en décharge pourraient être un peu trop ambitieux au regard des performances constatées actuellement au sein de l'UE.

MM. Delebarre et Kern prennent l'exemple de l'Allemagne et de l'Autriche. Ces deux pays ont certes éliminé statistiquement la mise en décharge des déchets municipaux, mais ce n'est qu'au prix d'un artifice de calcul : les déchets faisant l'objet d'un prétraitement en centre de tri sortent de la catégorie déchets municipaux et sont considérés comme déchets industriels. Certains sont ensuite bel et bien mis en décharge, mais n'apparaissent plus dans les comptes des déchets municipaux. L'objectif zéro déchet municipal en décharge est donc atteint facticement. S'appuyer sur l'exemple allemand pour promouvoir l'interdiction de mise en décharge des déchets municipaux à l'horizon 2030 n'est donc pas judicieux et risque de rendre l'objectif techniquement impossible à atteindre.

De la même manière, pour les États entrés dans l'Union européenne en 2004 et 2007, et qui placent encore plus de 70 % de leurs déchets en décharge, les objectifs de la Commission sont largement inadaptés.

La proposition de résolution souligne dès lors la nécessité de fixer des objectifs différenciés selon les États membres, pour mieux tenir compte des réalités à l'entrée en vigueur de la directive. La réévaluation des objectifs de la directive, cinq ans après son entrée en vigueur, devrait également s'imposer.

### **3. Une vision encore trop linéaire de l'économie circulaire**

La proposition de résolution regrette que le recyclage ne soit envisagé qu'en fin de vie des produits, au moment de la mise en décharge. Aucun objectif contraignant n'est imposé aux producteurs ou aux importateurs de biens. Il serait intéressant de les inciter à concevoir ou à vendre des produits éco-responsables.

Les auteurs de la proposition de résolution avancent une piste de mesure incitative : un objectif d'incorporation de 50 % de matières recyclées dans les biens mis sur le marché.

La résolution propose également de réfléchir à la mise en place d'une taxe commune frappant tous les produits non recyclables vendus sur le marché européen, qui aurait le mérite de concerner les produits importés, même si un tel projet reste ambitieux.

### ***B. DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES SIGNIFICATIVES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

La proposition de directive prévoit que les États membres mettent en place une collecte séparée pour les biodéchets (déchets organiques et déchets verts), qui représentent aujourd'hui environ un tiers des déchets contenus

---

dans une poubelle. La collecte séparée implique de nouveaux coûts extrêmement élevés pour les collectivités. La proposition de résolution estime que la collecte et la valorisation des biodéchets coûteraient 400 euros par tonne pour les collectivités.

Certaines collectivités ont aujourd'hui mis en place des systèmes de traitement mécano-biologique (TMB). Il s'agit d'un dispositif industriel de prétraitement des ordures ménagères brutes qui permet de séparer les déchets organiques du reste des ordures. Le TMB permet, derrière, de créer une filière de valorisation biologique par compostage ou méthanisation. Avec la collecte séparée, ce système se trouve de fait exclu du dispositif.

Ce parti-pris en faveur de la collecte séparée traduit, selon la proposition de résolution, l'insuffisante prise en compte des collectivités territoriales dans la proposition de directive.

### ***C. UN MANQUE D'AMBITION INDUSTRIELLE***

La proposition de résolution s'interroge sur l'adéquation de la filière industrielle de tri et de recyclage européenne aux objectifs fixés. Les filières semblent à l'heure actuelle sous-dimensionnées.

En France, les 250 centres de recyclage des matières plastiques se limitent au retraitement des flaconnages et ne peuvent prendre en charge les barquettes et les films plastiques. Il convient de les moderniser, comme l'a souligné récemment l'Ademe. La question du financement se pose alors. Les auteurs de la proposition de résolution préconisent une utilisation des fonds structurels européens.

Par ailleurs, concernant l'objectif zéro déchet (sauf résiduel) en décharge en 2030, la proposition de résolution rappelle qu'un tiers de la poubelle moyenne n'est pas recyclable. Dès lors, MM. Delebarre et Kern estiment que le projet de directive n'insiste pas assez sur la valorisation énergétique, qui est à leurs yeux la mieux à même de valoriser ce gisement. Ils proposent un soutien aux filières d'incinération avec valorisation énergétique dont les rendements dépassent 60 % aujourd'hui, afin que ces rendements atteignent 70 % d'ici 2030.

### ***D. LES MARGES DE MANŒUVRE LAISSÉES AUX ÉTATS MEMBRES***

La proposition de directive met en place un mécanisme d'alerte précoce en cas de manquement d'un État. MM. Delebarre et Kern estiment indispensable que ce mécanisme demeure un simple système d'alerte et n'autorise pas la Commission européenne à obliger certains États membres à

adopter des dispositions notamment fiscales. La fiscalité reste de la compétence des États membres et les recommandations de cet ordre adressées par la Commission européenne dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce ne devront être, en conséquence, que non contraignantes.

Enfin, la proposition de résolution regrette le renvoi à des actes délégués dans un grand nombre de domaines.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

#### ***A. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE : DES OBJECTIFS AMBITIEUX DONT IL CONVIENT DE MIEUX GARANTIR LA FAISABILITÉ***

Votre commission se félicite que le projet de directive fixe de nouveaux objectifs ambitieux, à horizon 2030. Ces objectifs sont d'ailleurs globalement en ligne avec ceux envisagés par la France dans le cadre du projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte. Dans un contexte de raréfaction croissante des ressources et au vu de l'enjeu de réduction des gaz à effet de serre, il est important d'afficher une volonté forte d'augmentation de la valorisation des déchets, par une redéfinition ambitieuse des objectifs européens.

Votre rapporteur souligne toutefois l'enjeu crucial que constitue l'harmonisation, en Europe, des méthodes de calcul des performances de recyclage, et partage en cela la position adoptée par la commission des affaires européennes du Sénat. Ainsi, pour l'objectif actuellement en vigueur de 50 % de valorisation matière d'ici à 2020, il existe douze méthodes de calcul prévues par la directive cadre de 2008. Concrètement, pour la France, cela signifie qu'en fonction de la méthode de calcul retenue, le recyclage atteint entre 35 et 62 %. Le classement des performances européennes est donc aujourd'hui largement faussé.

L'harmonisation des statistiques est essentielle pour accorder les politiques déchets au niveau européen. Votre rapporteur estime, au regard de cet enjeu, que les chiffres actuellement ciblés par la Commission européenne, notamment l'objectif de 70 % de réemploi et de recyclage des déchets municipaux à l'horizon 2030, sont probablement disproportionnés. S'appuyer sur les bonnes performances actuelles de l'Allemagne et de l'Autriche, dont il a été démontré qu'elles étaient obtenues par des ajustements statistiques, rend l'objectif de 70 % un peu trop ambitieux. En outre, cet objectif, qui n'est pas aberrant pour l'Europe à 15, est largement inatteignable pour les pays entrés dans l'Union en 2004 et 2007.

Par conséquent, votre commission souscrit à l'idée de MM. Delebarre et Kern de privilégier une approche différenciée selon les Etats, avec par exemple un objectif chiffré commun mais des échéances ajustées selon les situations initiales.

D'après les évaluations fournies par la Direction générale de la prévention des risques au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, il conviendrait pour la France de privilégier une cible de 60 à 65 % de recyclage d'ici à 2030. Lorsqu'on sait que seulement les deux tiers de la poubelle d'ordures ménagères moyenne sont recyclables aujourd'hui, cela signifie viser une valorisation de presque 100 % du gisement.

Votre commission souscrit par ailleurs pleinement à la proposition de réévaluation des objectifs de la directive, cinq ans après son entrée en vigueur, afin de tirer les enseignements de l'harmonisation des chiffres qui sera engagée.

## ***B. UNE INSUFFISANTE PRISE EN COMPTE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

### **1. Une insuffisante prise en compte de leurs compétences**

Considérant que la gestion des ordures ménagères est de la compétence des communes au titre de leurs missions en matière de salubrité publique, compétence affirmée par la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération de matériaux, votre commission estime que la marge de manœuvre laissée par le projet de directive aux collectivités est insuffisante.

Si votre commission souscrit à l'idée de fixer une obligation de résultat, avec des objectifs ambitieux en termes de valorisation notamment, afin d'engager la transition vers un modèle économique circulaire, elle considère qu'il n'est pas acceptable de fixer dans le même temps une obligation de moyens aux collectivités, en leur imposant tel ou tel mode de valorisation plutôt qu'un autre. Les choix opérés par les collectivités se font en fonction des installations existant déjà sur leur territoire, et de leurs spécificités démographiques et urbanistiques. Toute planification trop verticale, ne tenant pas compte du terrain, et effectuée sans calcul des performances économiques comparatives des différentes solutions de traitement, ne saurait être adaptée à la diversité des réalités.

Un aspect du projet de directive a particulièrement retenu l'attention de votre commission : l'obligation de collecte séparée des biodéchets à compter de 2025.

## 2. Une insuffisante prise en compte de leurs coûts avec la collecte séparée des biodéchets

L'obligation de généralisation de la collecte séparée des biodéchets à horizon 2025 pose problème. Il est intéressant de fixer des objectifs en termes d'amélioration de la valorisation organique. Le maintien de flux de déchets organiques en décharges conduit à une production de méthane, gaz qui, s'il n'est pas capté, contribue fortement aux émissions de gaz à effet de serre.

Pour autant, imposer pour la valorisation des biodéchets le recours systématique à la collecte séparée ne semble pas judicieux. Cette solution n'est pas adaptée à certains territoires. La collecte séparée en milieu urbain avec habitat collectif conduirait à collecter un gisement extrêmement faible, d'une médiocre qualité et pour un coût élevé. En milieu rural, la collecte séparée peut se justifier. Cependant, d'autres solutions existent également. Certaines collectivités, comme c'est le cas en Vendée, encouragent le compostage individuel. Le compostage collectif en point d'apport volontaire est également une piste intéressante.

Une généralisation à tout le pays de la collecte séparée aurait un coût non négligeable. L'association Amorce a transmis à votre rapporteur une estimation financière reposant sur les tonnages et les coûts utilisés dans le cadre des discussions sur le futur plan déchets, eux-mêmes issus des travaux de l'Ademe. Cette estimation prend en compte les économies réalisées par le détournement de cette fraction organique des installations de stockage ou de valorisation énergétique.

### ESTIMATION DU COÛT DE LA COLLECTE SÉPARÉE DES BIODÉCHETS

	Coût (en euros par tonne)	Tonnes	Coût total (euros)
<b>Coût de collecte de la fraction organique</b>	365	2 480 000	905 200 000
<b>Coût de la valorisation organique par compost</b>	50	1 240 000	62 000 000
<b>Coût de la valorisation organique par méthanisation</b>	90	620 000	55 800 000
<b>Traitement des refus</b>	66	248 000	16 368 000

<b>Économie réalisée sur le stockage</b>	66	992 000	-65 472 000
<b>Économie réalisée sur le traitement thermique</b>	107	1 488 000	-159 216 000
<b>Total</b>			<b>814 680 000</b>

*Source : Amorce*

Le surcoût d'une collecte séparée pour les collectivités locales serait de l'ordre de 800 millions d'euros (soit environ 13 euros par habitant). Le coût de la gestion des déchets ménagers pour les collectivités étant d'environ 8 milliards d'euros par an, cela représenterait une augmentation de 10 % du coût de la gestion des déchets ménagers.

Au-delà de ce surcoût, la collecte séparée des biodéchets signifie une condamnation des installations de tri mécano-biologique (TMB). Ces installations permettent le prétraitement des ordures ménagères en séparant les déchets organiques du reste des ordures. Ils sont généralement associés à une filière de valorisation biologique par compostage ou méthanisation. Il existe à ce jour 60 TMB en France. Les TMB restent pertinents dans de nombreux cas. Lorsqu'ils sont utilisés en vue de produire du compost, la qualité du produit sortant du TMB est garantie par le respect d'une norme, norme qui est la même que celle pour le compost issu d'une collecte séparée.

### ***C. L’AFFIRMATION DE GRANDS PRINCIPES EN MATIÈRE DE FILIÈRES DE RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DES PRODUCTEURS***

Votre commission se félicite de la définition par le projet de directive des grands principes s'appliquant en Europe aux filières de responsabilité élargie des producteurs.

Plusieurs obligations sont ainsi identifiées :

- la transparence financière ;
- l'autocontrôle ;
- l'obligation de dialogue, au sein des filières et avec les autorités ;
- la fixation de sanctions proportionnées pour les producteurs de déchets qui ne rempliraient pas leurs obligations.

#### *D. L'ADOPTION D'AMENDEMENTS DE CLARIFICATION*

Votre commission a complété la proposition de résolution européenne déposée par MM. Delebarre et Kern par l'adoption de plusieurs amendements :

- à l'initiative de votre rapporteure et d'Evelyne Didier, votre commission a supprimé, à l'alinéa 28, la référence à une taxe frappant tous les produits non recyclables vendus sur le marché européen et à l'obligation d'incorporation de 50 % de matières recyclées dans les biens mis sur le marché. S'il est important de responsabiliser encore davantage les acteurs économiques afin d'encourager l'écoconception des produits, il est préférable pour cela de recourir à des dispositifs incitatifs, plutôt que d'alourdir la fiscalité pour les ménages ou les normes pour les entreprises françaises ;

- à l'initiative de votre rapporteure, votre commission a indiqué qu'il serait souhaitable, afin d'éviter une application à géométrie variable de la directive en cours de discussion, de donner une définition harmonisée de la notion de « déchet recyclable ». En effet, la directive prévoit une interdiction de la mise en décharge des déchets recyclables à l'échéance de 2025 ; il s'agit donc bien de savoir précisément ce qui est visé. Pourraient être considérés comme des déchets recyclables les déchets collectés en vue d'être valorisés, notamment au travers des filières REP ;

- enfin, à l'initiative d'Evelyne Didier, votre commission a précisé que l'économie circulaire, objectif final du paquet déchets proposé par la Commission européenne, devrait s'envisager dans le cadre de boucles locales, ancrées dans les territoires.

---

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE**  
**SUR LA PROPOSITION DE DIRECTIVE**  
**PAQUET « DÉCHETS »**

**TEXTE DE LA COMMISSION**

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative aux déchets et abrogeant certaines directives,
- ④ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets, la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (COM (2014) 397 final),
- ⑤ Approuvant l'objectif de mise en place à terme d'une véritable économie circulaire de proximité au sein de l'Union européenne, fondée notamment sur des produits mieux conçus pour répondre aux exigences du développement durable et sur une valorisation adaptée des déchets ;
- ⑥ Appuyant l'objectif de lutte contre le gaspillage alimentaire contenu dans la proposition de directive ;
- ⑦ Soulignant que le dispositif proposé peut avoir des répercussions sur le fonctionnement et le financement des collectivités territoriales ;
- ⑧ Saluant les avancées indéniables contenues dans la proposition de directive, qu'il s'agisse de l'harmonisation des méthodes de calcul des statistiques relatives aux déchets ou de l'introduction dans le droit européen de la notion de déchets municipaux ;
- ⑨ Appuyant la mise en œuvre d'un encadrement européen du principe de responsabilité élargie du producteur ;

- ⑩ Regrettant que les objectifs assignés à l'ensemble des États membres s'appuient sur des statistiques passées non harmonisées et non consolidées ;
- ⑪ Constatant que l'écart entre les performances des États membres en matière de collecte, de traitement et de recyclage des déchets est assez marqué ;
- ⑫ Observant que l'interdiction de toute mise en décharge des déchets autres que résiduels à l'horizon 2030 apparaît techniquement impossible ;
- ⑬ Relevant l'insuffisante prise en compte des collectivités territoriales dans la proposition de directive et dans l'étude d'impact qui lui est jointe, notamment en ce qui concerne l'augmentation des coûts liée à la mise en place d'une collecte séparée des biodéchets ;
- ⑭ Considérant que la valorisation énergétique des déchets n'est pas suffisamment mise en avant par la proposition de directive, alors qu'elle permettrait de mieux répondre aux objectifs ambitieux assignés à l'ensemble des États membres tout en renforçant l'indépendance énergétique de l'Union européenne ;
- ⑮ Constatant l'absence d'ambition industrielle de l'Union européenne en faveur du développement des filières de tri et de recyclage, indispensable pour atteindre les objectifs chiffrés ;
- ⑯ Relevant que la proposition de directive n'assigne aucun objectif en matière de tri et de recyclage des déchets économiques, alors que ceux-ci représentent plus de 50 % des déchets produits en Europe ;
- ⑰ Observant que la proposition de directive n'émet aucun objectif en faveur d'une conception écoresponsable des produits ;
- ⑱ Constatant que le mécanisme d'alerte précoce mis en place à l'annexe VIII de la proposition de directive peut conduire la Commission européenne à obliger certains États membres à adopter des dispositions fiscales ;
- ⑲ Regrettant un recours important aux actes délégués, notamment pour mettre à jour la liste des déchets visés par la proposition de directive ;
- ⑳ Encourage la Commission européenne à mettre en place des objectifs différenciés selon les États membres, adaptés à leur situation au moment de l'entrée en vigueur de la directive ;

- 
- ②① Souhaite la réévaluation des objectifs de la proposition de directive, cinq ans après l'entrée en vigueur de la directive, et l'harmonisation des méthodes de calcul qu'elle contient ;
- ②② Invite à réviser la définition des déchets municipaux proposée par la Commission européenne pour y intégrer les déchets liés à l'assainissement collectif et les déchets de services de collecte municipale ;
- ②③ Invite la Commission européenne à définir la notion de déchet recyclable, afin de garantir une application harmonisée de l'interdiction de mise en décharge, à horizon 2025, de ces déchets ;
- ②④ Entend que soit rappelé le caractère universel du principe de responsabilité élargie du producteur, qui s'applique donc à tous les territoires, ainsi que sa dimension non-lucrative ;
- ②⑤ Préconise l'affectation d'une partie des financements européens en faveur de la filière industrielle du tri et du recyclage ;
- ②⑥ Appelle à la mise en place d'objectifs précis en matière de valorisation des déchets économiques ;
- ②⑦ Insiste pour que soit laissé aux États membres le soin de déterminer les modalités de collecte des biodéchets ;
- ②⑧ Demande que les conséquences financières de l'entrée en vigueur de la directive pour les collectivités territoriales, et en particulier les communes, soient précisément évaluées et prises en compte dans les négociations ;
- ②⑨ Invite à une plus grande responsabilisation des acteurs économiques en vue de mieux concevoir des produits écoresponsables ;
- ③⑩ Souhaite la mise en avant, dans la proposition de directive, de la valorisation énergétique des déchets au travers, notamment, d'un soutien aux filières dont les rendements dépassent 60 % aujourd'hui, afin qu'ils atteignent 70 % d'ici 2030 ;
- ③⑪ Rappelle que la fiscalité demeure de la compétence des États membres et que les recommandations de cet ordre adressées par la Commission européenne dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce ne sauraient être, en conséquence, que non contraignantes ;
- ③⑫ Demande que soit limité le plus possible et dûment justifié le recours aux actes délégués ;

- ③ Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.

---

## TRAVAUX EN COMMISSION

Réunie le mardi 2 décembre 2014, la commission a examiné le rapport et le texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 80 (2014-2015) présentée par MM. Michel Delebarre et Claude Kern, au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *quater* du Règlement, sur la proposition de directive Paquet « déchets ».

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – J'ai l'honneur de vous présenter mon premier rapport sur une proposition de résolution européenne (PPRE), déposée par nos collègues Michel Delebarre et Claude Kern, relative au paquet déchets, présenté par la Commission européenne le 2 juillet dernier.

Cette révision globale des politiques des déchets au niveau européen s'inscrit dans un paquet économie circulaire. Selon la Commission, le passage à l'économie circulaire créera 2 millions d'emplois d'ici à 2030. Le paquet déchets est censé, pour sa part, permettre aux entreprises d'économiser 55 milliards d'euros, tout en créant 526 000 emplois. Il faut toutefois rester prudents : les bénéfices attendus par la Commission du projet de directive ne semblent pas reposer sur une véritable étude d'impact approfondie.

Le projet de directive modifie la législation européenne existante en matière de déchets, et en particulier la directive cadre de 2008 qui a fixé la hiérarchie des modes de traitement : la prévention, puis le réemploi, le recyclage, la valorisation, et enfin l'élimination. La directive de 2008 a également fixé un objectif de réemploi et de recyclage de 50 % des déchets ménagers d'ici à 2020.

Le nouveau texte déposé par la Commission vise les déchets municipaux, définis comme comprenant les ordures ménagères, les encombrants des ménages, les déchets de jardin et ceux issus de l'entretien des espaces verts publics, enfin, les déchets des artisans et des commerçants assimilés aux ordures ménagères. Cela correspond globalement à la définition des déchets ménagers dans notre droit interne.

De nouveaux objectifs ambitieux sont fixés par la Commission : 70 % de réemploi et de recyclage à l'horizon 2030 ; l'interdiction de la mise en décharge des déchets recyclables (plastiques, métaux, verre, papier et carton, déchets biodégradables) à partir de 2025 ; l'interdiction de toute mise en décharge des déchets autres que résiduels à l'horizon 2030. A ces objectifs contraignants, la Commission ajoute, à titre indicatif, une cible de réduction de 30 % du gaspillage alimentaire à l'horizon 2025.

La proposition de directive fixe aussi un objectif d'harmonisation des définitions et des méthodes de calcul des statistiques déchets en Europe.

Elle prévoit également un système d'alerte précoce de la Commission, visant à détecter les insuffisances des États membres et à y remédier avant les échéances fixées par le texte : concrètement la Commission pourrait présenter à l'État concerné des recommandations, qu'il devra intégrer dans un plan de mise en conformité.

Sur le sujet des filières de responsabilité élargie des producteurs, qui transfèrent aux industriels la responsabilité financière voire opérationnelle de gestion de leurs déchets, la proposition de directive prévoit la mise en place d'exigences minimales. Dernière mesure importante : les États membres devront prévoir une collecte séparée des biodéchets d'ici à 2025.

La commission des affaires européennes a adopté une proposition de résolution déposée par Michel Delebarre et Claude Kern, qui dresse un bilan plutôt positif bien que contrasté.

Cette proposition de résolution européenne salue l'ambition des objectifs fixés par la directive, et l'intégration du texte dans une logique d'économie circulaire. Pour autant, Michel Delebarre et Claude Kern estiment que les objectifs fixés en matière de recyclage et de mise en décharge risquent d'être un peu trop ambitieux au regard des performances constatées actuellement au sein de l'Union. A cet égard, l'harmonisation des statistiques déchets en Europe est un sujet crucial. Ainsi l'Allemagne et l'Autriche ont éliminé statistiquement la mise en décharge des déchets municipaux. Toutefois, si l'on regarde de plus près, on constate que ce n'est qu'au prix d'un artifice de calcul : les déchets faisant l'objet d'un prétraitement en centre de tri sortent de la catégorie déchets municipaux et sont considérés comme déchets industriels. Certains sont ensuite bien mis en décharge, mais n'apparaissent plus dans les comptes des déchets municipaux. L'objectif zéro déchet en décharge n'est donc pas réellement atteint. S'appuyer sur l'exemple allemand pour promouvoir l'interdiction de mise en décharge des déchets municipaux à l'horizon 2030 n'est donc pas judicieux. De la même manière, pour les États entrés dans l'Union européenne en 2004 et 2007, et qui placent encore plus de 70 % de leurs déchets en décharge, les objectifs de la Commission sont largement inadaptés.

La proposition de résolution de nos collègues insiste sur la nécessité de fixer des objectifs différenciés selon les États membres, pour mieux tenir compte des réalités à l'entrée en vigueur de la directive, avec une réévaluation des objectifs dans cinq ans.

Elle déplore l'obligation de mise en place d'une collecte séparée des biodéchets, c'est-à-dire des déchets organiques et des déchets verts, qui représentent environ un tiers des déchets contenus dans une poubelle. La collecte séparée implique de nouveaux coûts extrêmement élevés : la proposition de résolution estime que la collecte et la valorisation des biodéchets coûteraient 400 euros par tonne pour les collectivités.

---

MM. Delebarre et Kern s'interrogent également sur l'adéquation de la filière industrielle de tri et de recyclage européenne aux objectifs fixés. Les filières semblent à l'heure actuelle sous-dimensionnées. En France, les 250 centres de recyclage des matières plastiques se limitent au traitement des flacons. Ils ne peuvent généralement pas prendre en charge les barquettes et les films plastiques. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) a souligné la nécessité de leur modernisation, qui soulève la question du financement...

Concernant l'objectif zéro déchet en décharge en 2030, la résolution rappelle qu'un tiers de la poubelle moyenne n'est pas recyclable. Ses auteurs estiment que la directive n'insiste pas assez sur la valorisation énergétique.

Enfin, la proposition de résolution regrette que le recyclage ne soit envisagé qu'en fin de vie des produits, au moment de la mise en décharge. Aucun objectif contraignant n'est imposé aux producteurs ou aux importateurs de biens. Il serait intéressant de les inciter à concevoir ou à vendre des produits éco-responsables. Les auteurs de la résolution proposent, d'une part, une obligation d'incorporation de 50 % de matières recyclées dans les biens mis sur le marché, d'autre part, la mise en place d'une taxe frappant tous les produits non recyclables vendus sur le marché européen.

Nous devons nous féliciter que le projet de directive fixe de nouveaux objectifs ambitieux à horizon 2030. Ces objectifs sont d'ailleurs en ligne avec ceux envisagés par la France dans le cadre du projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte.

Pour autant, l'harmonisation des méthodes de calcul des performances de recyclage est un enjeu crucial, et je partage la position de nos collègues de la commission des affaires européennes. En ce qui concerne l'objectif de 50 % de valorisation matière d'ici à 2020, il existe douze méthodes de calcul prévues par la directive cadre de 2008... Pour la France, en fonction de la méthode de calcul retenue, le recyclage atteint entre 35 et 62 %. Le classement des performances européennes est largement faussé. Les chiffres ciblés par la Commission, notamment l'objectif de 70 % de recyclage à l'horizon 2030, sont probablement disproportionnés. C'est pourquoi je souscris pleinement à l'idée d'une approche différenciée selon les États, avec par exemple un objectif chiffré commun mais des échéances ajustées selon les situations initiales.

En outre, le chiffre de 70 % est probablement un peu trop élevé pour la France. D'après les évaluations fournies par le ministère de l'écologie, il vaudrait mieux viser 60 à 65 % de recyclage d'ici à 2030. Comme seulement deux tiers de la poubelle d'ordures ménagères moyenne sont recyclables, cela signifie en réalité viser une valorisation de presque 100 % du gisement.

Autre point à noter, cette proposition de directive européenne ne prend pas suffisamment en compte les compétences des collectivités

territoriales. C'est une tendance assez globale en matière de politique des déchets... Autant il semble essentiel de fixer aux collectivités une obligation de résultat, avec des objectifs ambitieux en termes de valorisation, pour engager la transition vers une économie circulaire, autant il est inacceptable de leur fixer une obligation de moyens, en leur imposant tel ou tel mode de valorisation plutôt qu'un autre. Les choix des collectivités sont fonction des installations déjà existantes sur leur territoire et de leurs spécificités démographiques et urbanistiques. Une planification verticale, ne tenant pas compte du terrain, et effectuée sans aucun calcul des performances économiques comparatives des différentes solutions de traitement, ne pourra jamais être adaptée à la diversité des réalités.

À ce titre, l'obligation de collecte séparée des biodéchets à compter de 2025 a particulièrement retenu mon attention. Il est intéressant de fixer des objectifs en termes d'amélioration de la valorisation organique. Le maintien de flux de déchets organiques en décharges conduit à une production de méthane qui, s'il n'est pas capté, contribue fortement aux émissions de gaz à effet de serre. Mais imposer la généralisation de la collecte séparée n'est pas judicieux et n'est pas adapté à certains territoires. En milieu urbain avec habitat collectif, cela conduirait à collecter un gisement extrêmement faible, d'une mauvaise qualité et pour un coût élevé. En milieu rural, la collecte séparée peut se justifier. Mais là encore, d'autres solutions existent également. Certaines collectivités, comme c'est le cas en Vendée, encouragent le compostage individuel. Le compostage collectif en point d'apport volontaire est également une piste intéressante.

Une généralisation à tout le pays de la collecte séparée aurait un coût non négligeable. Selon l'association Amorçage, le surcoût d'une collecte séparée pour les collectivités locales serait de l'ordre de 800 millions d'euros, soit environ 13 euros par habitant. Le coût de la gestion des déchets ménagers pour les collectivités étant d'environ 8 milliards d'euros par an, cela représenterait une augmentation de 10 % du coût de la gestion des déchets ménagers.

De plus, généraliser la collecte séparée des biodéchets signifie condamner les installations de tri mécano-biologique (les TMB) qui permettent le prétraitement des ordures ménagères en séparant les déchets organiques du reste des ordures. Ils sont généralement associés à une filière de valorisation biologique par compostage ou méthanisation. Il y a 60 TMB en France. Ces structures - il en existe dans mon département - restent pertinentes dans de nombreux cas. La qualité du produit sortant du TMB est garantie par le respect d'une norme, norme qui est la même que celle pour le compost issu d'une collecte séparée. Soyons vigilants sur cette obligation de collecte séparée ! Ma position rejoint là aussi celle de nos collègues des affaires européennes.

Nous pouvons enfin nous féliciter que la directive définisse les grands principes s'appliquant aux filières REP : la transparence financière,

l'autocontrôle, l'obligation de dialogue, au sein des filières et avec les autorités, et la fixation de sanctions pour les producteurs de déchets qui ne remplissent pas leurs obligations.

Je vous proposerai deux amendements. Le premier invite la Commission européenne à donner une définition harmonisée de la notion de « déchet recyclable ». La directive prévoit une interdiction de la mise en décharge des déchets recyclables à l'échéance de 2025, mais il n'y a pas de définition partagée à ce jour. Il est important d'éviter une application à géométrie variable. Nous pourrions considérer comme déchets recyclables les déchets collectés en vue d'être valorisés, notamment au travers des filières REP. Mon second amendement porte sur la référence à une taxe frappant tous les produits non recyclables vendus sur le marché européen et à l'obligation d'incorporation de 50 % de matières recyclées dans les biens mis sur le marché. Il est important de responsabiliser davantage les acteurs économiques et d'encourager l'écoconception des produits. Pour autant, il est préférable pour cela de recourir à des dispositifs incitatifs, plutôt que d'alourdir la fiscalité pour les ménages ou les normes pour les entreprises.

Je vous propose, en conclusion, d'adopter la proposition de résolution de Michel Delebarre et Claude Kern, qui traduit à la fois l'approbation de l'ambition et des objectifs fixés par la Commission européenne, mais aussi une certaine inquiétude quant à la prise en compte des collectivités.

**M. Claude Kern, auteur de la PPRE.** – Je remercie Mme Billon pour son étude attentive de notre proposition de résolution. Nous partageons les mêmes interrogations, notamment sur le caractère trop ambitieux des objectifs. L'adéquation de la filière industrielle de tri et de recyclage n'est pas assurée car nos 250 centres de recyclage ne prennent pas en charge les barquettes ni les films plastiques. Il est difficile de généraliser les consignes de tri. La collecte séparée aurait un coût supplémentaire très élevé pour les collectivités territoriales. En outre, les TMB commencent à se développer. Ne négligeons pas cette filière. Si nous devons favoriser la valorisation matière des poubelles, n'oublions pas la valorisation énergétique car un tiers de déchets n'est pas recyclable. Nous renforcerions aussi notre indépendance énergétique. Les amendements de la rapporteure nous satisfont.

**M. Gérard Miquel.** – Je salue le travail de notre rapporteure. Je me réjouis que les objectifs européens soient ambitieux. Dans les prochaines décennies nous ne considérerons plus les déchets comme aujourd'hui mais comme une ressource secondaire. Nous devons valoriser tant les déchets recyclables, que les produits fermentescibles, susceptibles d'être utilisés pour produire du méthane ou du compost, ou ceux destinés à être transformés en combustible. Cependant une période transitoire est nécessaire pour faire évoluer nos installations. Les TMB fonctionnent : il est inutile d'en construire d'autres. Les incinérateurs devront être revus pour pouvoir prendre en charge des produits à fort pouvoir calorifique (PCI). La mise en décharge

disparaîtra à terme. Les mesures proposées vont dans le bon sens. Toutefois, il ne faut pas oublier qu'une forte disparité prévaut entre les pays, et même, en France, entre les différents territoires. Beaucoup de travail reste à faire pour accroître encore le recyclage. Je suis favorable aux amendements déposés. Je ne suis pas favorable toutefois à la suppression de la taxe sur les produits non recyclables. Il serait bon que ceux qui produisent ces déchets qui encombrant nos poubelles cotisent. Leur incinération ou leur transport en décharge est coûteux, de l'ordre de 120 à 150 euros la tonne. Dans de nombreux départements on a distribué des composteurs individuels. Il faut aussi mettre en place la collecte sélective auprès des professionnels, comme les cantines, les restaurateurs, les hôpitaux, etc. Les quantités de produits fermentescibles à collecter sont importantes. C'est pourquoi nous avons besoin de plus de temps pour adapter notre système de collecte et nos outils industriels, mais il faut garder des objectifs ambitieux...

**M. Hervé Maurey, président.** – Encore faut-il avoir les moyens de les tenir, sinon, comme dans d'autres domaines, ils resteront lettre morte.

**M. Gérard Miquel.** – Certains les ont atteints ! Tout est affaire de volonté politique.

**Mme Évelyne Didier.** – Je salue le travail des auteurs de la résolution et de notre rapporteure. La hiérarchie des objectifs est importante. La démarche doit concerner tous les territoires ; il s'agit d'une question de salubrité publique et d'un service de première nécessité.

Il conviendrait de créer une catégorie intermédiaire en distinguant la valorisation énergétique de la valorisation matière, et en la plaçant juste avant la mise en décharge et l'incinération. L'objectif premier doit être en effet de favoriser l'éco-conception pour diminuer le volume des déchets produits et brûlés. La politique des déchets ne doit pas se réduire à une politique énergétique.

Je partage le point de vue de Gérard Miquel : les objectifs doivent être ambitieux. Il était indispensable de souligner les difficultés liées aux statistiques. Nous passons pour de mauvais élèves alors que ce n'est pas le cas ! J'ai apprécié la distinction entre collecte à la source et collecte séparée. L'idée qui consiste à couvrir les territoires rentables est dangereuse. Je souscris au caractère non lucratif des REP. La lutte contre le gaspillage est indispensable. Une Europe à géométrie variable, pourquoi pas ! Mais il faudra fixer un point de convergence.

Nous regrettons l'absence de référence au principe de proximité ; j'ai d'ailleurs déposé un amendement à l'alinéa 5 pour introduire la notion.

Il n'est pas normal que les producteurs qui ne font pas l'effort de développer des produits non recyclables ne soient pas taxés. Toutefois, une taxe généralisée sur les produits non recyclables s'apparente à une hausse de la TVA, impôt injuste envers les plus modestes. Nous y sommes hostiles.

Enfin je m'étonne des propos de certains membres de la commission des affaires européennes qui considéreraient que nous devions nous borner à entériner cette proposition de résolution européenne sans l'amender...

**M. Hervé Maurey, président.** – Je partage votre étonnement !

**Mme Évelyne Didier.** – Mes propos ne visaient pas Monsieur Kern.

**M. Charles Revet.** – Je salue à mon tour le travail de notre rapporteure. Il faut fixer des objectifs ambitieux : il devrait être possible de tout recycler ou réutiliser. Il y a quelques jours, nous avons inauguré une unité de compost et de méthanisation en Seine-Maritime où nous disposons déjà d'une unité de production de plastique d'origine végétale, en attendant l'installation prochaine d'une nouvelle unité à Lillebonne. J'invite d'ailleurs notre commission à se rendre sur place pour étudier son fonctionnement.

Pendant longtemps, la présence de matière plastique dans les déchets a bloqué le développement du compostage. En Seine-Maritime, grand département producteur de lin, il suffisait de la présence d'un simple fil en plastique pour que les ballots de filasse soient rejetés par les transformateurs. Les plastiques d'origine végétale, eux, sont dégradables en quelques mois...

**Mme Chantal Jouanno.** – À condition qu'ils soient mis en compost !

**M. Charles Revet.** – Que dit la proposition de résolution européenne à ce sujet ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Je salue le travail des auteurs de la résolution et de notre rapporteure.

Il est nécessaire d'harmoniser les méthodes de calcul, non seulement au sein de l'Union, mais aussi en France. En fonction des sources, les données varient du tout au tout. J'ai été présidente de l'Ademe : les chiffres n'étaient jamais les mêmes d'une source à l'autre ! Il y a avait de quoi s'arracher les cheveux...

Il faut aussi tenir compte du coût de la collecte séparée. L'imposer ou non devrait relever du libre choix des différents pays ou des collectivités territoriales. Je partage aussi votre point de vue sur la valorisation des déchets d'origine industrielle ; le chantier est énorme. Je partage vos objectifs en matière de financement et l'objectif d'incorporation des matières recyclées. L'idée d'une taxe ne me déplait pas.

En revanche, l'exposé des motifs me laisse sceptique. Les études d'impact ont été validées par le comité de la Commission et elles sont souvent plus sérieuses que celles de notre gouvernement... Il ne faut pas, en outre, fonder notre opposition uniquement sur le cas de l'Allemagne ; d'autres pays sont performants. Il serait préférable de reconnaître que nous avons des difficultés à atteindre l'objectif de zéro déchets en décharge plutôt que de donner l'impression, par une rédaction maladroite, de le contester.

Est-il également opportun de rétablir la valorisation énergétique dans la proposition de résolution européenne ? Je suis réservée. Il est également regrettable que l'essentiel de nos produits issus de la valorisation organique partent à l'étranger. L'enjeu est de constituer des stocks stratégiques de proximité, sinon nous souffrirons rapidement d'un manque de ressources. Or la directive est muette sur ce point.

- Présidence de M. Charles Revet, vice-président. -

**Mme Annick Billon, rapporteure.** - J'ai effectivement écarté l'idée d'une taxe sur les produits non recyclables ; il faudrait en outre réunir l'unanimité des pays membres de l'UE, ce qui semble utopique.

Nous sommes tous favorables à des objectifs ambitieux. Toutefois, pour savoir s'ils sont réalistes, il faut se pencher sur la question des statistiques. Certains pays ont des statistiques très flatteuses, mais elles sont faussées.

Je suis d'accord avec M. Miquel, il n'est pas nécessaire de construire davantage de TMB. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille les condamner, il s'agit parfois de la seule solution pour traiter les déchets à proximité. Il est rassurant que le produit sortant des TMB doive respecter les mêmes normes que celles valables pour le compost issu d'une collecte séparée. Je ne suis pas non plus favorable à de nouveaux incinérateurs. Nous souhaitons tous la fin des décharges à terme.

Madame Didier, votre souhait de revoir la place de la valorisation énergétique dans la hiérarchie est déjà exaucé car les objectifs fixés par la directive sont d'abord de diminuer la production de déchets, puis de les recycler et de les valoriser, et enfin de les éliminer.

Enfin, comme vous, Madame Jouanno, je souhaite une harmonisation des chiffres, en Europe comme en France.

**M. Claude Kern, auteur de la PPRE.** - Nous avons exclu les produits alimentaires du champ de la taxe pour éviter de trop peser sur les ménages modestes. Il est juste qu'un produit importé respecte les mêmes normes que les produits européens. Les plastiques d'origine végétale étaient conçus pour se dégrader en quelques mois, mais les premières constatations ne sont pas probantes.

Il faudrait harmoniser aussi la définition des déchets. Ainsi, les sous-produits de filtrage et lavage des fumées (REFIOMS) sont considérés en Allemagne comme un produit, utilisé comme ciment, avec de très bons résultats, alors qu'en France ils sont considérés comme un déchet et nous les enfouissons.

Nous souscrivons évidemment à l'objectif de zéro déchets recyclables en décharges. La directive visait les déchets municipaux ; or les

déchets ménagers comportent une part importante de déchets non recyclables.

En ce qui concerne la valorisation énergétique, nous avons ciblé les installations qui ont des rendements supérieurs à 60 % pour leur fixer un objectif de 70 % en 2030.

**M. Pierre Médevielle.** – Les REFIOMS ont une forte teneur en métaux lourds. Leur utilisation paraît problématique...

**M. Claude Kern, auteur de la PPRE.** – En effet ! Il existe un contrôle. Quand le taux de métaux lourds est trop élevé, ils sont refusés.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

**Mme Évelyne Didier.** – L'amendement n° 1 inscrit formellement le principe de proximité dans la proposition de résolution européenne. Il est important d'assurer une gestion des déchets aussi proche que possible de leur point de production afin de favoriser le développement d'une économie circulaire territorialisée.

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Avis favorable. L'encouragement au développement d'une économie circulaire est conforme aux objectifs définis par la loi de juillet 1992 relative à l'élimination des déchets, qui entendait favoriser la gestion de proximité des déchets, pour diminuer leur transport et créer des emplois non délocalisables.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

**Mme Évelyne Didier.** – L'amendement n° 2 supprime l'alinéa 14 qui va à l'encontre de la hiérarchie vertueuse définie par les textes européens pour la gestion des déchets. Placer la valorisation énergétique au même plan que la valorisation matière est difficilement compatible avec la finalité de la politique des déchets qui est leur réduction.

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Avis défavorable. Les auteurs de la PPRE n'ont pas entendu faire de la valorisation énergétique un objectif en soi de la politique des déchets. Ils souhaitent simplement l'encourager.

*L'amendement n° 2 n'est pas adopté.*

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – L'amendement n° 4 insère un alinéa après l'alinéa 22 pour inviter la Commission européenne à définir la notion de déchet recyclable, afin de garantir une application harmonisée de l'interdiction de mise en décharge à horizon 2025. Pourraient, par exemple, être considérés comme des déchets recyclables les déchets collectés en vue d'être valorisés, notamment au travers des filières REP.

*L'amendement n° 4 est adopté.*

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – L'amendement n° 5 supprime la fin de l'alinéa 28. L'obligation d'incorporation de 50 % de matières

recyclées serait particulièrement difficile à contrôler. Pour certains produits qui se recyclent très bien, comme l'acier, il faudrait créer un système très lourd de traçabilité, tandis que, pour d'autres produits, cette obligation serait quasiment impossible à remplir. De plus, si une taxe européenne sur les produits non recyclables a le mérite de frapper également les produits importés, sa mise en œuvre nécessiterait l'unanimité des États membres, piste inenvisageable à ce jour. En outre, cette taxe s'apparenterait, en pratique, à une taxe sur la consommation ou à une hausse de TVA. Privilégions les dispositifs incitatifs pour responsabiliser davantage les acteurs économiques.

**Mme Évelyne Didier.** – L'amendement n° 3 est identique.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Ces amendements suppriment l'objectif d'incorporation de 50 % de matière recyclée dans les biens mis sur le marché et la taxe sur les produits non recyclables. Les objectifs fixés sont sans doute ambitieux. Nous aurions aimé avoir un éclairage du gouvernement...

**Mme Évelyne Didier.** – Il est peu probable que le débat ait lieu en séance.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Nous nous abstenons.

**Mme Chantal Jouanno.** – Je m'abstiens : il m'est impossible d'arbitrer entre deux membres de mon groupe...

*Les amendements identiques n° 5 et n° 3 sont adoptés.*

*La commission adopte la proposition de résolution ainsi modifiée.*

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Mardi 25 novembre 2014 :

- *Direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère de l'écologie, du développement durable, et de l'énergie* : Mme **Christine Cros**, chef du bureau de la planification et de la gestion des déchets, et **M. Samuel Just**, chargé de mission sur la politique des déchets ;

- *Cercle national du recyclage (CNR)* : M. **Bertrand Bohain**, délégué général.

### Jeudi 27 novembre 2014 :

- *AMORCE* : M. **Nicolas Roussat**, responsable du pôle Déchets.



## TABLEAU COMPARATIF

Texte de la commission des affaires européennes	Texte de la commission du développement durable
Le Sénat,	<b>Alinéa sans modification</b>
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	<b>Alinéa sans modification</b>
Vu la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative aux déchets et abrogeant certaines directives,	<b>Alinéa sans modification</b>
Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets, la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (COM (2014) 397 final),	<b>Alinéa sans modification</b>
Approuvant l'objectif de mise en place à terme d'une véritable économie circulaire au sein de l'Union européenne, fondée notamment sur des produits mieux conçus pour répondre aux exigences du développement durable et sur une valorisation adaptée des déchets ;	Approuvant l'objectif de mise en place à terme d'une véritable économie circulaire <u>de proximité</u> au sein de l'Union européenne, fondée notamment sur des produits mieux conçus pour répondre aux exigences du développement durable et une valorisation adaptée des déchets ;
Appuyant l'objectif de lutte contre le gaspillage alimentaire contenu dans la proposition de directive ;	<b>Alinéa sans modification</b>
Soulignant que le dispositif proposé peut avoir des répercussions sur le fonctionnement et le financement des collectivités territoriales ;	<b>Alinéa sans modification</b>
Saluant les avancées indéniables contenues dans la proposition de directive, qu'il s'agisse de l'harmonisation des méthodes de calcul des statistiques relatives aux déchets ou de l'introduction dans le droit européen de la notion de déchets municipaux ;	<b>Alinéa sans modification</b>
Appuyant la mise en œuvre d'un encadrement européen du principe de responsabilité élargie du producteur ;	<b>Alinéa sans modification</b>
Regrettant que les objectifs assignés à l'ensemble des États membres s'appuient sur des statistiques passées non harmonisées et non consolidées ;	<b>Alinéa sans modification</b>
Constatant que l'écart entre les performances des États membres en matière de collecte, de traitement et de recyclage des déchets est assez marqué ;	<b>Alinéa sans modification</b>

**Texte de la commission des affaires européennes**

Observant que l'interdiction de toute mise en décharge des déchets autres que résiduels à l'horizon 2030 apparaît techniquement impossible ;

Relevant l'insuffisante prise en compte des collectivités territoriales dans la proposition de directive et dans l'étude d'impact qui lui est jointe, notamment en ce qui concerne l'augmentation des coûts liée à la mise en place d'une collecte séparée des biodéchets ;

Considérant que la valorisation énergétique des déchets n'est pas suffisamment mise en avant par la proposition de directive, alors qu'elle permettrait de mieux répondre aux objectifs ambitieux assignés à l'ensemble des États membres tout en renforçant l'indépendance énergétique de l'Union européenne ;

Constatant l'absence d'ambition industrielle de l'Union européenne en faveur du développement des filières de tri et de recyclage, indispensable pour atteindre les objectifs chiffrés ;

Relevant que la proposition de directive n'assigne aucun objectif en matière de tri et de recyclage des déchets économiques, alors que ceux-ci représentent plus de 50 % des déchets produits en Europe ;

Observant que la proposition de directive n'émet aucun objectif en faveur d'une conception écoresponsable des produits ;

Constatant que le mécanisme d'alerte précoce mis en place à l'annexe VIII de la proposition de directive peut conduire la Commission européenne à obliger certains États membres à adopter des dispositions fiscales ;

Regrettant un recours important aux actes délégués, notamment pour mettre à jour la liste des déchets visés par la proposition de directive ;

Encourage la Commission européenne à mettre en place des objectifs différenciés selon les États membres, adaptés à leur situation au moment de l'entrée en vigueur de la directive ;

Souhaite la réévaluation des objectifs de la proposition de directive, cinq ans après l'entrée en vigueur de la directive, et l'harmonisation des méthodes de calcul qu'elle contient ;

Invite à réviser la définition des déchets municipaux proposée par la Commission européenne pour y intégrer les déchets liés à l'assainissement collectif et les déchets de services de collecte municipale ;

**Texte de la commission du développement durable**

**Alinéa sans modification**

**Texte de la commission des affaires européennes**

**Texte de la commission du développement durable**

Entend que soit rappelé le caractère universel du principe de responsabilité élargie du producteur, qui s'applique donc à tous les territoires, ainsi que sa dimension non-lucrative ;

Préconise l'affectation d'une partie des financements européens en faveur de la filière industrielle du tri et du recyclage ;

Appelle à la mise en place d'objectifs précis en matière de valorisation des déchets économiques ;

Insiste pour que soit laissé aux États membres le soin de déterminer les modalités de collecte des biodéchets ;

Demande que les conséquences financières de l'entrée en vigueur de la directive pour les collectivités territoriales, et en particulier les communes, soient précisément évaluées et prises en compte dans les négociations ;

Invite à une plus grande responsabilisation des acteurs économiques en vue de mieux concevoir des produits écoresponsables ~~via l'introduction d'une taxe frappant tous les produits non recyclables vendus sur le marché européen et l'introduction d'un objectif d'incorporation de 50 % de matières recyclées dans les biens mis sur le marché ;~~

Souhaite la mise en avant, dans la proposition de directive, de la valorisation énergétique des déchets au travers, notamment, d'un soutien aux filières dont les rendements dépassent 60 % aujourd'hui, afin qu'ils atteignent 70 % d'ici 2030 ;

Rappelle que la fiscalité demeure de la compétence des États membres et que les recommandations de cet ordre adressées par la Commission européenne dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce ne sauraient être, en conséquence, que non contraignantes ;

Demande que soit limité le plus possible et dûment justifié le recours aux actes délégués ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.

Invite la Commission européenne à définir la notion de déchet recyclable, afin de garantir une application harmonisée de l'interdiction de mise en décharge, à horizon 2025, de ces déchets ;

**Alinéa sans modification**

Invite à une plus grande responsabilisation des acteurs économiques en vue de mieux concevoir des produits écoresponsables ;

**Alinéa sans modification**

**Alinéa sans modification**

**Alinéa sans modification**

**Alinéa sans modification**