



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 20

2012

LE FINANCEMENT DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES
DE GESTION DES DÉCHETS MUNICIPAUX AU TITRE DES
ACTIONS STRUCTURELLES AIDE-T-IL EFFICACEMENT
LES ÉTATS MEMBRES À RÉALISER LES OBJECTIFS
DE LA POLITIQUE DE L'UE EN MATIÈRE DE DÉCHETS?



Rapport spécial n° 20 // 2012

LE FINANCEMENT DES PROJETS
D'INFRASTRUCTURES DE GESTION
DES DÉCHETS MUNICIPAUX AU
TITRE DES ACTIONS STRUCTURELLES
AIDE-T-IL EFFICACEMENT
LES ÉTATS MEMBRES À RÉALISER
LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE
DE L'UE EN MATIÈRE DE DÉCHETS?

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 20 // 2012

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2012

ISBN 978-92-9241-009-4
doi:10.2865/41648

© Union européenne, 2012
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

Points

	GLOSSAIRE
I-IV	SYNTHÈSE
1-13	INTRODUCTION
1-9	GESTION DES DÉCHETS MUNICIPAUX DANS L'UE
10-13	LE COFINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE GESTION DES DÉCHETS MUNICIPAUX SOLIDES AU TITRE DES ACTIONS STRUCTURELLES DE L'UE
14-19	ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT
20-68	OBSERVATIONS
20-34	LES INFRASTRUCTURES DE GESTION DES DÉCHETS MUNICIPAUX ONT-ELLES DONNÉ DE BONS RÉSULTATS?
23-28	LES USINES DE GESTION DES DÉCHETS ÉTAIENT EFFICACES À DIVERS DEGRÉS, MAIS CELLES RECEVANT DES DÉCHETS NON TRIÉS ÉTAIENT PEU PERFORMANTES
29-34	LA QUASI-TOTALITÉ DES INFRASTRUCTURES RÉPONDAIENT AUX EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES, MAIS PLUS DE DEUX TIERS DES DÉCHARGES NE DISPOSAIENT PAS DE LA GARANTIE FINANCIÈRE REQUISE POUR COUVRIR LES COÛTS DE DÉSAAFECTATION ET D'ENTRETIEN APRÈS DÉSAAFECTATION
35-44	LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE L'UE EN MATIÈRE DE DÉCHETS ONT-ILS ÉTÉ RÉALISÉS AU NIVEAU RÉGIONAL?
37-38	INCOHÉRENCES AU NIVEAU DE LA COMMUNICATION DES DONNÉES
39	LA PRODUCTION DE DÉCHETS A AUGMENTÉ DANS SIX DES RÉGIONS SÉLECTIONNÉES
40-42	SEUL UN QUART DES RÉGIONS SÉLECTIONNÉES A SENSIBLEMENT AUGMENTÉ SON TAUX DE COLLECTE SÉLECTIVE, DIMINUÉ LE RECOURS À LA MISE EN DÉCHARGE ET CONTRIBUÉ À ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE L'UE
43-44	LES DÉCHARGES ILLÉGALES ONT ÉTÉ SUPPRIMÉES DANS LA MOITIÉ DES RÉGIONS, MAIS LES DÉCHETS ÉTAIENT GÉNÉRALEMENT MIS EN DÉCHARGE SANS TRAITEMENT PRÉALABLE
45-68	DES MESURES ONT-ELLES ÉTÉ MISES EN PLACE POUR OPTIMISER L'EFFICACITÉ DU FINANCEMENT DE L'UE?
47-54	LE NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE NATURE INFORMATIVE, ADMINISTRATIVE ET ÉCONOMIQUE VARIAIT SENSIBLEMENT D'UNE RÉGION SÉLECTIONNÉE À L'AUTRE
55-60	LORS DE L'APPROBATION DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS OU DES PROJETS, LA COMMISSION N'A PAS ENCOURAGÉ LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES D'ACCOMPAGNEMENT
61-68	DES FAIBLESSES AFFECTENT LE CADRE RÉGLEMENTAIRE RELATIF AUX DÉCHETS AINSI QUE LES LIGNES DIRECTRICES DE L'UE

69-77 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

70-72 PERFORMANCE DES INFRASTRUCTURES DE GESTION DES DÉCHETS MUNICIPAUX

73-74 OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE L'UE EN MATIÈRE DE DÉCHETS AU NIVEAU RÉGIONAL

75-77 MESURES MISES EN PLACE POUR OPTIMISER L'EFFICACITÉ DU FINANCEMENT DE L'UE

ANNEXE I — SYSTÈME DE GESTION DES DÉCHETS, DE LEUR SOURCE À LEUR ÉLIMINATION FINALE

ANNEXE II — AIDE OCTROYÉE AUX PROJETS DE GESTION DES DÉCHETS AU TITRE DES ACTIONS STRUCTURELLES

ANNEXE III — LISTE DES INFRASTRUCTURES SÉLECTIONNÉES POUR L'AUDIT

ANNEXE IV — TAUX D'INTERVENTION OCTROYÉS PAR RAPPORT AUX TAUX TENANT COMPTE DU NIVEAU DE COUVERTURE DES FRAIS DE FONCTIONNEMENT PAR LES MÉNAGES

RÉPONSES DE LA COMMISSION

GLOSSAIRE

Actions structurelles: dans le présent rapport, interventions du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion.

Déchets biodégradables: tout déchet pouvant subir une décomposition anaérobie ou aérobie, comme les déchets alimentaires et les déchets de jardin, ainsi que le papier et le carton.

Déchets municipaux: déchets collectés par les autorités municipales ou pour le compte de ces dernières, et éliminés par le système de gestion des déchets. La majeure partie de ce flux de déchets provient des ménages, bien que cette catégorie comprenne également des déchets «assimilés» issus des commerces, des bureaux et des institutions publiques, entre autres. Les déchets municipaux englobent, à titre d'exemple, les matières organiques, le papier, les matières plastiques, le verre, le métal, les matières textiles, etc. (*source:* Eurostat).

Efficacité: mesure de la relation entre les objectifs fixés et les résultats obtenus.

EU-12: les États membres qui ont adhéré à l'Union européenne (UE) dans le cadre des adhésions de 2004 (dix États membres) et de 2007 (deux États membres).

EU-27: les 27 États membres de l'Union européenne.

Fonds de cohésion: instrument financier destiné à renforcer la cohésion économique et sociale en finançant des projets dans les domaines de l'environnement et des transports dans les États membres dont le produit national brut (PNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.

Fonds européen de développement régional: instrument financier destiné à promouvoir la cohésion économique et sociale entre les régions de l'UE. Les interventions du FEDER sont généralement mises en œuvre au moyen de programmes opérationnels intégrant de nombreux projets.

Instrument structurel de préadhésion (ISPA): instrument financier mis en place pour aider les pays candidats à préparer leur intégration dans l'UE. Il apporte une aide dans le cadre de projets d'infrastructures dans les secteurs de l'environnement et du transport, qui sont des domaines prioritaires pour l'Union. Après l'adhésion, les projets ISPA sont transformés en projets du Fonds de cohésion.

Lixiviat: tout liquide filtrant par percolation des déchets mis en décharge.

Mesures administratives: dans le présent rapport, mesures adoptées par voie législative imposant aux producteurs de déchets, aux gestionnaires de déchets et/ou aux municipalités de respecter certaines dispositions, notamment la mise en œuvre d'un système d'autorisation et d'inspection concernant les installations de gestion des déchets, l'organisation d'une collecte sélective à la source ou l'application des normes de qualité en matière de production de compost.

Mesures économiques: dans le présent rapport, mesures visant à fournir des incitations afin d'encourager le choix des solutions les moins dommageables pour gérer les déchets conformément à la politique de l'UE dans ce domaine (par exemple le recyclage au lieu de la mise en décharge). Ces mesures concernent la mise en place d'une tarification en fonction du volume de déchets ainsi que de taxes sur l'élimination des déchets.

Mesures informatives: dans le présent rapport, mesures liées à la diffusion d'informations censées encourager de bonnes pratiques de la part du public en matière d'élimination des déchets en vue d'accroître l'efficacité de la politique de gestion de ceux-ci. Les campagnes de sensibilisation et les stratégies éducatives en constituent deux exemples.

Période de programmation: cadre pluriannuel dans lequel les dépenses relevant des actions structurelles sont planifiées et mises en œuvre.

Principe du pollueur-payeur: conformément à ce principe, les coûts de la gestion des déchets sont supportés par le producteur de déchets initial ou par le détenteur actuel ou antérieur des déchets (*source*: directive relative aux déchets).

Programme opérationnel: document approuvé par la Commission européenne qui prend la forme d'un ensemble cohérent d'axes prioritaires composés de mesures pluriannuelles intégrant de nombreux projets.

Redevance pour la gestion des déchets: prix facturé par les municipalités aux ménages pour l'enlèvement, le traitement et l'élimination des déchets. Ces redevances sont calculées différemment selon les municipalités, en fonction de la superficie des appartements ou des maisons, du nombre de personnes composant les ménages, de la consommation d'eau potable, du poids ou du volume de déchets produits, etc.

Taxe sur l'élimination des déchets: mesure économique visant à accroître le coût de la mise en décharge et dans certains cas également de l'incinération et, en conséquence, constituant une incitation à recycler. La taxe, perçue par tonne de déchets éliminés, est prélevée en sus des taxes sur la mise en décharge et/ou sur l'incinération.

SYNTHÈSE

I.

En 2010, chaque citoyen de l'EU-27 a produit en moyenne environ 500 kilogrammes (kg) de déchets municipaux qui, s'ils ne sont pas enlevés, traités et éliminés de manière appropriée, peuvent avoir des incidences négatives sur l'environnement. Par ailleurs, une gestion des déchets adéquate peut conduire à une amélioration de l'exploitation des ressources compte tenu du fait que les déchets municipaux constituent une source de matières premières. En conséquence, l'UE a défini des normes et des objectifs communs sous la forme de directives relatives à la gestion des déchets municipaux; elle cofinance également des infrastructures de gestion de déchets dans des régions spécifiques.

II.

L'audit de la Cour a porté sur le cofinancement par l'UE des infrastructures de gestion des déchets municipaux et a visé à déterminer si ce financement a aidé efficacement les États membres à réaliser les objectifs de la politique de l'UE en matière de déchets. La Cour a évalué directement la performance de 26 infrastructures de gestion de déchets sélectionnées et a examiné la réalisation des objectifs de la politique de l'UE en matière de déchets ainsi que la mise en œuvre de mesures d'accompagnement dans les huit régions où se trouvent lesdites infrastructures. Le rôle de la Commission a également fait l'objet d'un examen.

III.

La Cour est parvenue à la conclusion que, si des améliorations ont été observées au niveau de la gestion des déchets dans la quasi-totalité des régions sélectionnées, l'efficacité du financement des infrastructures de gestion des déchets municipaux au titre des actions structurelles a été compromise par une mise en œuvre déficiente des mesures d'accompagnement:

- a) la performance des infrastructures cofinancées s'est avérée fortement tributaire des stratégies adoptées en matière de collecte des déchets. Dans le cas des décharges, les déchets étaient déposés sans traitement adéquat, et, en règle générale, des montants financiers insuffisants étaient affectés à la couverture des coûts de désaffectation et d'entretien après désaffectation;

SYNTHÈSE

- b) les rapports sur la réalisation des objectifs fixés par l'UE ont pâti du manque de fiabilité des données, ce qui a rendu le suivi par la Commission plus ardu. Bien que des améliorations au niveau de la gestion des déchets aient été observées dans pratiquement toutes les régions, la production de déchets par habitant a augmenté dans six des huit régions contrôlées. Dans les deux régions qui ont contribué à la réalisation des objectifs de l'UE, les déchets biodégradables faisaient l'objet d'une collecte sélective, et l'application de taxes de mise en décharge était plus largement répandue, entraînant un recours moindre à cette dernière option. Les déchets étaient généralement mis en décharge sans subir de traitement approprié;
 - c) l'efficacité du financement de l'UE n'a pas été optimale en raison de la faible mise en œuvre des mesures d'accompagnement de nature économique, administrative et informative. Leur mise en œuvre n'était pas une condition d'octroi des subventions de l'UE. Des faiblesses ont également été décelées au niveau du cadre réglementaire de l'UE relatif aux déchets ainsi qu'au niveau des lignes directrices de l'UE.
- IV.**
La Cour recommande ce qui suit:
- a) les États membres devraient se concentrer sur les infrastructures de gestion de déchets procédant au traitement de déchets triés initialement à la source et s'assurer que les décharges traitent les déchets avant leur élimination et disposent d'une garantie financière suffisante pour couvrir les coûts de désaffectation et d'entretien après désaffectation. La Commission devrait demander aux États membres de mettre en œuvre ces recommandations avant de leur octroyer l'aide financière de l'UE;
 - b) les États membres devraient établir des bases de données relatives à la gestion des déchets fiables et complètes, et la Commission devrait contrôler la fiabilité des statistiques que lui transmettent les États. La Commission, le Parlement et le Conseil devraient envisager la possibilité de subordonner l'octroi du concours financier de l'UE à la réalisation des objectifs de la politique de l'UE en matière de déchets;
 - c) les États membres devraient mettre en œuvre des mesures économiques, administratives et informatives pour soutenir les infrastructures cofinancées. Ils devraient notamment accorder une plus grande attention à la participation et à l'adhésion du public, se concentrer sur la mise en place d'une collecte sélective intégrant les déchets biodégradables lorsque l'opération présente un bon rapport coût/efficacité, et appliquer une taxe de mise en décharge ainsi qu'une tarification incitative pour encourager la prévention et le recyclage des déchets. La Commission devrait demander aux États membres de mettre en œuvre ces recommandations avant de leur octroyer l'aide financière de l'UE; des taux d'intervention réduits devraient être appliqués lorsque le principe du pollueur-payeur n'est pas respecté;
 - d) la Commission devrait améliorer le cadre réglementaire de l'UE relatif aux déchets ainsi que les lignes directrices de l'UE. En particulier, la Commission devrait proposer des objectifs en matière de prévention des déchets, clarifier le concept de traitement avant élimination, envisager la possibilité d'élaborer conjointement avec les États membres des normes de qualité de l'UE pour le compost et fournir des orientations appropriées, ainsi que diffuser les meilleures pratiques concernant la méthodologie à utiliser pour estimer les coûts de désaffectation des décharges et d'entretien après désaffectation.

INTRODUCTION

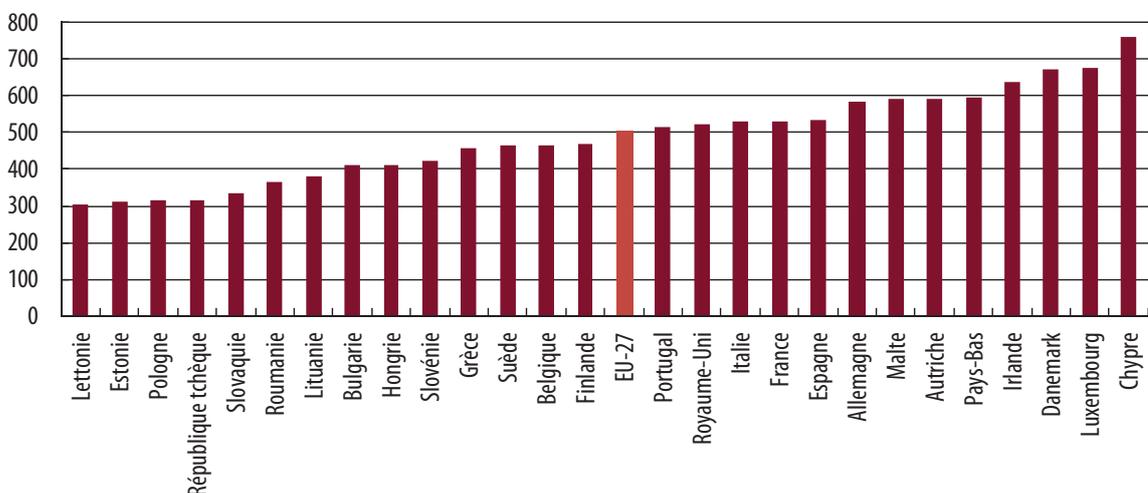
GESTION DES DÉCHETS MUNICIPAUX DANS L'UE

1. Au cours de la dernière décennie, la société européenne s'est enrichie et a atteint des niveaux élevés de consommation et de production. En 2010, chaque citoyen de l'UE a produit en moyenne 502 kg de déchets municipaux; cette moyenne s'inscrit dans une fourchette allant de 304 kg en Lettonie à 760 kg à Chypre (voir **graphique 1**).
2. S'ils ne sont pas correctement collectés, traités et éliminés, les déchets municipaux représentent une menace pour la santé publique et peuvent avoir des incidences environnementales négatives sur l'air (gaz à effet de serre), le sol (lixiviats s'écoulant de dépôts illégaux ou de décharges mal contrôlées) et l'eau (entrée en contact de l'eau avec les déchets et écoulement dans les nappes phréatiques ou les eaux de surface), tout en provoquant des nuisances olfactives.

GRAPHIQUE 1

PRODUCTION DE DÉCHETS MUNICIPAUX PAR HABITANT EN 2010 PAR ÉTAT MEMBRE

(en kg/habitant)



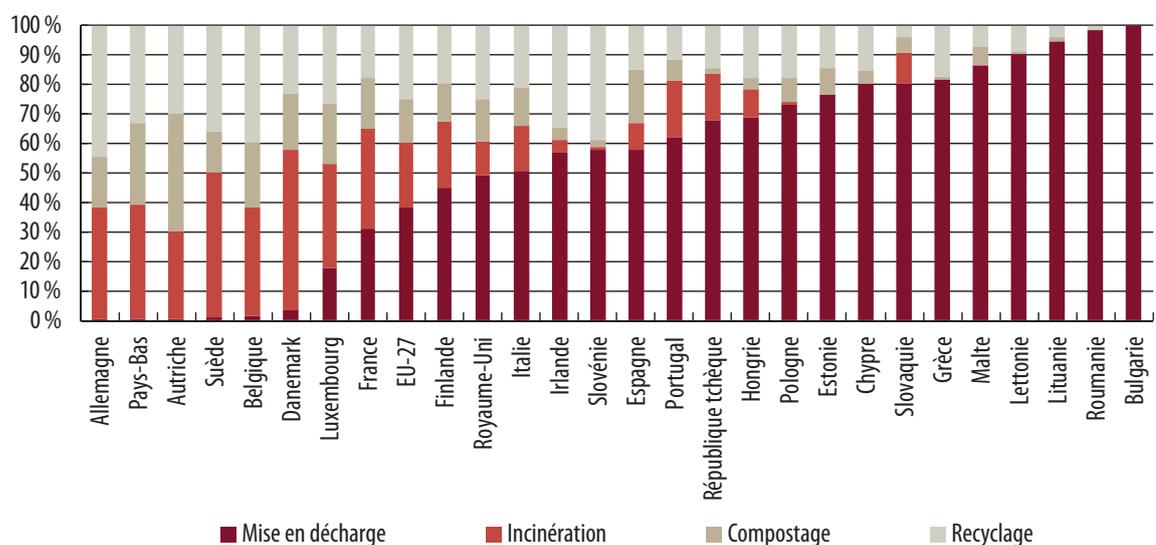
Source: Eurostat.

3. Une gestion des déchets adéquate peut conduire à une amélioration de l'exploitation des ressources compte tenu du fait que les déchets municipaux constituent une source de matières premières. Il est possible de recycler le papier, le carton, le métal, le verre et les matières plastiques, et de transformer les déchets biodégradables en compost riche en nutriments, destiné à être utilisé en agriculture comme amendement du sol. Le reste peut être incinéré (valorisation énergétique) ou mis en décharge.
4. L'*annexe I* présente un schéma reprenant les principaux éléments de la gestion des déchets municipaux. Le système de gestion des déchets municipaux comprend généralement la collecte des déchets (séparée ou non à la source) et les types d'infrastructures suivants:
- a) le centre de tri: installation destinée à trier les matières recyclables telles que le papier et le carton, le verre, les emballages et les métaux au moyen de lignes de tri manuel et/ou de processus automatiques comme les séparateurs aérauliques ou optiques;
 - b) les usines de compostage et de digestion anaérobie: installations conçues pour traiter les déchets biodégradables. Dans les usines de compostage se déroule un processus biologique anaérobie permettant de transformer les déchets biodégradables en matières granulaires stables qui peuvent être appliquées sur le sol en tant qu'amendement, alors que dans les usines de digestion anaérobie des substances chimiques sont utilisées pour faciliter le processus de décomposition. Dans ce cas-là, en l'absence d'air, les bactéries agissent sur les déchets biodégradables de manière à les transformer en un digestat et un biogaz riche en méthane qui peut être utilisé pour produire de l'énergie;
 - c) l'usine de traitement biomécanique: installation qui combine le tri et une forme de traitement biologique comme le compostage ou la digestion anaérobie. L'étape du traitement mécanique permet de séparer les composants organiques et secs des déchets et, dans certains cas, les éléments recyclables. La matière biodégradable subit alors un traitement biologique;
 - d) l'incinérateur: installation conçue pour détruire les déchets par combustion avec ou sans valorisation énergétique;
 - e) la décharge: site destiné à l'élimination des déchets, déposés sur ou dans le sol.

5. Dans la plupart des États membres de l'UE, la mise en décharge demeure la solution prédominante en matière de gestion des déchets même si la valorisation énergétique et surtout le recyclage ont gagné en importance ces dernières années (voir **graphique 2**).
6. S'agissant de la gestion des déchets municipaux, l'UE a défini des principes généraux ainsi que des normes et des objectifs communs sous la forme de directives afin de diminuer l'incidence négative des déchets municipaux sur l'environnement et la santé publique et d'encourager une utilisation plus efficiente des ressources.

GRAPHIQUE 2

TRAITEMENT DES DÉCHETS MUNICIPAUX EN 2010, VENTILÉ PAR ÉTAT MEMBRE



Source: Eurostat.

7. Le cadre de la politique de l'UE en matière de déchets a été établi dans la directive du 15 juillet 1975¹. En vertu de cette directive, ladite politique repose sur la promotion de la prévention, du réemploi et du recyclage des déchets. Lorsqu'il est impossible de prévenir la production de déchets, il convient d'en assurer une valorisation maximale, de préférence par le recours au recyclage, la décharge n'étant utilisée qu'en dernier ressort. La directive arrête également le principe du pollueur-payeur. La directive de 2008 relative aux déchets² a développé davantage ces principes en établissant une hiérarchie des déchets présentant, par ordre de priorité, cinq niveaux contraignants (voir **graphique 3**).
8. Plusieurs directives spécifiques, concernant les opérations de traitement des déchets (mise en décharge³ et incinération⁴) ou certains flux de déchets spécifiques tels que les emballages⁵ ou les équipements électriques et électroniques⁶, sont venues compléter la directive relative aux déchets. Ces directives fixent des objectifs quantitatifs aux États membres en ce qui concerne le pourcentage de déchets biodégradables qui doivent être détournés des décharges, les taux de recyclage et de valorisation des emballages, ainsi que la collecte sélective des déchets d'équipements électriques et électroniques. Les délais prévus pour la réalisation des objectifs ont été allongés pour certains États membres de manière à tenir compte de leur situation de départ dans le domaine de la gestion des déchets (voir **tableau 1**).

¹ Directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets (JO L 194 du 25.7.1975, p. 39), modifiée en 1991 par la directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991 (JO L 78 du 26.3.1991, p. 32) et ultérieurement codifiée par la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 (JO L 114 du 27.4.2006, p. 9), abrogée par la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 (JO L 312 du 22.11.2008, p. 3).

² Directive 2008/98/CE.

³ 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).

⁴ 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), abrogée par la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (JO L 334 du 17.12.2010, p. 17).

⁵ 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), modifiée par la directive 2004/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 (JO L 47 du 18.2.2004, p. 26) et par la directive 2005/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2005 (JO L 70 du 16.3.2005, p. 17).

GRAPHIQUE 3

HIÉRARCHIE DES DÉCHETS



Source: Cour des comptes européenne.

9. Certaines mesures d'accompagnement, telles que l'organisation de campagnes d'information et de sensibilisation, la révision des procédures administratives ou la mise en place de mesures financières incitatives ou dissuasives, peuvent permettre de renforcer l'efficacité de la politique de gestion des déchets. Parfois, ces actions sont imposées par la réglementation, notamment la nécessité d'informer de manière adéquate les consommateurs, mais dans d'autres cas, elles sont le fruit de l'expérience gagnée dans le cadre de la gestion des déchets municipaux, comme l'application d'une taxe sur l'élimination des déchets ou la collecte sélective des déchets biodégradables.

⁶ Directive 2002/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (JO L 37 du 13.2.2003, p. 24), modifiée par la directive 2003/108/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 décembre 2003 (JO L 345 du 31.12.2003, p. 106) et par la directive 2008/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 (JO L 81 du 20.3.2008, p. 65). Cette directive a fait l'objet d'une refonte dans la directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) (JO L 197 du 24.7.2012, p. 38).

TABLEAU 1

OBJECTIFS À ATTEINDRE PAR LES ÉTATS MEMBRES

Directives	Objectifs
Directive concernant la mise en décharge	<p>Objectif général: la quantité de déchets municipaux biodégradables mis en décharge doit être réduite à 75 %, 50 % et 35 % en poids de la totalité des déchets municipaux biodégradables produits en 1995 à la fin de 2006, 2009 et 2016, respectivement.</p> <p>Objectif spécifique pour le Portugal et la Roumanie: les délais sont fixés à la fin de 2010, 2013 et 2020, respectivement.</p>
Directive relative aux emballages	<p>Objectif général: à la fin de 2008, 60 % au minimum en poids des déchets d'emballages doivent être valorisés et entre 55 % au minimum et 80 % au maximum en poids recyclés. En outre, les objectifs minimaux de recyclage suivants pour les matériaux contenus dans les déchets d'emballages doivent être atteints: 60 % en poids pour le verre, 60 % en poids pour le papier et le carton, 50 % en poids pour les métaux, 22,5 % en poids pour les matières plastiques et 15 % en poids pour le bois.</p> <p>Objectif spécifique pour le Portugal: à la fin de 2005, la valorisation des déchets d'emballages doit atteindre 50-65 %, et 25-45 % en poids de l'ensemble des matériaux d'emballage entrant dans les déchets d'emballages doivent être recyclés (avec 15 % au minimum en poids pour chaque matériau d'emballage). L'objectif général pour 2008 doit être atteint avant la fin de 2011.</p> <p>Objectif spécifique pour la Roumanie: l'objectif général pour 2008, assorti d'objectifs intermédiaires, doit être atteint avant la fin de 2013.</p>
Directive relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques	<p>À la fin de 2006, un taux moyen annuel de collecte sélective des déchets d'équipements électriques et électroniques provenant des ménages d'au moins 4 kg par habitant doit être atteint.</p> <p>Objectif spécifique pour la Roumanie: un taux moyen annuel de collecte sélective des déchets d'équipements électriques et électroniques provenant des ménages d'au moins 2, 3 et 4 kg par habitant doit être atteint avant la fin de 2006, 2007 et 2008, respectivement.</p>

Source: Directives de l'UE relatives aux déchets.

LE COFINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE GESTION DES DÉCHETS MUNICIPAUX SOLIDES AU TITRE DES ACTIONS STRUCTURELLES DE L'UE

- 10.** Dans des régions données, les États membres peuvent demander une aide financière de l'UE pour les infrastructures relevant du domaine de la gestion des déchets municipaux par l'intermédiaire du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion. Pendant la période de programmation 2000-2006, 4,6 milliards d'euros relevant de ces Fonds ont été affectés aux infrastructures de gestion des déchets industriels et urbains. S'agissant de la période 2007-2013, la contribution de l'UE en faveur des infrastructures de gestion de déchets s'élèvera à 6,2 milliards d'euros, dont environ 70 % concerneront les États membres de l'EU-12. *L'annexe II* présente les montants affectés par État membre pour les deux périodes de programmation.
- 11.** Les crédits alloués aux infrastructures cofinancées sont exécutés en gestion partagée, la Commission endossant la responsabilité ultime en ce qui concerne l'exécution du budget de l'UE⁷. Au cours de la période de programmation 2000-2006, outre les programmes opérationnels, la Commission a approuvé les demandes présentées par les États membres pour l'ensemble des projets financés par le Fonds de cohésion ainsi que pour les projets relevant du FEDER dont le coût total était supérieur à 50 millions d'euros (grands projets). S'agissant de la période de programmation 2007-2013, outre les programmes, seuls les projets dont le coût excède 50 millions d'euros doivent être approuvés par la Commission⁸.
- 12.** Deux directions générales (DG) de la Commission⁹ jouent un rôle important concernant la question des déchets municipaux:
- la DG Environnement est responsable de la politique environnementale de l'UE dans le domaine de la gestion des déchets. Elle est chargée de contrôler la mise en œuvre de la législation y afférente (notamment la réalisation des objectifs spécifiques); la DG Politique régionale et urbaine la consulte lorsqu'il s'agit de procéder à l'examen qualitatif des grands projets et des propositions relatives aux programmes opérationnels¹⁰;
 - la DG Politique régionale et urbaine est responsable du budget de l'UE dans le domaine de la politique régionale, dans le cadre duquel des projets d'infrastructures de gestion des déchets peuvent être cofinancés.
- 13.** Au cours de la période de programmation 2000-2006, les actions structurelles ont permis de cofinancer principalement les types d'infrastructures de gestion de déchets suivants: des centres de tri (**photo 1**), des usines de compostage et de digestion anaérobie (**photo 2**), des usines de traitement biomécanique, des systèmes de collecte sélective et des décharges (tant la création de nouveaux sites de décharge que la désaffectation et la réhabilitation d'anciens sites) (**photo 3**). Ces infrastructures sont censées contribuer à la réalisation des objectifs de la politique de l'UE en matière de déchets en permettant de détourner les déchets biodégradables de la mise en décharge et d'augmenter les taux de recyclage (voir **encadré 1**).

⁷ Article 17, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne et article 317 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁸ Du 1^{er} janvier 2007 au 25 juin 2010, ce montant s'élevait à 25 millions d'euros en ce qui concerne l'environnement.

⁹ Une autre DG, Eurostat, est chargée de coordonner le système statistique européen et de fournir des statistiques pertinentes aux autres services de la Commission. Cette DG est le principal fournisseur de statistiques relatives aux déchets, lesquelles sont essentiellement utilisées par la DG Environnement.

¹⁰ Au cours de la période de programmation 2000-2006, la DG Politique régionale et urbaine a également consulté la DG Environnement dans le cas de demandes relatives à des projets relevant du Fonds de cohésion.

ENCADRÉ 1

EXEMPLES D'INFRASTRUCTURES DE GESTION DE DÉCHETS COFINANÇÉES PAR L'UE

Un centre de tri au Portugal (Resitejo) d'une capacité de 9 000 tonnes par an visait à valoriser les déchets d'emballages ainsi que le papier et le verre préalablement séparés à la source dans un groupe de municipalités. Les matières recyclables, triées manuellement, étaient vendues à des opérateurs à des fins de recyclage, et les déchets résiduels étaient acheminés vers un site de décharge voisin. Le coût du projet éligible au concours de l'UE s'élevait à 2,28 millions d'euros, dont 1,71 million d'euros cofinancé au titre du FEDER.

En Roumanie, une usine de compostage (Râmnicu Vâlcea) était destinée au traitement des déchets biodégradables ménagers ayant fait l'objet d'une collecte séparée, ainsi que des déchets verts provenant de parcs municipaux, et à leur transformation en compost. D'une capacité lui permettant de traiter 14 400 tonnes de déchets par an, l'usine a été conçue dans le but de participer aux efforts consentis pour détourner les déchets biodégradables des décharges conformément aux objectifs de la directive concernant la mise en décharge. L'infrastructure faisait partie d'un projet de gestion intégrée des déchets représentant un coût de 14,67 millions d'euros, dont 11 millions d'euros alloués par l'UE.

Un projet en Espagne (Alt Empordà) consistait à agrandir une décharge pour atteindre une capacité de 1 167 603 m³ et à améliorer les cellules existantes sur le plan de la collecte et du traitement de gaz et de lixiviats afin de diminuer l'incidence environnementale du site. Le coût du projet s'élevait à 5,71 millions d'euros, dont 4,57 millions d'euros provenant du Fonds de cohésion.

Photo 1 — Centre de tri



Photo 2 — Usine de compostage



Photo 3 — Décharge



ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

- 14.** L'audit avait pour principal objectif de déterminer si le financement des infrastructures de gestion des déchets municipaux au titre des actions structurelles a aidé efficacement les États membres à réaliser les objectifs de la politique de l'UE en matière de déchets.
- 15.** La Cour a examiné les trois questions suivantes:
- Les infrastructures de gestion des déchets municipaux ont-elles donné de bons résultats?
 - Les objectifs de la politique de l'UE en matière de déchets ont-ils été réalisés au niveau régional¹¹?
 - Des mesures ont-elles été mises en place pour optimiser l'efficacité du financement de l'UE?
- 16.** Les critères d'évaluation utilisés pour le présent audit sont expliqués ci-après dans le cadre de chaque question (voir points 20, 21, 35 et 45). Comme c'est généralement le cas pour un audit de la performance, ils tiennent compte des exemples de bonnes pratiques observées dans le domaine en cause (voir point 9).
- 17.** L'audit a été réalisé auprès de la Commission européenne et dans huit régions de quatre États membres (l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Roumanie). L'échantillon des infrastructures contrôlées concernait principalement les États membres et les régions ayant bénéficié d'une aide financière élevée de l'UE dans le domaine de la gestion des déchets au cours des périodes de programmation 2000-2006 et 2007-2013 et présentant un nombre suffisant de projets menés à terme au moment de l'audit, de manière à pouvoir évaluer leur efficacité. **L'annexe III** dresse la liste des infrastructures contrôlées et des programmes opérationnels examinés.
- 18.** L'audit a reposé sur une évaluation:
- de la performance d'un échantillon de 26 infrastructures de gestion de déchets cofinancées au cours de la période de programmation 2000-2006¹²: cinq installations de tri, sept usines de compostage ou de digestion anaérobie, sept usines de traitement biomécanique et sept décharges;
 - de la réalisation des objectifs de l'UE concernant les déchets municipaux solides dans les huit régions auditées;
 - de la mise en œuvre, dans les régions sélectionnées, des mesures d'accompagnement, ainsi que du rôle joué par la Commission pour optimiser l'efficacité du financement de l'UE.

¹¹ Les directives de l'UE relatives aux déchets fixent des objectifs généraux et spécifiques au niveau des États membres. Cependant, étant donné que les régions sont en général responsables de la mise en place des plans de gestion des déchets et qu'elles ont bénéficié de l'aide financière de l'UE en faveur des infrastructures de gestion des déchets municipaux, leur contribution à la réalisation des objectifs généraux et spécifiques de l'UE a été évaluée dans le cadre du présent audit.

¹² Quinze infrastructures de gestion de déchets ont bénéficié d'une aide financière allouée par le Fonds de cohésion (y compris cinq installations relevant d'anciens projets ISPA lancés en Roumanie quand le pays était engagé dans la procédure d'adhésion à l'Union). La subvention avait été approuvée par la Commission. Les onze autres infrastructures relevaient de projets FEDER intégrés dans des programmes opérationnels et approuvés par les autorités de gestion responsables.

19. L'audit s'est déroulé de janvier à novembre 2011. La Cour a examiné les dossiers de projets auprès de la Commission et dans les quatre États membres sélectionnés. Des entretiens ont été organisés avec les agents de la Commission, les autorités des États membres ainsi que les opérateurs des infrastructures. Toutes les infrastructures de gestion de déchets sélectionnées ont été visitées au cours de l'audit. La Cour a fait appel à des experts externes indépendants rompus à la problématique de la gestion des déchets municipaux. Les critères d'audit ont été établis avec l'appui de ces experts et ont été examinés avec la Commission lors de la planification de l'audit.

OBSERVATIONS

LES INFRASTRUCTURES DE GESTION DES DÉCHETS MUNICIPAUX ONT-ELLES DONNÉ DE BONS RÉSULTATS?

- 20.** La performance des infrastructures cofinancées devrait être conforme au dossier de conception technique, à la demande de financement et aux normes généralement admises.
- 21.** En vertu des dispositions de la directive relative aux déchets, les infrastructures de gestion de déchets doivent être conçues et fonctionner de manière à garantir que les déchets seront traités et éliminés sans créer de risque pour l'eau, l'air ou le sol et sans provoquer d'inconforts par le bruit ou les odeurs. En outre, la directive concernant la mise en décharge impose la constitution d'une garantie financière pour couvrir les coûts de désaffectation et d'entretien après désaffectation pendant une période d'au moins trente ans, compte tenu de la persistance de menaces environnementales potentielles après la phase d'exploitation.
- 22.** La Cour a examiné:
- si les infrastructures de gestion des déchets municipaux cofinancées étaient efficaces en termes de réalisation des résultats escomptés;
 - si le fonctionnement des infrastructures de gestion des déchets municipaux cofinancées avait entraîné des problèmes sur le plan environnemental.

¹³ Rapport indiquant la proportion entre les tonnes de déchets traités dans le centre et les tonnes de matériaux valorisés.

LES USINES DE GESTION DES DÉCHETS ÉTAIENT EFFICACES À DIVERS DEGRÉS, MAIS CELLES RECEVANT DES DÉCHETS NON TRIÉS ÉTAIENT PEU PERFORMANTES

CENTRES DE TRI

- 23.** Les cinq centres de tri contrôlés par la Cour, conçus pour récupérer les déchets d'emballages (et dans certains cas le papier et le verre) séparés à la source par les ménages, ont affiché une performance globalement satisfaisante par rapport à leur dossier de conception technique et aux normes généralement admises en termes de rapport intrants/extrants¹³ et de qualité des matériaux valorisés:
- entre 50 et 74 % des déchets d'emballages reçus étaient valorisés;
 - les matériaux valorisés présentaient en règle générale une qualité conforme aux spécifications du marché et pouvaient dès lors être vendus.

- 24.** Cependant, trois des cinq centres de tri fonctionnaient en surrégime (entre 106 et 154 % de leur capacité nominale) après six ou sept années d'exploitation, en raison de faiblesses au stade de la planification des infrastructures. Dans un cas, un plus grand nombre de municipalités qu'initialement prévu dépendaient du centre, et, dans deux cas, la quantité de déchets ramassés dans le cadre de la collecte sélective à la source dépassait les prévisions. Le dépassement de capacité risque de se traduire par une réduction du taux de valorisation des matériaux ainsi que par le non-respect des normes de qualité des matériaux valorisés imposées par les sociétés de recyclage.

USINES DE COMPOSTAGE ET DE DIGESTION ANAÉROBIE

- 25.** Le niveau de performance des sept usines de compostage ou de digestion anaérobie destinées à traiter les déchets biodégradables pour produire du compost était variable. La Cour a constaté:
- a) que la quantité de compost produit par rapport au tonnage des déchets municipaux entrant dans les installations était inférieure à l'objectif fixé lors de leur conception pour quatre des usines sélectionnées (le rapport intrants/extrants dans ces usines se situait entre 1 et 22 %), entraînant la mise en décharge de quantités considérables de déchets résiduels;
 - b) que la qualité du compost produit dans deux usines était inférieure aux objectifs fixés dans les demandes d'aide, notamment lorsqu'il provenait de déchets mixtes, en raison de sa haute teneur en métaux lourds, ce qui limitait la possibilité de l'utiliser à d'autres fins, agricoles par exemple. Dans une troisième usine, l'exploitant n'a testé la teneur en métaux lourds qu'au cours de la première année d'exploitation et non durant les quatre années subséquentes;

ENCADRÉ 2

EXEMPLE DE COMMERCIALISATION DU COMPOST RÉUSSIE

Une usine de compostage au Portugal (Lipor) dont dépendait environ 1 million d'habitants ne recevait que des déchets biodégradables collectés séparément, qu'il s'agisse de déchets alimentaires ou de cuisine ou bien de déchets verts. L'exploitant de l'usine, grâce notamment à l'organisation de campagnes de sensibilisation, a concentré ses efforts sur le tri et la collecte appropriés de déchets biodégradables afin d'améliorer la qualité de la matière première entrant dans le compost. En 2010, l'usine a produit 10 027 tonnes de compost de grande qualité, qui a pu facilement être commercialisé au prix moyen de 71,8 euros la tonne.

- c) que le compost produit était difficile à vendre dans cinq des sept installations sélectionnées compte tenu de l'absence de développement d'un marché du compost¹⁴ et de la piètre qualité de ce dernier. Le compost a finalement été écoulé pour moins d'un euro la tonne. Dans deux cas, des stocks ont été accumulés en dépit d'une production sensiblement inférieure à l'objectif fixé;
- d) que deux usines fonctionnaient à moins de 10 % de leur capacité, car la plupart des déchets biodégradables collectés séparément étaient inutilisables compte tenu du fait qu'ils étaient mélangés à d'autres types de déchets et devaient être directement mis en décharge. En revanche, deux autres usines étaient surchargées étant donné qu'elles fonctionnaient à 102 et 119 % de leur capacité.

¹⁴ Un marché du compost adéquat impliquerait l'existence de normes de qualité en matière de compost, l'indication des éventuels usages possibles ainsi que l'organisation de campagnes de sensibilisation visant à promouvoir l'utilisation du compost.

USINES DE TRAITEMENT BIOMÉCANIQUE

- 26.** Six usines de traitement biomécanique contrôlées étaient opérationnelles. Toutefois, une septième, sise dans les Pouilles et achevée en 2003, n'était pas opérationnelle au moment de l'audit en raison de problèmes importants concernant l'octroi du contrat d'exploitation et des retards significatifs dans l'obtention des autorisations nécessaires. Depuis lors, l'usine fait l'objet d'une maintenance préventive représentant un coût de 3,5 millions d'euros (soit 24 % du coût total de l'investissement), supporté par l'État membre.
- 27.** Cinq des six usines de traitement biomécanique opérationnelles qui ont été auditées étaient censées traiter les déchets mixtes (y compris les déchets biodégradables). La Cour a constaté un niveau de performance très faible en termes de matériaux valorisés et de détournement des déchets de la mise en décharge. Sur le plan de la performance, ces six usines de traitement biomécanique peuvent être réparties en trois groupes:
- a) une usine de traitement biomécanique a manifestement contribué à la réalisation des objectifs de la politique de l'UE en matière de déchets, en particulier à l'objectif de détournement de la mise en décharge, même si elle n'a pas atteint complètement les objectifs établis dans son dossier de conception technique (voir **encadré 3**);
 - b) une autre usine de traitement biomécanique a présenté des performances contrastées. Elle est parvenue à transférer la fraction sèche des déchets vers une usine extérieure pour produire du combustible issu de déchets, et moins de 50 % des déchets entrant dans l'usine ont été mis en décharge. Néanmoins, hormis une faible quantité de métaux récupérés, il n'était procédé à aucune autre valorisation de matériaux et les déchets biodégradables n'étaient pas recyclés étant donné que le digestat résultant du processus était mis en décharge;
 - c) quatre usines de traitement biomécanique n'ont pas diminué de manière significative la quantité de déchets mis en décharge (voir **encadré 4**).

ENCADRÉ 3

EXEMPLE D'UNE USINE DE TRAITEMENT BIOMÉCANIQUE RESPECTANT LA HIÉRARCHIE DES DÉCHETS ÉTABLIE PAR L'UE ET L'OBJECTIF DE DÉTOURNEMENT DES DÉCHETS DE LA MISE EN DÉCHARGE

Une usine de traitement biomécanique en Espagne (Sant Adrià de Besòs) ne réceptionnait que des déchets résiduels, les emballages, le verre, le papier et le carton, ainsi que les déchets biodégradables ayant fait l'objet d'une collecte sélective au préalable grâce à des poubelles dédiées à cet effet, mises à la disposition de l'ensemble des habitants de la région dépendant de l'installation. L'usine séparait la fraction sèche des biodéchets. Après la valorisation des matériaux susceptibles d'être vendus à des recycleurs comme le verre, les matières plastiques, les métaux, le papier et le carton, la fraction sèche restante était incinérée et l'énergie récupérée dans une installation faisant partie du même complexe de gestion de déchets. Les biodéchets étaient soumis à un traitement anaérobie pour produire du biogaz utilisé ensuite comme source d'énergie. En 2010, ce processus a permis de valoriser une quantité de matériaux représentant 8 % des déchets résiduels entrant dans l'usine contre 10 % spécifiés dans la demande; la matière biodégradable soumise à un traitement biologique s'est chiffrée à 20 % (contre 26,5 % prévus), et les déchets résiduels destinés à l'incinération ont atteint 70 % (contre 63,5 %).

ENCADRÉ 4

QUATRE USINES DE TRAITEMENT BIOMÉCANIQUE N'ONT PAS ATTEINT LEURS OBJECTIFS ET N'ONT PAS CONTRIBUÉ AU DÉTOURNEMENT DES DÉCHETS DE LA MISE EN DÉCHARGE

Dans trois installations de traitement biomécanique en Italie (Villacidro, Olbia et Cerignola), l'exploitant mettait en décharge l'intégralité des produits sortants: la fraction sèche sans aucune valorisation de matériaux ainsi que le digestat produit, ce qui, au total, correspondait à 68 %, 82 % et 93 % des déchets entrant dans les installations respectives. Seules les pertes inhérentes au processus (comme l'évaporation ou la production de lixiviat) ont entraîné une réduction de la quantité de déchets mis en décharge. Pour ce qui concerne deux des usines, en raison d'un manque d'acheteurs potentiels pour le combustible, dans l'une, les machines cofinancées pour produire du combustible issu de déchets n'ont pas été mises en service et, dans l'autre, elles ont été démantelées. Six années après la mise en service de la troisième usine, son unité de tri mécanique n'était pas utilisée, la collecte séparée à la source des déchets biodégradables l'ayant rendue superflue.

En outre, les trois usines dépassaient leur capacité, et, en conséquence, 13 %, 52 % et 65 % respectivement des déchets reçus par les installations n'étaient pas traités du tout et étaient mis directement en décharge avec une teneur élevée en matière biodégradable, les déchets biodégradables ne faisant pas l'objet d'une collecte sélective dans deux cas.

La quatrième usine du groupe (Linares, Espagne) avait mis en place un processus de valorisation des matériaux et ne mettait pas en décharge le compost produit, qui était utilisé dans les travaux de génie civil et dans le domaine de l'agriculture. Cependant, les objectifs de valorisation n'ont pas été atteints: entre 6 et 9 % seulement des déchets biodégradables et 4 % des matériaux récupérables ont été valorisés par rapport à des objectifs respectifs de 25 à 28 % et de 7 à 8 %. En conséquence, 85 % des déchets entrant dans l'usine ont été mis en décharge avec une teneur élevée en matière biodégradable. Le compost produit à l'issue du traitement était difficile à vendre et près de 50 % de la production totale de l'usine était entreposée au moment de l'audit.

DÉCHARGES

- 28.** S'agissant des sept sites de décharge sélectionnés, la Cour a constaté une quantité de déchets biodégradables mis en décharge comprise entre 31 et 55 % du total des déchets mis en décharge en raison d'une incapacité à traiter ce type de déchets efficacement:
- a) dans cinq des sept décharges contrôlées, les déchets étaient déposés sans avoir subi le moindre traitement. Même si, pour trois de ces cinq sites, les déchets biodégradables faisaient l'objet d'une collecte sélective, dans deux cas, plus de 90 % des déchets biodégradables étaient contaminés par des déchets non biodégradables et donc mis directement en décharge;
 - b) les déchets déposés dans les deux autres décharges sélectionnées étaient traités dans des usines de traitement biomécanique avant d'être éliminés. Toutefois, la performance des deux installations de traitement n'était pas satisfaisante. L'une était saturée (52 % des déchets reçus étaient directement envoyés à la décharge sans traitement); l'autre n'atteignait pas l'objectif de valorisation des déchets biodégradables établi dans son dossier de conception technique, ce qui entraînait une mise en décharge de déchets présentant une teneur élevée en matière biodégradable (voir **encadré 4**).

LA QUASI-TOTALITÉ DES INFRASTRUCTURES RÉPONDAIENT AUX EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES, MAIS PLUS DE DEUX TIERS DES DÉCHARGES NE DISPOSAIENT PAS DE LA GARANTIE FINANCIÈRE REQUISE POUR COUVRIR LES COÛTS DE DÉSAFFECTATION ET D'ENTRETIEN APRÈS DÉSAFFECTATION

- 29.** En ce qui concerne 25 des 26 infrastructures de gestion de déchets sélectionnées, l'examen des données effectué par la Cour a montré que les incidences environnementales sur l'air, l'eau et le sol faisaient généralement l'objet d'un suivi. Dans la plupart des cas, les projets étaient en adéquation avec leurs autorisations respectives. Une usine n'était pas encore en service au moment de l'audit (voir point 26).

- 30.** Néanmoins, il a été constaté au moment de l'audit que, dans deux des sept décharges sélectionnées, les gaz produits par la décomposition des déchets biodégradables qui y étaient déposés n'avaient pas été recueillis et traités ou brûlés dans des torches, comme le prévoit la directive concernant la mise en décharge des déchets (voir **encadré 5**). Les gaz de décharge incontrôlés peuvent polluer l'atmosphère, avoir une incidence sur la végétation et causer des explosions.
- 31.** Dans un tiers des infrastructures, la Cour a également constaté des problèmes concernant les limites fixées dans les permis d'environnement nationaux quant aux dégagements d'odeurs, au moins durant certaines périodes d'activité. Un manque de suivi en la matière a aussi été constaté dans un autre tiers des infrastructures sélectionnées. Deux des usines qui ne contrôlaient pas les niveaux de nuisances olfactives bénéficiaient dans le même temps d'un cofinancement de l'UE pour engager des travaux supplémentaires en vue de traiter précisément ce type de problème.

ENCADRÉ 5**DEUX DÉCHARGES NE DISPOSaient PAS D'INFRASTRUCTURE POUR COLLECTER ET TRAITER LES GAZ OU LES BRÛLER DANS DES TORCHES**

Dans la décharge située en Italie (Cavallino), les déchets étaient entreposés pendant trois années, et, au moment de l'audit, le taux d'utilisation de la décharge avoisinait 70 %. Les gaz produits par la décomposition de la matière biodégradable étaient libérés dans l'atmosphère sans être traités ni brûlés dans des torches étant donné que la construction de l'infrastructure destinée à recueillir les gaz n'était pas achevée.

Dans l'une des décharges situées en Roumanie (Piatra Neamț), près de deux années après sa mise en service, la Cour a constaté qu'aucun système de collecte des gaz de décharge n'était mis en place, en cours de construction ou planifié.

Les deux décharges en cause recevaient une quantité considérable de déchets biodégradables vu le traitement déficient, voire inexistant de ceux-ci avant élimination, ce qui rendait d'autant plus nécessaire la possibilité de recueillir et de traiter les gaz ou de les brûler dans des torches afin de préserver l'atmosphère.

- 32.** Cependant, la moitié des infrastructures confrontées au problème de la gestion des odeurs n'ont ni modifié leurs processus opérationnels ni procédé à des investissements supplémentaires pour mettre en place des solutions (voir **encadré 6**).
- 33.** Les incidences potentielles de l'exploitation des sites de décharge sur l'environnement ne se limitent pas à la période d'activité de l'infrastructure, compte tenu du fait que les infiltrations potentielles de lixiviats et les émissions des gaz de décharge continuent pendant des décennies après la fin des opérations d'élimination des déchets. C'est pourquoi la directive concernant la mise en décharge des déchets impose de mettre en réserve des montants pour couvrir les coûts de désaffectation et de gestion après désaffectation pour une période d'au moins trente ans. Toutefois, cinq des sept décharges sélectionnées ne disposaient pas d'une garantie financière suffisante à cet effet. Dans ces cas, les montants réellement déposés, quelle que soit la méthodologie de calcul, ne sont pas suffisants pour garantir que des moyens financiers adéquats seront disponibles lorsque les décharges cesseront d'être exploitées afin de prévenir les menaces à long terme pesant sur l'environnement, comme la pollution des eaux souterraines par l'infiltration de lixiviats dans le sol ou la pollution atmosphérique par les émissions des gaz de décharge.

ENCADRÉ 6

EXEMPLES ILLUSTRANT LES MANIÈRES DE LUTTER CONTRE LES PROBLÈMES D'ODEURS

Dans deux usines de compostage/digestion anaérobie (Valorsul au Portugal et Gironés en Espagne), un système de contrôle indépendant a mis en évidence des problèmes d'odeurs. Pour remédier à la situation, les exploitants ont réalisé des changements au niveau du processus opérationnel, notamment en modifiant le calendrier de programmation du retournement du compost ou de la maintenance des biofiltres, par exemple. Un système de notification a été mis en place dans l'une des usines afin de permettre aux riverains de signaler les nuisances olfactives par SMS à l'opérateur.

Dans deux décharges au Portugal (Residouro et Baixo Tâmega), des plaintes concernant les nuisances olfactives ont été enregistrées au cours des premières années d'exploitation. Des systèmes de désodorisation ont été installés et sont activés, le cas échéant.

- 34.** La Cour a également constaté des différences importantes entre les méthodologies utilisées dans les régions pour déterminer le montant de la garantie financière, ce qui se traduit par une grande disparité de montants (allant de 370 000 à 4 180 000 euros pour une décharge d'une capacité d'environ 1,4 million de mètres cubes). Ces méthodologies n'apportent pas l'assurance satisfaisante que des moyens financiers suffisants seront disponibles pour couvrir les coûts de désaffectation et d'entretien après désaffectation pendant une période d'au moins trente ans. Dans certains cas, la garantie financière était déterminée en fonction du coût de l'infrastructure de décharge alors que, dans d'autres, le montant était établi en fonction de la capacité de la décharge, de sa superficie ou des tonnes déposées.

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE L'UE EN MATIÈRE DE DÉCHETS ONT-ILS ÉTÉ RÉALISÉS AU NIVEAU RÉGIONAL?

- 35.** Le financement des infrastructures de gestion des déchets municipaux au titre des actions structurelles devrait aider les régions bénéficiaires à respecter les objectifs de la politique en matière de déchets tels qu'ils sont définis dans les directives de l'UE. Il conviendrait en particulier que la prévention des déchets municipaux soit encouragée, que les régions augmentent leur taux de collecte sélective de manière à pouvoir contribuer à la réalisation des objectifs de l'UE¹¹ en matière de recyclage et de valorisation et que le recours à la mise en décharge comme mode d'élimination finale diminue.
- 36.** La Cour a examiné:
- a) si la situation concernant la prévention des déchets municipaux était en voie d'amélioration dans les régions sélectionnées;
 - b) si les régions avaient augmenté leur taux de collecte sélective, contribué à atteindre les objectifs de l'UE relatifs à certains flux de déchets et moins recouru à la mise en décharge;
 - c) si les décharges illégales avaient été supprimées et si les déchets avaient subi un traitement avant leur élimination en décharge.

INCOHÉRENCES AU NIVEAU DE LA COMMUNICATION DES DONNÉES

- 37.** À la suite des visites effectuées dans huit régions des quatre États membres sélectionnés, la Cour a relevé des incohérences au niveau de la communication d'informations sur la réalisation des objectifs de l'UE. Il n'était pas toujours possible de rapprocher les données transmises à la Commission avec les données chiffrées disponibles dans les États membres. De telles incohérences peuvent compliquer la tâche de la Commission lorsqu'il s'agit d'évaluer si les objectifs de l'UE en matière de déchets ont réellement été atteints (voir **encadré 7**). La Commission contrôle la cohérence interne des données chiffrées transmises, mais n'en évalue pas la fiabilité.
- 38.** En outre, la Commission ne collecte pas d'informations relatives à la contribution des régions à la réalisation des objectifs de l'UE alors que, dans six des huit régions visitées, les plans de gestion des déchets, qui tiennent compte des objectifs de l'UE, sont élaborés au niveau régional. La communication d'informations au niveau national peut masquer des disparités importantes en ce qui concerne la performance en matière de gestion des déchets au sein d'un État membre, comme c'était le cas pour l'Andalousie et les Pouilles par rapport à la situation d'ensemble en Espagne et en Italie, respectivement.

ENCADRÉ 7

EXEMPLES DE CAS OÙ IL S'EST AVÉRÉ IMPOSSIBLE DE RAPPROCHER LES DONNÉES RECUEILLIES DANS LES ÉTATS MEMBRES AVEC CELLES COMMUNIQUÉES À LA COMMISSION

En Espagne, s'agissant de la réalisation de l'objectif fixé dans la directive concernant la mise en décharge des déchets, c'est le ministère de l'environnement qui est chargé de consolider les données en provenance des régions et d'en faire rapport à la Commission. L'Andalousie a indiqué une quantité de déchets biodégradables mis en décharge en 2009 de 500 000 tonnes, alors que la Cour, qui s'est fondée sur les données obtenues au cours de l'audit, a estimé que la quantité devait avoisiner 1 800 000 tonnes. En conséquence, l'Espagne, qui en 2009 a mis en décharge 58 % des déchets biodégradables produits en 1995 et non pas 47 % comme notifiés à la Commission, n'a pas atteint l'objectif fixé dans la directive concernant la mise en décharge des déchets, à savoir 50 % pour l'année en cause.

Au Portugal où aucune donnée n'était disponible au niveau régional concernant la réalisation des objectifs établis dans les directives de l'UE, les données notifiées au niveau national à la Commission indiquaient des résultats conformes à la directive sur la mise en décharge des déchets pour 2006 ainsi qu'à celle relative aux emballages pour 2005. Néanmoins, les données obtenues au cours de l'audit montraient que le Portugal n'avait pas satisfait de peu à l'objectif pour 2006 de la directive sur la mise en décharge des déchets et avait manqué les objectifs pour 2005 de celle relative aux emballages en ce qui concerne le recyclage des emballages en matière plastique (de 46,95 %).

LA PRODUCTION DE DÉCHETS A AUGMENTÉ DANS SIX DES RÉGIONS SÉLECTIONNÉES

- 39.** Contrairement à la tendance observée pour la moyenne de l'EU-27, qui montre que, malgré une croissance économique continue jusqu'en 2008, la production de déchets municipaux s'est stabilisée autour de 520 kg par habitant depuis 2000, la production de déchets par habitant a augmenté dans six des régions sélectionnées. Dans les deux autres régions, la Sardaigne et la Catalogne, elle s'est stabilisée. En 2009, la production de déchets par habitant dans la moitié des régions sélectionnées a dépassé la moyenne de l'EU-27 ainsi que celle de leur État membre respectif, alors qu'en 2000 ce n'était le cas pour aucune des régions sélectionnées.

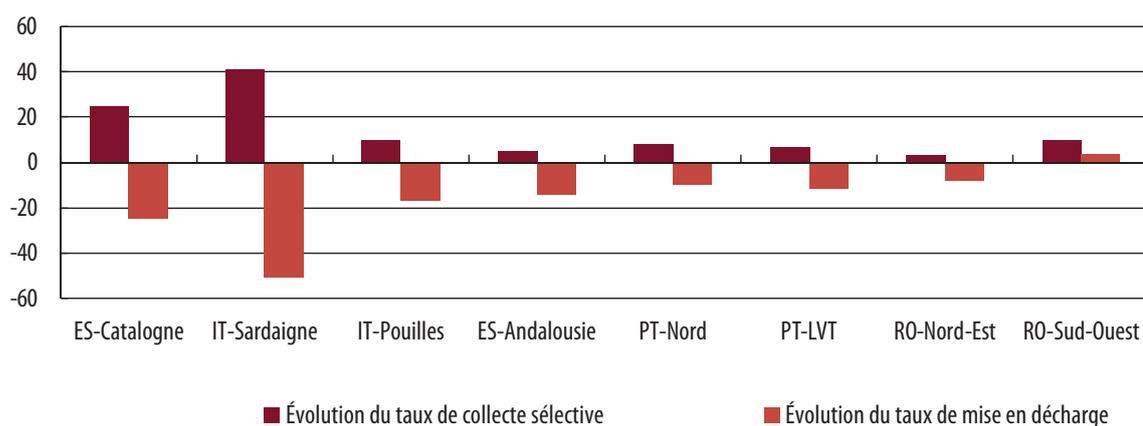
¹⁵ L'analyse des résultats obtenus par les autorités de la région Sud-Ouest en Roumanie est affectée par le manque de fiabilité des bases de données relatives à la gestion des déchets disponibles dans cet État membre, notamment en ce qui concerne le taux de collecte sélective.

SEUL UN QUART DES RÉGIONS SÉLECTIONNÉES A SENSIBLEMENT AUGMENTÉ SON TAUX DE COLLECTE SÉLECTIVE, DIMINUÉ LE RECOURS À LA MISE EN DÉCHARGE ET CONTRIBUÉ À ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE L'UE

- 40.** Seules deux des régions sélectionnées, la Sardaigne et la Catalogne, ont enregistré des progrès significatifs sur le plan de la collecte sélective et du détournement des déchets de la mise en décharge. La Cour a relevé une augmentation du taux de collecte sélective dans ces deux régions: il est passé de 2 % en 2000 à 43 % en 2009 en Sardaigne et de 13 à 38 % en Catalogne pour la même période. En conséquence, une diminution de la mise en décharge des déchets municipaux a également été observée sur ce même laps de temps: elle est passée de 74 à 23 % en Sardaigne et de 64 à 39 % en Catalogne (voir **graphique 4**)¹⁵.
- 41.** Dans ces deux régions, la Cour a observé une diminution du nombre de kilogrammes de déchets mis en décharge par habitant, alors que cet indicateur demeurait à peu près stable ou enregistrait une hausse dans les six autres régions sélectionnées (voir **graphique 5**).

GRAPHIQUE 4

ÉVOLUTION DES TAUX DE COLLECTE SÉLECTIVE ET DE MISE EN DÉCHARGE DES DÉCHETS MUNICIPAUX DANS LES RÉGIONS SÉLECTIONNÉES, ENTRE 2000 ET 2009¹

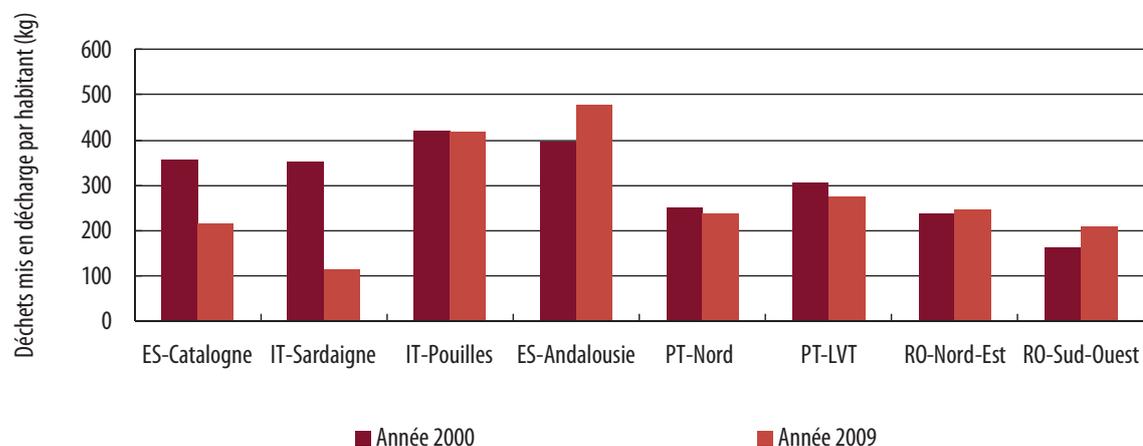


¹ Pour la région RO-Nord-Est, le taux de mise en décharge et le taux de collecte sélective couvrent respectivement les déchets collectés pendant les périodes 2003-2009 et 2004-2009; pour la région ES-Andalousie, le taux de collecte sélective concerne la période 2002-2008; pour la région RO-Sud-Ouest, les taux de mise en décharge des déchets collectés et de la collecte sélective correspondent à la période 2006-2009.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données disponibles auprès de la Commission et au niveau des États membres.

GRAPHIQUE 5

DÉCHETS MIS EN DÉCHARGE PAR HABITANT (KG) EN 2000 ET 2009¹



¹ Pour la région RO-Nord-Est, les données font référence à 2003 et 2009 et, pour la région RO-Sud-Ouest, à 2007 et 2009.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données disponibles auprès de la Commission et au niveau des États membres.

42. Ces mêmes régions, à savoir la Sardaigne et la Catalogne, sont les seules à avoir contribué à la réalisation des objectifs de l'UE concernant des types spécifiques de déchets municipaux:

- s'agissant du détournement des déchets biodégradables de la mise en décharge, elles sont les seules à avoir contribué à satisfaire aux objectifs fixés dans la directive concernant la mise en décharge des déchets. Deux autres régions n'ont pas contribué à atteindre les objectifs de l'UE; et pour quatre autres, le délai accordé pour réaliser l'objectif était 2010. Les données pour 2010 n'étaient pas disponibles au moment de l'audit, mais la tendance observée au cours des années antérieures à 2010 ne montrait pas d'augmentation de la quantité de déchets biodégradables détournés des décharges¹⁶ (voir **tableau 2**);
- en ce qui concerne les objectifs fixés dans la directive relative aux emballages, la situation observée dans les huit régions variait considérablement. La Catalogne, la Sardaigne et l'Andalousie ont contribué à réaliser les objectifs de l'UE. Dans les cinq autres régions, aucun suivi spécifique n'a été effectué au niveau régional. Sur la base des données obtenues dans les États membres, la Cour a estimé qu'il était peu probable que ces régions contribuent à la réalisation des objectifs de l'UE compte tenu du faible taux de collecte sélective;
- cinq des huit régions sélectionnées¹⁷ n'ont pas contribué à réaliser l'objectif de l'UE en matière de collecte sélective des équipements électriques et électroniques, qui devait être atteint en 2006 conformément à la directive relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques, même si une évolution positive a globalement été observée. Y ont déjà contribué: la Catalogne en 2006, ainsi que la Sardaigne et les Pouilles en 2009 et 2010.

¹⁶ Pour le Portugal, seules les données au niveau national étaient disponibles.

¹⁷ ES-Andalousie, RO-Nord-Est et RO-Sud-Ouest. S'agissant des deux régions sélectionnées au Portugal, Lisbonne et Vallée du Tage ainsi que le Nord, aucune donnée n'était disponible au niveau régional. Cependant, l'objectif n'a pas été atteint par l'État membre pris dans sa globalité.

TABEAU 2

ÉVOLUTION DU TAUX DE MISE EN DÉCHARGE DES DÉCHETS BIODÉGRADABLES SUR LA BASE DE LA TOTALITÉ DES DÉCHETS MUNICIPAUX BIODÉGRADABLES PRODUITS EN 1995

Régions sélectionnées	2006		2009	
	Taux atteint	Objectif	Taux atteint	Objectif
ES-Catalogne	69 %	< 75 %	45 %	< 50 %
IT-Sardaigne	59 %	< 75 %	36 %	< 50 %
IT-Pouilles	84 % ²	< 75 %	85 %	< 50 %
ES-Andalousie	87 %	< 75 %	93 %	< 50 %
Portugal ¹	79 %	s.o.	78 %	< 75 % ⁵
RO-Nord-Est	56 % ³	s.o.	69 % ³	< 75 % ⁵
RO-Sud-Ouest	75 % ⁴	s.o.	87 %	< 75 % ⁵

¹ Données chiffrées relatives aux deux régions uniquement disponibles au niveau de l'État membre.

² Données pour 2008.

³ À ajouter: déchets municipaux non collectés qui s'élevaient respectivement à 35 % et 27 % de la production totale de déchets municipaux.

⁴ Données pour 2007.

⁵ Objectif pour 2010.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données disponibles auprès de la Commission et au niveau des États membres.

LES DÉCHARGES ILLÉGALES ONT ÉTÉ SUPPRIMÉES DANS LA MOITIÉ DES RÉGIONS, MAIS LES DÉCHETS ÉTAIENT GÉNÉRALEMENT MIS EN DÉCHARGE SANS TRAITEMENT PRÉALABLE

- 43.** Selon les données fournies par les régions contrôlées, au cours de la période 2000-2009, les décharges illégales ont été supprimées ou leur nombre a baissé de manière significative:
- a) dans quatre régions, d'après les données transmises par les autorités concernées, aucune décharge illégale n'était en activité au moment de l'audit;
 - b) dans les quatre régions restantes, des décharges illégales étaient toujours utilisées, notamment dans les deux régions sélectionnées en Roumanie, où en 2009 l'enlèvement des déchets municipaux ne couvrait que 54 et 33 % de la population. L'absence de collecte des déchets municipaux dans ces deux régions était particulièrement manifeste dans les zones rurales.
- 44.** Dans les régions contrôlées, les déchets municipaux étaient généralement mis en décharge sans avoir subi de traitement approprié, en dépit des dispositions de la directive concernant la mise en décharge qui prévoient que les déchets déposés en décharge doivent être traités afin de réduire les quantités de déchets ou les risques pour la santé humaine ou l'environnement. La Cour a constaté ce qui suit:
- a) les déchets municipaux étaient généralement mis en décharge sans aucun traitement dans quatre des régions sélectionnées¹⁸. De surcroît, dans ces régions, un nombre très limité de municipalités avait mis en place une collecte sélective des déchets biodégradables, ce qui a entraîné la présence de quantités élevées de matière biodégradable dans les déchets mis en décharge;
 - b) dans une région, le traitement préalable à l'élimination couvrait les déchets produits par environ 40 % seulement de la population totale de la région. Toutefois, les effets de ce manque de traitement étaient en partie palliés par l'organisation d'une collecte sélective des déchets biodégradables dans la quasi-totalité de la région;

¹⁸ Il convient de noter que la Roumanie a bénéficié d'un délai supplémentaire, jusqu'en 2017, pour assurer que l'ensemble des décharges existantes soient conformes aux exigences de la directive concernant la mise en décharge.

- c) dans les trois régions restantes, on recensait davantage d'usines de traitement biomécanique réalisant le traitement préalable à l'élimination, mais elles n'enregistraient généralement pas la performance escomptée (voir **encadré 8**).

DES MESURES ONT-ELLES ÉTÉ MISES EN PLACE POUR OPTIMISER L'EFFICACITÉ DU FINANCEMENT DE L'UE?

- 45.** En vue d'optimiser l'efficacité des infrastructures cofinancées, il convient de mettre en place des mesures d'accompagnement de nature informative, administrative et économique, telles que les campagnes de sensibilisation, les normes de qualité ainsi que la collecte sélective ou encore la tarification en fonction du volume de déchets et les taxes sur la mise en décharge (voir point 9), pour encourager la prévention et le recyclage des déchets conformément à la hiérarchie des déchets établie par l'UE (voir **graphique 3**). Le concours financier de l'UE devrait favoriser la mise en œuvre de ce type de mesures d'accompagnement. Des lignes directrices et un cadre réglementaire appropriés devraient être établis.

ENCADRÉ 8

EXEMPLE D'UNE RÉGION DISPOSANT D'INSTALLATIONS DE TRAITEMENT, MAIS DONT LA PERFORMANCE N'ÉTAIT PAS SATISFAISANTE

Dans l'une des régions sélectionnées, 22 des 28 décharges en activité au moment de l'audit recevaient des déchets prétraités en provenance d'usines de traitement biomécanique. Cependant, ces usines n'atteignaient pas leurs objectifs en matière de performance. En moyenne, 76 % des déchets entrant dans les 23 installations de traitement que comptait la région étaient mis en décharge en 2008 et présentaient une teneur élevée en matière biodégradable malgré un processus de traitement; dans le cas de l'usine contrôlée (Linares, Espagne), la valorisation des déchets biodégradables se limitait à une fourchette allant de 6 à 9 %, alors que l'objectif fixé lors de la conception correspondait à un pourcentage compris entre 25 et 28 %.

46. La Cour a examiné:

- a) si des mesures d'accompagnement de nature informative, administrative et économique ont été mises en place au niveau national et/ou régional afin de soutenir les infrastructures de gestion de déchets cofinancées et si la Commission a encouragé la mise en œuvre de ces mesures lors de l'approbation des programmes opérationnels ou des projets;
- b) si le cadre réglementaire et les lignes directrices de l'UE étaient susceptibles d'optimiser l'efficacité du financement de l'Union.

LE NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE NATURE INFORMATIVE, ADMINISTRATIVE ET ÉCONOMIQUE VARIAIT SENSIBLEMENT D'UNE RÉGION SÉLECTIONNÉE À L'AUTRE

MESURES INFORMATIVES

47. De manière générale, dans les régions où étaient situées les infrastructures de gestion de déchets sélectionnées, des éléments attestaient l'existence d'actions d'information complémentaire, telles que des campagnes de sensibilisation du public ou la publication de lignes directrices relatives à la gestion des déchets. L'**encadré 9** en présente un exemple.

ENCADRÉ 9

EXEMPLE MONTRANT COMMENT LA MISE EN PLACE D' ACTIONS DE SENSIBILISATION DU PUBLIC PEUT ENTRAÎNER UNE AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE DES INFRASTRUCTURES

L'une des usines de compostage au Portugal (Lipor) était exploitée par une société fournissant des services liés à la gestion des déchets (collecte sélective et traitement) à huit municipalités représentant approximativement un million d'habitants. Étant donné que la société considérait la communication et des taux de participation élevés comme des facteurs essentiels au succès de la gestion des déchets, toutes ses activités étaient associées à des efforts d'information, de sensibilisation et d'éducation des citoyens. En particulier, la construction de l'usine de compostage a été accompagnée de campagnes de communication et de sensibilisation, ainsi que d'une stratégie de commercialisation ciblée sur le compost. Des enquêtes de satisfaction ont été régulièrement réalisées auprès du public, une ligne téléphonique gratuite a été ouverte pour les demandes de renseignements et des lignes directrices relatives à la gestion des déchets ont été publiées et diffusées. Tous ces efforts ont permis d'aboutir à une séparation à la source satisfaisante des déchets biodégradables par les ménages et les commerces, ce qui a rendu possible la production et la vente d'un compost de qualité supérieure (voir **encadré 2**).

48. Toutefois, la Cour a constaté ce qui suit:

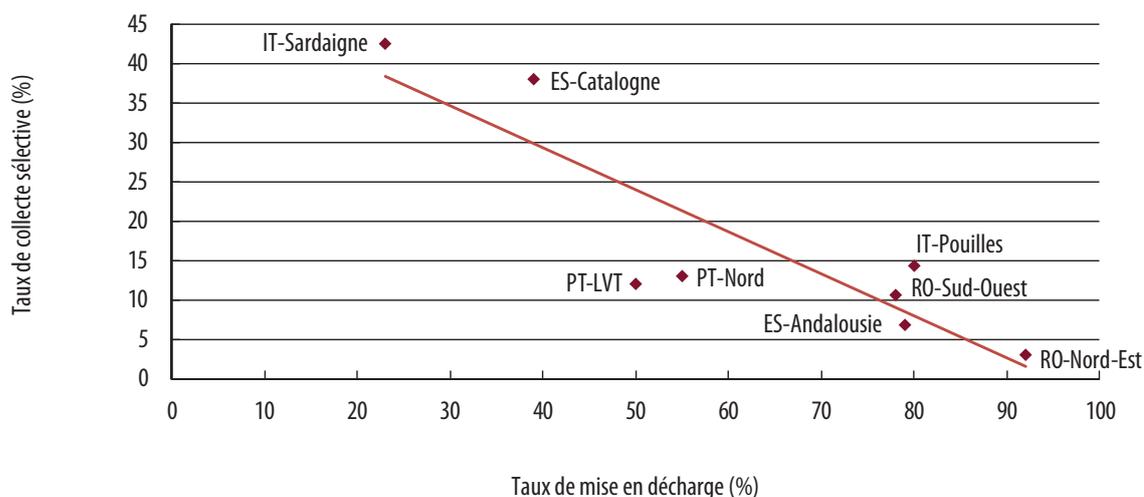
- a) dans aucune des régions sélectionnées, les autorités responsables n'ont mesuré le succès de leurs campagnes d'information ni défini d'objectifs mesurables au départ;
- b) dans les deux régions de Roumanie sélectionnées, pratiquement tous les déchets biodégradables ayant fait l'objet d'une collecte sélective se sont révélés contaminés et ont dû être mis directement en décharge plutôt que traités dans les usines de compostage, et ce malgré quelques campagnes de sensibilisation.

MESURES ADMINISTRATIVES

49. Comme le requiert la directive relative aux déchets, les huit régions ont instauré un système de délivrance d'autorisations pour les établissements mettant en œuvre des opérations de traitement de déchets. Au moment de l'audit, toutes les infrastructures faisaient l'objet d'inspections de la part des autorités responsables. De telles inspections se limitaient toutefois à l'évaluation des incidences potentielles sur l'environnement et ne concernaient pas la performance des installations de gestion de déchets (voir **encadré 6**).

50. S'agissant de la collecte sélective, la Cour a relevé des différences significatives au niveau de sa réalisation dans les régions et les municipalités dépendant des infrastructures de gestion de déchets contrôlées. Si la collecte séparée des déchets d'emballages, du papier et du carton ainsi que du verre était largement mise en œuvre, contribuant ainsi à la bonne performance observée dans les centres de tri contrôlés, la collecte sélective des déchets biodégradables n'était satisfaisante que dans deux régions. Celles-ci ont contribué à atteindre les objectifs de l'UE en matière de détournement des déchets biodégradables de la mise en décharge et sont parvenues à réduire le nombre de kilogrammes de déchets mis en décharge par habitant (voir points 41 et 42). En ce qui concerne les six autres régions, la collecte sélective des déchets biodégradables n'avait généralement pas été mise en place ou était inefficace. En conséquence, la performance des usines de compostage, qui traitaient des déchets mixtes ou des déchets biodégradables non séparés à la source de manière adéquate, s'est avérée médiocre.

51. Les données chiffrées montrent un rapport inversé entre la mise en œuvre d'une collecte sélective et le pourcentage de déchets mis en décharge (voir **graphique 6**).
52. En ce qui concerne les normes de qualité du compost, la Cour a constaté qu'au moment de l'audit, quatre régions ne disposaient pas de telles normes et que, s'agissant des quatre autres, les limites de concentration admissibles en métaux lourds dans le compost variaient sensiblement et étaient moins strictes que celles énoncées dans le projet de lignes directrices de l'UE. L'absence de normes de qualité a contribué aux difficultés auxquelles étaient confrontées les usines de compostage et de digestion anaérobie au moment de vendre leur compost.

GRAPHIQUE 6
RAPPORT INVERSÉ ENTRE LA COLLECTE SÉLECTIVE ET LE POURCENTAGE DE DÉCHETS MIS EN DÉCHARGE¹


¹ Pour les régions RO-Nord-Est et RO-Sud-Ouest, le taux de mise en décharge a été calculé uniquement sur la base des déchets collectés.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données disponibles auprès de la Commission et au niveau des États membres.

MESURES ÉCONOMIQUES

53. Sur la base de l'examen des redevances imposées par les municipalités aux ménages pour la gestion des déchets dans au moins trois des municipalités les plus importantes dépendant de chaque infrastructure de l'échantillon, la Cour a observé ce qui suit:

- a) dans l'ensemble des cas, il s'agissait de redevances forfaitaires¹⁹ qui n'étaient pas établies sur la base d'une tarification en fonction du volume de déchets, laquelle vise à prendre en considération le principe du pollueur-payeur et à prévenir ou à réduire la production de déchets;
- b) quelques municipalités, bien que n'appliquant pas un système de tarification en fonction du volume de déchets, ont introduit des éléments incitatifs pour encourager le recyclage (voir **encadré 10**).

54. Une taxe sur l'élimination des déchets imposée aux municipalités²⁰ par tonne de déchets mis en décharge et/ou incinérés, en sus des frais normaux de mise en décharge et/ou d'incinération, constitue une autre incitation économique pour tenter de changer les comportements. Cinq des huit régions sélectionnées avaient introduit une telle taxe afin de promouvoir d'autres possibilités en matière de gestion des déchets, moins préjudiciables à l'environnement. Les deux régions appliquant la taxe sur la mise en décharge la plus élevée présentaient le pourcentage de déchets éliminés en décharge pour 2009 le plus bas et avaient réalisé les plus grands progrès au cours de la période 2000-2009 (voir **graphique 7**). En vue d'encourager la collecte sélective, deux régions ont lié le montant de la taxe sur l'élimination des déchets au taux de collecte sélective atteint par chacune des municipalités (voir **encadré 11**).

¹⁹ Les redevances étaient calculées sur la base de la superficie en mètres carrés des appartements ou des maisons, du nombre de personnes composant le ménage, de la consommation d'eau potable ou d'une combinaison de ces éléments, sans tenir compte de la quantité de déchets produits par chaque ménage.

²⁰ Ainsi qu'aux particuliers dans le cas de l'élimination en décharge.

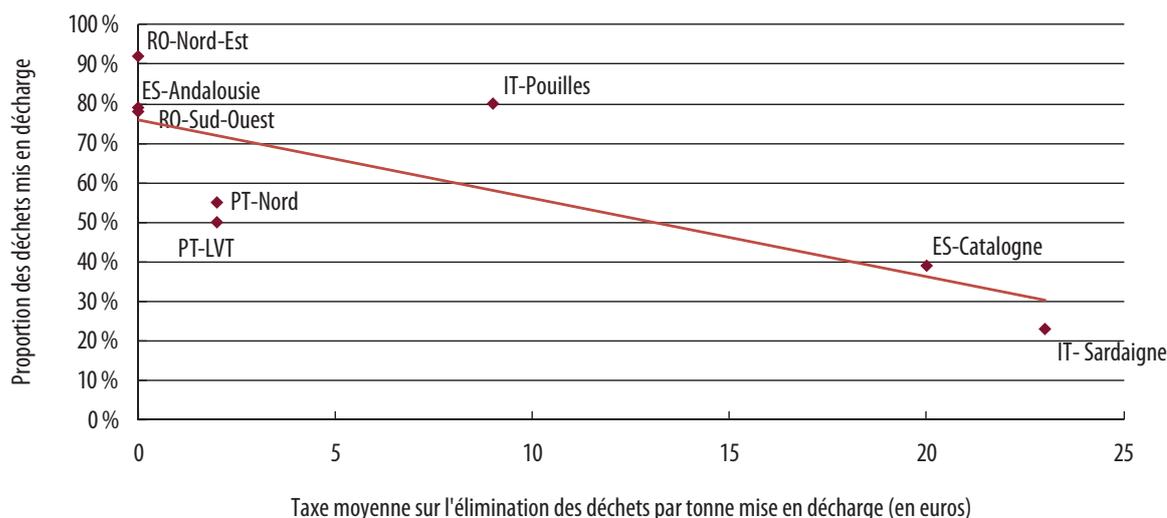
ENCADRÉ 10

EXEMPLES DE REDEVANCES POUR LA GESTION DES DÉCHETS ASSOCIÉES À DES ÉLÉMENTS D'INCITATION AU RECYCLAGE

Afin d'encourager le recyclage, plusieurs municipalités de Catalogne ont accordé des réductions sur la redevance payée par les ménages pour la gestion des déchets en fonction du compostage domestique, du recours aux centres de collecte ou de la participation à des campagnes de sensibilisation. Le taux de collecte sélective atteint par ces municipalités (39 %) était plus élevé que celui observé dans les municipalités ne proposant pas d'incitations économiques (29 %). D'autres municipalités de Catalogne ont tenu compte de la proportion de déchets mis en décharge quand elles ont défini la tarification afin d'avantager les ménages des municipalités enregistrant des taux de mise en décharge plus faibles.

GRAPHIQUE 7

TAXE SUR L'ÉLIMINATION DES DÉCHETS ET POURCENTAGE DE DÉCHETS MUNICIPAUX MIS EN DÉCHARGE EN 2009¹



¹ Pour les régions ES-Andalousie et IT-Pouilles, les données font référence à 2008. Pour les régions RO-Nord-Est et RO-Sud-Ouest, la proportion de déchets mis en décharge ne tient pas compte des déchets non collectés.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données disponibles auprès de la Commission et au niveau des États membres.

ENCADRÉ 11

EXEMPLE DE TAXE SUR L'ÉLIMINATION DES DÉCHETS MIS EN DÉCHARGE OU INCINÉRÉS ÉTABLIE SUR LA BASE DU TAUX DE COLLECTE SÉLECTIVE ATTEINT PAR CHACUNE DES MUNICIPALITÉS

Depuis 2005, afin de promouvoir la collecte séparée des déchets à la source, la Sardaigne a adapté la tarification appliquée aux déchets mis en décharge ou incinérés, en se fondant sur le taux de collecte sélective atteint par chaque municipalité. Par exemple, en 2010, si le taux de collecte sélective se situait entre 50 et 60 %, un allègement de la taxe de 20 % était accordé. Si le taux de collecte sélective était supérieur à 60 %, les municipalités bénéficiaient d'un allègement de la taxe de 40 %. En revanche, si le taux de collecte sélective était inférieur à 50 % (ou 40 % en fonction du nombre d'habitants de la municipalité), une majoration de 5,16 euros par tonne était appliquée.

**LORS DE L'APPROBATION DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS
OU DES PROJETS, LA COMMISSION N'A PAS ENCOURAGÉ
LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES D'ACCOMPAGNEMENT**

- 55.** Le financement au titre des actions structurelles n'a pas influé sur la mise en place de mesures d'accompagnement de nature informative, administrative et économique. Au moment de décider du cofinancement des infrastructures de gestion de déchets, la Commission requérait des informations limitées concernant ce type de mesures:
- s'agissant du financement du FEDER, la Cour a constaté que neuf des dix programmes opérationnels sélectionnés ne comportaient aucune information relative à des mesures administratives spécifiques ni aucune référence aux taxes sur l'élimination des déchets ou aux types de redevances payées par les ménages pour la gestion des déchets (taux forfaitaire ou tarification en fonction du volume de déchets);
 - même si chaque projet relevant du Fonds de cohésion était évalué indépendamment et approuvé par la Commission au cours de la période de programmation 2000-2006, la Cour a relevé que le niveau de détail des informations relatives aux mesures d'accompagnement demandées par la Commission aux États membres n'offrait généralement pas la garantie de leur existence avant l'octroi du financement de l'UE.
- 56.** Les rapports sur la mise en œuvre présentés par les États membres sélectionnés afin de répondre aux exigences des directives relatives aux déchets comportaient quelques informations sur de telles mesures d'accompagnement (par exemple des informations concernant l'application des taxes de mise en décharge, les inspections, l'information du public, etc.). Toutefois, la Cour n'a pas constaté de lien entre l'évaluation desdits rapports par la DG Environnement et le financement par l'UE des infrastructures de gestion de déchets, qui relève de la responsabilité de la DG Politique régionale et urbaine: les États membres qui ne font pas rapport à la Commission ou transmettent des rapports incomplets bénéficient pareillement du financement des infrastructures de gestion de déchets au titre des actions structurelles.
- 57.** L'absence de lien entre le financement de l'UE et l'existence de mesures d'accompagnement était particulièrement significative en ce qui concerne l'application du principe du pollueur-payeur, l'un des principes sur lesquels repose la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement²¹. La directive de 1975 relative aux déchets a établi ce principe²², qui a ensuite été inclus dans d'autres directives spécifiques portant sur la gestion des déchets, notamment la directive concernant la mise en décharge²³. Conformément aux règlements régissant la politique de cohésion et aux lignes directrices internes de la Commission, il conviendrait de tenir compte, au moment d'octroyer le concours financier de l'UE, de la mise en œuvre de ce principe au moyen de taux d'intervention modulés²⁴.

²¹ Article 191, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée).

²² Article 15 de la directive 75/442/CEE, article 15 de la directive 91/156/CEE, article 15 de la directive 2006/12/CE et article 14 de la directive 2008/98/CE.

²³ Article 10 de la directive 1999/31/CE.

²⁴ Article 29 du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels: «La participation des Fonds est modulée [...] par l'application des principes de précaution, d'action préventive et du "pollueur-payeur"». Article 52 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999: «La contribution des Fonds peut être modulée [...] par l'application des principes de précaution, d'action préventive et du "pollueur-payeur"». Article 55 du règlement (CE) n° 1083/2006: «Pour ce calcul [celui concernant les dépenses éligibles liées à un projet générateur de recettes], l'autorité de gestion tient compte [...] de l'application du principe du pollueur-payeur».

- 58.** Ce principe de modulation des taux d'intervention a été développé par la Commission au cours de la période 2000-2006 dans un document technique²⁵ qui établit que, «lorsque le financement d'un projet comporte un système de tarification (tels que de faibles taux forfaitaires) qui n'est pas fondé sur la consommation effective des ressources et n'assure pas les moyens financiers nécessaires pour couvrir l'entretien correct de l'infrastructure ni ses frais de fonctionnement et encore moins une bonne partie des coûts d'amortissement, le taux d'aide devrait être réduit». Dans ces cas, le taux d'intervention proposé devrait normalement correspondre à celui figurant à l'**annexe IV**.
- 59.** S'agissant des infrastructures sélectionnées, la Cour a constaté que, bien que les coûts de fonctionnement et d'amortissement ne soient pas couverts par la redevance imposée aux ménages pour la gestion des déchets, la Commission n'a pas appliqué le principe de modulation des taux d'intervention, lequel impliquait une réduction du taux de cofinancement. En conséquence, dans la quasi-totalité des cas, le taux de cofinancement pratiqué était plus élevé que celui qui aurait dû être appliqué conformément au principe de modulation des taux d'intervention (voir **annexe IV**). Plusieurs municipalités n'imposaient aux ménages aucune redevance pour la gestion des déchets.
- 60.** Les redevances imposées par les municipalités aux ménages pour la gestion des déchets variaient de manière significative, même à l'échelle régionale (voir **tableau 3**). Les écarts, atteignant dans certains cas 300 % au sein d'une même région, ne pouvaient pas s'expliquer uniquement par les différences liées aux revenus moyens des ménages et à leur capacité financière à payer ce service ou aux différences de coût de la gestion des déchets dans les municipalités sélectionnées.

²⁵ La nouvelle période de programmation 2000-2006: document technique 1 — Application du principe du pollueur-payeur — Différenciation des taux de participation communautaire pour les interventions relatives aux infrastructures des Fonds structurels, du Fonds de cohésion et de l'ISPA (6.12.1999).

TABLEAU 3

REDEVANCES PAYÉES PAR LES MÉNAGES POUR LA GESTION DES DÉCHETS DANS LES MUNICIPALITÉS SÉLECTIONNÉES, EN 2009 OU 2010

Région	Plus basse redevance constatée	Plus haute redevance constatée	Écart en %
ES-Catalogne	40,25 euros par ménage	166,50 euros par ménage	314 %
IT-Sardaigne	1,02 euro par m ² de surface	3,3 euros par m ² de surface	224 %
IT-Pouilles	1,57 euro par m ² de surface	2,62 euros par m ² de surface	67 %
ES-Andalousie	69,60 euros par ménage	94,36 euros par ménage	36 %
PT-Nord	0 euro	76,20 euros par ménage	—
PT-Lisbonne et Vallée du Tage	0 euro	70,38 euros par ménage	—
RO-Nord-Est	8,69 euros par personne (les infrastructures sélectionnées ne concernaient qu'une municipalité)		s.o.
RO-Sud-Ouest	16,2 euros par personne (les infrastructures sélectionnées ne concernaient qu'une municipalité)		s.o.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations probantes obtenues au cours de l'audit.

DES FAIBLESSES AFFECTENT LE CADRE RÉGLEMENTAIRE RELATIF AUX DÉCHETS AINSI QUE LES LIGNES DIRECTRICES DE L'UE

- 61.** Le cadre réglementaire relatif aux déchets ainsi que les lignes directrices de l'UE peuvent contribuer à optimiser l'efficacité du financement de l'Union, mais la Cour a relevé plusieurs faiblesses.

LES OBJECTIFS FIXÉS DANS LES DIRECTIVES DE L'UE NE CIBLENT PAS ASSEZ LA PRÉVENTION DES DÉCHETS

- 62.** La hiérarchie des déchets établie par l'UE dans la directive relative aux déchets indique que la prévention doit être la priorité en matière de gestion de ces derniers. Le sixième programme d'action pour l'environnement²⁶ comportait un objectif global visant à réduire sensiblement la production et l'élimination des déchets.

- 63.** Cependant, les objectifs fixés dans les directives de l'UE en matière de gestion des déchets concernent uniquement le recyclage, la valorisation et le détournement des déchets biodégradables de la mise en décharge et n'abordent ni la prévention ni la réduction des déchets (voir point 39).

MANQUE DE CLARTÉ DU CONCEPT DE TRAITEMENT DES DÉCHETS AVANT LEUR ÉLIMINATION

- 64.** Conformément à la directive concernant la mise en décharge, seuls les déchets déjà traités doivent être mis en décharge. Toutefois, la directive n'est pas suffisamment claire pour permettre de déterminer en quoi consiste ce type de traitement et si ce dernier implique une réduction de la quantité de déchets mis en décharge ou seulement une diminution de leur volume²⁷.

- 65.** Le manque de clarté du concept de traitement avant la mise en décharge a conduit à l'adoption de stratégies différentes au niveau national et/ou régional. Par exemple, une des régions sélectionnées misait principalement sur les usines de traitement biomécanique, dont la performance en ce qui concerne la réduction des déchets mis en décharge n'était pas satisfaisante. Dans deux autres régions, lorsque des niveaux élevés de collecte sélective étaient atteints, les déchets étaient considérés comme ayant été traités et pouvaient être mis en décharge directement (voir points 28 et 44).

²⁶ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement (COM(2001) 31 final).

²⁷ L'article 6, point a), de la directive 1999/31/CE stipule «par une réduction des quantités de déchets ou des risques pour la santé humaine ou l'environnement», tandis que l'article 2, point h), précise «de manière à en réduire le volume ou le caractère dangereux, à en faciliter la manipulation ou à en favoriser la revalorisation».

ABSENCE DE NORMES DE QUALITÉ DE L'UE CONCERNANT LE COMPOST

- 66.** L'UE a cofinancé les usines de compostage et de digestion anaérobie dans l'ensemble des huit régions sélectionnées. Cependant, au moment de l'audit, quatre des régions examinées ne disposaient d'aucune norme de qualité concernant le compost. Dans les quatre autres régions, les niveaux admissibles de concentration en métaux lourds variaient sensiblement (voir point 52).
- 67.** Le fait que des normes de qualité concernant le compost au niveau national et/ou régional n'existaient pas ou, lorsqu'elles existaient, variaient considérablement a empêché le marché du compost de se développer, si bien qu'il était difficile pour les exploitants des usines de vendre le compost produit. Il n'existe pas de normes de qualité concernant le compost au niveau de l'UE.

AUCUNE LIGNE DIRECTRICE DE L'UE RELATIVE À LA GARANTIE FINANCIÈRE DESTINÉE À COUVRIR LES COÛTS DE DÉSFFECTATION DES DÉCHARGES

- 68.** La Cour a constaté qu'il existait des différences substantielles entre les méthodes appliquées pour établir le calcul de la garantie financière destinée à couvrir les coûts de désaffectation et d'entretien après désaffectation dans les six régions où des décharges étaient incluses dans l'échantillon. Les montants pour une décharge de même capacité différaient donc considérablement, ce qui indique que les moyens financiers prévus pourraient ne pas toujours suffire à couvrir l'ensemble des coûts pour une période de trente ans comme le prévoit la directive concernant la mise en décharge. L'UE n'a fourni aucune ligne directrice aux États membres quant à la manière d'estimer les coûts de désaffectation et d'entretien après désaffectation; elle n'a pas non plus encouragé l'échange d'expériences dans ce domaine entre les États membres (voir points 33 et 34).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

69. Des améliorations ont été observées dans le domaine de la gestion des déchets dans la quasi-totalité des régions sélectionnées; toutefois, l'efficacité du financement au titre des actions structurelles en faveur des infrastructures de gestion des déchets municipaux pour aider les États membres à réaliser les objectifs de la politique de l'UE en matière de déchets a été compromise par une mise en œuvre déficiente des mesures d'accompagnement, ainsi que par les faiblesses relevées au niveau de la réglementation et des lignes directrices de l'UE. Lors de son évaluation des programmes opérationnels ou des projets dont elle était responsable, la Commission n'a pas encouragé la mise en œuvre de mesures d'accompagnement. Le succès des infrastructures cofinancées dépend de l'existence d'une collecte sélective à la source efficace, ce qui a rarement été le cas. Bien que toutes les régions sélectionnées aient enregistré des progrès concernant la gestion des déchets, seules 25 % ont réalisé les objectifs de la politique de l'UE en matière de déchets, principalement celles qui ont mis en place des mesures d'accompagnement.

PERFORMANCE DES INFRASTRUCTURES DE GESTION DES DÉCHETS MUNICIPAUX

70. La performance des infrastructures cofinancées s'est avérée fortement tributaire des stratégies adoptées en matière de collecte des déchets:

- a) les centres de tri, visant à valoriser les déchets d'emballages séparés à la source par les ménages, ont enregistré une performance satisfaisante (voir points 23 et 24);
- b) en général, les usines de compostage et de digestion anaérobie qui traitaient les déchets biodégradables collectés séparément (quand ils n'étaient pas contaminés) ont atteint une meilleure performance que les usines qui traitaient des déchets non triés et affichaient une performance guère satisfaisante (voir point 25);
- c) les usines de traitement biomécanique qui recevaient des déchets non triés à la source ne sont généralement pas parvenues à contribuer à la réalisation des objectifs de la politique de l'UE en matière de déchets étant donné que la plus grande partie de ceux qui entraient dans les usines étaient mis en décharge (voir points 26 et 27).

71. Dans l'ensemble des sites de décharge sélectionnés, les déchets étaient déposés sans avoir subi de traitement adéquat, voire sans avoir subi aucun traitement, ce qui a entraîné la mise en décharge de déchets présentant une teneur élevée en matière biodégradable (voir point 28).

- 72.** La quasi-totalité des infrastructures contrôlées répondaient aux exigences environnementales. Toutefois, cinq des sept décharges sélectionnées n'ont pas constitué de garantie financière suffisante pour couvrir les coûts de désaffectation et d'entretien après désaffectation. Des différences considérables ont été relevées au niveau de la méthodologie utilisée pour déterminer le montant de la garantie financière requise. Dans la majorité des cas, les montants établis étaient insuffisants pour couvrir la totalité des coûts connexes (voir points 29 à 34).

RECOMMANDATION 1

- a) Les **États membres** devraient:
 - i) se concentrer sur les infrastructures de gestion de déchets procédant au traitement de déchets triés initialement à la source (y compris les déchets biodégradables lorsque l'opération présente un bon rapport coût/efficacité);
 - ii) s'assurer que les déchets municipaux déposés en décharge ont été traités avant leur élimination;
 - iii) veiller à ce que les décharges disposent d'une garantie financière suffisante pour couvrir les coûts de désaffectation et d'entretien après désaffectation pendant une période d'au moins trente ans, calculée sur la base d'une méthodologie appropriée.
- b) La **Commission** devrait subordonner l'octroi de la contribution de l'UE à la mise en œuvre des présentes recommandations par les États membres.

OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE L'UE EN MATIÈRE DE DÉCHETS AU NIVEAU RÉGIONAL

- 73.** La Cour a relevé des faiblesses significatives concernant la communication, par les États membres, d'informations relatives à la réalisation des objectifs de l'UE, ce qui empêche la Commission d'évaluer dans l'ensemble des cas si la performance atteinte par les États membres était en conformité avec les objectifs de l'UE en matière de déchets. La Commission contrôle la cohérence des données chiffrées transmises, mais n'en évalue pas la fiabilité; en outre, elle ne collecte pas d'informations relatives à la réalisation des objectifs de l'UE au niveau régional (voir points 37 et 38).
- 74.** Bien que des améliorations aient été observées au niveau de la gestion des déchets dans la quasi-totalité des régions sélectionnées:
- a) la production de déchets par habitant a augmenté dans six des huit régions sélectionnées, alors que la prévention est un élément fondamental de la hiérarchie des mesures de gestion des déchets établie par l'UE (voir point 39);
 - b) seul un quart des régions sélectionnées a augmenté sensiblement son taux de collecte sélective — ce qui a conduit à une diminution du recours à la mise en décharge — et a contribué à atteindre les objectifs de l'UE (voir points 40 à 42);
 - c) les déchets ont généralement été mis en décharge sans traitement préalable adéquat, voire sans aucun traitement (voir point 44).

RECOMMANDATION 2

- a) Les **États membres** devraient établir des bases de données fiables dans le domaine de la gestion des déchets, tant pour assurer le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de la politique de l'UE que pour étayer les informations communiquées à la Commission.
- b) La **Commission** devrait évaluer la fiabilité des données que lui transmettent les États membres.
- c) La **Commission**, le **Parlement** et le **Conseil** devraient envisager la possibilité de subordonner l'octroi de l'aide financière de l'UE à la réalisation des objectifs de la politique de l'UE en matière de déchets.

MESURES MISES EN PLACE POUR OPTIMISER L'EFFICACITÉ DU FINANCEMENT DE L'UE

- 75.** L'efficacité du financement de l'UE n'a pas été optimale en raison de la faible mise en œuvre des mesures d'accompagnement.
- 76.** La mise en place de mesures d'accompagnement de nature informative, administrative et économique variait sensiblement d'une région sélectionnée à l'autre:
- a) Une sensibilisation accrue et une forte volonté du public de coopérer aux projets de gestion des déchets se sont avérées des facteurs essentiels pour assurer le succès des infrastructures de gestion de déchets, notamment en ce qui concerne la séparation des déchets à la source par les ménages. Dans aucune des régions sélectionnées, les autorités responsables n'ont mesuré les résultats des mesures informatives qu'elles avaient mises en œuvre (voir points 47 et 48).
 - b) Seules les régions ayant mis en place une collecte sélective à la source des déchets biodégradables ont contribué à atteindre les objectifs de l'UE en matière de détournement des déchets de la mise en décharge (voir points 50 et 51).
 - c) Quatre des huit régions sélectionnées ne disposaient pas de normes de qualité concernant le compost, et, dans les quatre autres, les limites de concentration admissibles en métaux lourds variaient sensiblement, ce qui a contribué à un faible développement du marché du compost produit par les usines de compostage et de digestion anaérobie faisant partie de l'échantillon (voir point 52).
 - d) La mise en œuvre des instruments économiques au moyen de redevances ou de taxes sur l'élimination des déchets a eu une incidence considérable sur la performance des projets et des régions sur le plan de la gestion des déchets (voir points 53 et 54).
 - e) La Commission n'a pas encouragé la mise en place de mesures d'accompagnement, notamment l'application du principe du pollueur-payeur, puisqu'il a été constaté que les taux d'intervention n'ont pas été modulés dans les projets sélectionnés (voir points 55 à 60).

RECOMMANDATION 3

- a) Les **États membres** devraient:
- i) accorder une plus grande attention à l'amélioration de la sensibilisation et de la participation du public aux systèmes de gestion des déchets, notamment pour ce qui concerne la séparation des déchets à la source par les ménages. Les résultats atteints par les campagnes de sensibilisation et les stratégies éducatives devraient être systématiquement mesurés;
 - ii) se concentrer sur la mise en place d'une collecte sélective intégrant les déchets biodégradables lorsque l'opération présente un bon rapport coût/efficacité afin d'optimiser la performance des infrastructures de gestion de déchets et de progresser dans la réalisation des objectifs de la politique de l'UE en matière de déchets;
 - iii) recourir à des instruments économiques dans le cadre de la gestion des déchets afin de promouvoir la prévention et le recyclage des déchets, notamment au moyen d'une taxe sur l'élimination des déchets, d'une tarification en fonction du volume de déchets et d'autres types de redevances incitatives payées par les ménages.
- b) La **Commission** devrait:
- i) subordonner l'octroi de la contribution de l'UE à la mise en œuvre de ces recommandations par les États membres;
 - ii) s'agissant du principe du pollueur-payeur, lors de l'approbation des programmes opérationnels, demander aux États membres d'appliquer des taux d'intervention réduits quand les redevances payées par les ménages pour la gestion des déchets ne couvrent ni les frais de fonctionnement, ni une grande partie des coûts d'amortissement liés à la gestion des déchets municipaux. La Commission elle-même devrait appliquer ce principe lorsqu'elle approuve de grands projets.

77. Des améliorations du cadre réglementaire et des lignes directrices de l'UE sont susceptibles d'optimiser l'efficacité du financement des infrastructures de gestion de déchets au titre des actions structurelles. La Cour a constaté:

- a) que les objectifs fixés dans les directives de l'UE relatives aux déchets ne ciblent pas suffisamment la prévention, alors qu'elle est présentée comme la première option de gestion dans la directive relative aux déchets (voir points 62 et 63);
- b) que le concept de traitement des déchets avant leur élimination manque de clarté, ce qui aboutit à l'adoption de stratégies différentes aux niveaux national et régional (voir points 64 et 65);
- c) que des normes de qualité de l'UE pour le compost font défaut, alors que les normes des États membres sont incohérentes, voire inexistantes, ce qui a empêché le marché du compost de se développer (voir points 66 et 67);
- d) qu'il n'y a pas d'orientations quant à la méthodologie à appliquer pour estimer les coûts de désaffectation des décharges et d'entretien après désaffectation (voir point 68).

RECOMMANDATION 4

La Commission devrait:

- a) proposer des objectifs en matière de prévention des déchets conformément à la hiérarchie des déchets établie par l'UE;
- b) clarifier le concept de traitement avant élimination présenté dans la directive concernant la mise en décharge pour assurer une approche cohérente au niveau des États membres;
- c) envisager la possibilité d'élaborer conjointement avec les États membres des normes de qualité de l'UE pour le compost afin de favoriser le développement d'un marché du compost;
- d) fournir des orientations appropriées et diffuser les meilleures pratiques quant à la méthodologie à utiliser pour estimer les coûts de désaffectation des décharges et d'entretien après désaffectation, lesquels doivent être couverts par la garantie financière.

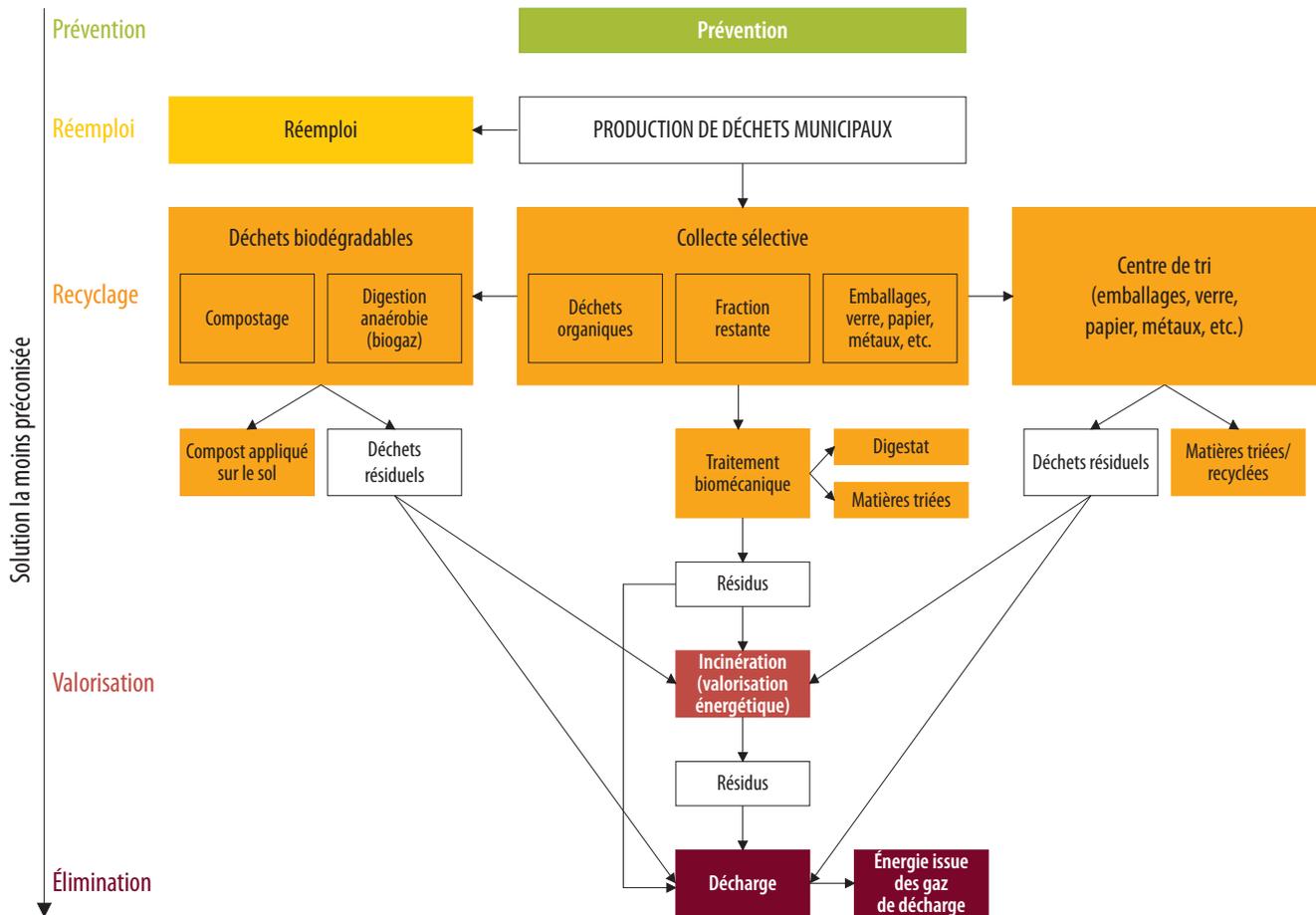
Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M. Harald NOACK, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 24 octobre 2012.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

SYSTÈME DE GESTION DES DÉCHETS, DE LEUR SOURCE À LEUR ÉLIMINATION FINALE



Notes complémentaires au schéma

Conformément à la directive relative aux déchets, on entend par:

Prévention: les mesures qui sont prises avant qu'une substance, une matière ou un produit ne devienne un déchet et qui réduisent: la quantité de déchets, les effets nocifs des déchets produits sur l'environnement et la santé humaine ou la teneur en substances nocives des matières et produits.

Réemploi: toute opération par laquelle des produits ou des composants qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus.

Recyclage: toute opération de valorisation par laquelle les déchets sont retraités en produits, matières ou substances aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins. Cela inclut le retraitement des matières organiques, mais n'inclut pas la valorisation énergétique, la conversion pour l'utilisation comme combustible ou pour des opérations de remblayage.

Valorisation: toute opération dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en remplaçant d'autres matières qui auraient été utilisées à une fin particulière, ou que des déchets soient préparés pour être utilisés à cette fin, dans l'usine ou dans l'ensemble de l'économie.

Élimination: toute opération qui n'est pas de la valorisation même lorsque ladite opération a comme conséquence secondaire la récupération de substances ou d'énergie.

AIDE OCTROYÉE AUX PROJETS DE GESTION DES DÉCHETS AU TITRE DES ACTIONS STRUCTURELLES

PÉRIODE DE PROGRAMMATION 2000-2006					
État membre	Fonds de cohésion (déchets urbains et industriels)	Fonds de cohésion (environnement lié aux déchets)	FEDER	TOTAL	% du total
Espagne	1 393 087 080	75 120 816	220 099 852	1 688 307 748	36,78
Grèce	365 649 728	0	297 647 168	663 296 896	14,45
Portugal	385 910 757	8 908 090	51 652 744	446 471 591	9,73
Italie	0	0	313 677 576	313 677 576	6,83
Hongrie	176 848 871	27 958 830	15 167 782	219 975 483	4,79
Allemagne	0	0	197 557 502	197 557 502	4,30
Pologne	74 031 202	29 438 760	91 424 570	194 894 532	4,25
Lituanie	90 372 374	16 563 950	1 446 008	108 382 332	2,36
Roumanie	0	107 489 325	0	107 489 325	2,34
France	0	0	103 931 777	103 931 777	2,26
Irlande	6 903 275	0	80 617 000	87 520 275	1,91
Slovénie	62 572 651	20 331 730	0	82 904 381	1,81
République tchèque	47 345 000	0	16 328 485	63 673 485	1,39
Lettonie	32 405 111	22 928 732	7 538 163	62 872 006	1,37
Coopération transfrontalière de l'UE	0	0	56 691 788	56 691 788	1,24
Bulgarie	0	51 800 193	0	51 800 193	1,13
Chypre	0	28 722 415	0	28 722 415	0,63
Estonie	23 096 673	0	2 389 009	25 485 682	0,56
Slovaquie	0	0	22 870 561	22 870 561	0,50
Royaume-Uni	0	0	16 864 095	16 864 095	0,37
Malte	11 723 250	0	3 166 065	14 889 315	0,32
Coopération interrégionale de l'UE	0	0	13 985 683	13 985 683	0,30
Finlande	0	0	6 222 300	6 222 300	0,14
Belgique	0	0	5 706 707	5 706 707	0,12
Pays-Bas	0	0	5 680 360	5 680 360	0,12
Danemark	0	0	0	0	0
Luxembourg	0	0	0	0	0
Autriche	0	0	0	0	0
Suède	0	0	0	0	0
TOTAL UE	2 669 945 972	389 262 841	1 530 665 195	4 589 874 008	100,00

Source: Commission européenne.

PÉRIODE DE PROGRAMMATION 2007-2013		
État membre	Montant de l'aide prévue par l'UE	% du total
Pologne	1 311 253 636	21,01
Roumanie	792 840 872	12,71
République tchèque	520 258 572	8,34
Espagne	462 015 554	7,40
Grèce	432 176 450	6,93
Slovaquie	368 600 000	5,91
Hongrie	366 500 000	5,87
Italie	338 072 531	5,42
Bulgarie	300 521 138	4,82
Lituanie	278 995 046	4,47
Portugal	224 088 076	3,59
Slovénie	205 568 426	3,29
France	134 470 000	2,16
Lettonie	129 500 000	2,08
Chypre	125 495 000	2,01
Estonie	70 302 813	1,13
Malte	55 250 000	0,89
Allemagne	47 745 110	0,77
Coopération transfrontalière de l'UE	47 890 793	0,77
Royaume-Uni	20 230 668	0,32
Irlande	3 000 000	0,05
Belgique	2 382 219	0,04
Pays-Bas	2 667 500	0,04
TOTAL	6 239 824 404	100,00

Source: Commission européenne.

LISTE DES INFRASTRUCTURES SÉLECTIONNÉES POUR L'AUDIT

Région (État membre)	Intitulé du projet	Type d'infrastructure de gestion des déchets	Fonds de l'UE
Catalogne (Espagne)	Usine de traitement biomécanique (Sant Adrià de Besòs)	Traitement biomécanique	Fonds de cohésion
Catalogne (Espagne)	Construction et adaptation des infrastructures de gestion des déchets municipaux en Catalogne (projet 17 — Agrandissement et adaptation de la décharge située dans l'Alt Empordà)	Décharge	Fonds de cohésion
Catalogne (Espagne)	Construction et adaptation des infrastructures de gestion des déchets municipaux en Catalogne (projet 18 — Usine de compostage de Gironés)	Usine de compostage	Fonds de cohésion
Sardaigne (Italie)	Usine de production de compost de qualité (Serramanna)	Usine de compostage	FEDER (PO Sardaigne)
Sardaigne (Italie)	Usine de digestion anaérobie (Villacidro)	Traitement biomécanique	FEDER (PO Sardaigne)
Sardaigne (Italie)	Usine de sélection, de stabilisation et de production de combustibles issus de déchets (Olbia)	Traitement biomécanique	FEDER (PO Sardaigne)
Pouilles (Italie)	Usine de biostabilisation et de compostage à Cerignola	Traitement biomécanique	FEDER (PO Pouilles)
Pouilles (Italie)	Décharge (Cavallino)	Décharge	FEDER (PO Pouilles)
Pouilles (Italie)	Usine de biostabilisation (Cavallino)	Traitement biomécanique	FEDER (PO Pouilles)
Pouilles (Italie)	Protection et régénération de l'environnement par le développement du cycle de gestion des déchets urbains (Brindisi)	Non opérationnelle au moment de l'audit	FEDER (PO Pouilles)
Andalousie (Espagne)	Usine de valorisation d'emballages et de déchets d'emballages dans le centre intégré de traitement des déchets municipaux solides, Monte Marta-Cónica (Séville)	Centre de tri	Fonds de cohésion
Andalousie (Espagne)	Usine de compostage et de valorisation (Linares)	Traitement biomécanique	Fonds de cohésion
Andalousie (Espagne)	Travaux d'aménagement, fermeture et construction d'une nouvelle cellule dans une décharge où sont déposés les déchets municipaux solides, Guadiel (Linares)	Décharge	Fonds de cohésion
Lisbonne et Vallée du Tage (Portugal)	Centre de tri, Resitejo	Centre de tri	FEDER (PO Lisbonne et Vallée du Tage)
Lisbonne et Vallée du Tage (Portugal)	Construction d'une usine de valorisation organique (Valorsul)	Usine de digestion anaérobie	Fonds de cohésion
Nord (Portugal)	Système multimunicipal de valorisation et de traitement des déchets municipaux solides (Vale do Douro Sul, Residouro)	Centre de tri	FEDER (PO Nord)
Nord (Portugal)	Système multimunicipal de valorisation et de traitement des déchets municipaux solides (Vale do Douro Sul, Residouro)	Décharge	FEDER (PO Nord)
Nord (Portugal)	Réhabilitation environnementale de l'usine de traitement des déchets municipaux solides (Vale do Ave)	Usine de compostage	FEDER (PO Nord)

Région (État membre)	Intitulé du projet	Type d'infrastructure de gestion des déchets	Fonds de l'UE
Nord (Portugal)	Gestion intégrée des déchets solides par Lipor — usine de valorisation organique	Usine de compostage	Fonds de cohésion
Nord (Portugal)	Système multimunicipal de valorisation et de traitement des déchets municipaux solides (Baixo Tâmega)	Centre de tri	Fonds de cohésion
Nord (Portugal)	Système multimunicipal de valorisation et de traitement des déchets municipaux solides (Baixo Tâmega)	Décharge	Fonds de cohésion
Nord-Est (Roumanie)	Piatra Neamț; programme de gestion des déchets	Usine de compostage	Fonds de cohésion (ancien programme ISPA)
Nord-Est (Roumanie)	Piatra Neamț; programme de gestion des déchets	Centre de tri	Fonds de cohésion (ancien programme ISPA)
Nord-Est (Roumanie)	Piatra Neamț; programme de gestion des déchets	Décharge	Fonds de cohésion (ancien programme ISPA)
Sud-Ouest (Roumanie)	Système de gestion intégrée des déchets municipaux (Râmnicu Vâlcea)	Usine de compostage	Fonds de cohésion (ancien programme ISPA)
Sud-Ouest (Roumanie)	Système de gestion intégrée des déchets municipaux (Râmnicu Vâlcea)	Décharge	Fonds de cohésion (ancien programme ISPA)
Programmes opérationnels relevant du FEDER examinés en complément, sans audit des infrastructures			
Catalogne (Espagne)	Document unique de programmation 2000-2006 pour la Catalogne		
Andalousie (Espagne)	Programme opérationnel Andalousie 2000-2006		
Castille-La Manche (Espagne)	Programme opérationnel Castille-La Manche 2000-2006		
Communauté de Madrid (Espagne)	Document unique de programmation 2000-2006 pour la Communauté de Madrid		
Madère (Portugal)	Programme opérationnel Madère 2000-2006		
Sicile (Italie)	Programme opérationnel Sicile 2000-2006		

Source: Cour des comptes européenne.

TAUX D'INTERVENTION OCTROYÉS PAR RAPPORT AUX TAUX TENANT COMPTE DU NIVEAU DE COUVERTURE DES FRAIS DE FONCTIONNEMENT PAR LES MÉNAGES

Infrastructure	Couverture des coûts totaux par les redevances	Couverture des frais de fonctionnement par les redevances	Taux d'intervention appliqué	Taux d'intervention proposé ³	Année de référence
ES-CA1	40 %	42 %	80 %	50 %	2010
ES-CA2	56 %	59 %	80 %	50 %	2010
ES-CA3	76 %	80 %	80 %	50 %	2010
IT-SA1	78 %	84 %	50 %	40 %	2009
IT-SA2	77 %	83 %	50 %	40 %	2009
IT-SA3	78 %	84 %	50 %	40 %	2009
IT-PU1	96 %	100 %	50 %	40 %	2009
IT-PU2 et 3	85 %	91 %	50 %	40 %	2009
IT-PU4	s.o. le projet n'était pas opérationnel au moment de la visite d'audit				
ES-AN1	s.o. les frais de fonctionnement et d'amortissement du centre de tri sont couverts par les sociétés qui commercialisent les emballages				
ES-AN2 et 3	83 %	88 %	80 %	50 %	2009
PT-LVT1	55 %	66 %	75 %	50 %	2010
PT-LVT2 ¹	0 %	0 %	50 %	50 %	2010
PT-NO1 et 2	27 %	33 %	75 %	50 %	2010
PT-NO3	73 %	88 %	75 %	50 %	2010
PT-NO4	68 %	82 %	50 %	50 %	2010
PT-NO5 et 6	24 %	29 %	85 %	50 %	2010
RO-PN1, 2 et 3	Aucune donnée	73 %	75 %	50 %	2010
RO-RV1 et 2	Aucune donnée	89 % ²	75 %	50 %	2010

¹ Les informations demandées par la Cour n'ont été mises à sa disposition que pour deux des trois municipalités.

² À l'exclusion des frais de fonctionnement de la décharge et de l'usine de compostage.

³ Sur la base du document technique 1 — Application du principe du pollueur-payeur — Différenciation des taux de participation communautaire pour les interventions relatives aux infrastructures des Fonds structurels, du Fonds de cohésion et de l'ISPA (6.12.1999). Ce document propose la modulation des taux de participation.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données disponibles auprès de la Commission et au niveau des États membres.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

III.

Dans le cadre des projets cofinancés par la politique de cohésion, la Commission n'était pas habilitée à vérifier le caractère approprié et à procéder à une évaluation sur le fond des plans de gestion des déchets ou à imposer l'inclusion de mesures d'accompagnement.

Au moment de l'approbation des projets et de leur mise en œuvre, la collecte séparée n'était pas une obligation légale de l'Union.

La Commission a proposé des conditionnalités ex ante pour la politique de cohésion 2014-2020.

III. a)

La Commission reconnaît que les questions relatives au concept de traitement et de coûts de désaffectation et d'entretien après désaffectation sont des questions systémiques qui nécessitent une approche globale, justifiant une évolution de la jurisprudence et la mise en place de discussions techniques, selon le cas.

Conformément à la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources (COM(2011) 571 final), la Commission élaborera une politique visant à réduire au minimum la mise en décharge des déchets et à augmenter simultanément les taux de recyclage. À cette fin, la mise en œuvre d'instruments économiques (taxe de mise en décharge, système de tarification en fonction du volume de déchets dans le cadre d'une collecte séparée des déchets, par exemple) est considérée comme un facteur de réussite déterminant.

III. b)

Des améliorations dans la collecte et l'évaluation des données sur les déchets sont intervenues après la période auditée par la Cour des comptes.

En ce qui concerne les déchets municipaux, la Commission a mis en place depuis 1995 un système de collecte et de compilation des données au niveau national sur une base volontaire et applique le cadre de qualité pour les statistiques officielles. La Commission a mis en place depuis 2010 un système volontaire pour la production de statistiques au niveau régional.

Au cours de la période examinée par la Cour (2000-2009), la production de déchets municipaux par habitant a augmenté dans seize États membres, a diminué dans neuf autres et est restée stable dans deux États membres.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

III. c)

En ce qui concerne la gestion des déchets, un des critères de la conditionnalité ex ante en matière de déchets proposée pour 2014-2020 exige que les États membres soumettent des plans de gestion des déchets conformes aux exigences de la directive-cadre de 2008 relative aux déchets, de sorte que les États membres ne pourront plus fournir de rapports incomplets et, dans le même temps, bénéficier de mesures structurelles.

IV. a)

Une conditionnalité ex ante liée aux dispositions de la directive-cadre relative aux déchets est incluse dans la proposition de règlement portant dispositions communes¹ présentée par la Commission pour la période de programmation 2014-2020.

IV. b)

La Commission approuve cette recommandation et encourage les États membres à établir des bases de données publiques relatives à la gestion des déchets. Un cadre est fourni par la proposition de la Commission concernant un système de partage d'informations sur l'environnement (SEIS)².

IV. c)

La collecte séparée deviendra une obligation légale pour un certain nombre de flux de déchets (à l'exception des déchets biodégradables) à compter de 2015.

Conformément à la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources (COM(2011) 571 final), la Commission élaborera une politique visant à réduire au minimum la mise en décharge des déchets et à augmenter simultanément les taux de recyclage. À cette fin, la mise en œuvre d'instruments économiques (taxe de mise en décharge, système de tarification en fonction du volume de déchets dans le cadre d'une collecte séparée des déchets, par exemple) est considérée comme un facteur de réussite déterminant.

La Commission a proposé une conditionnalité ex ante pour la politique de cohésion 2014-2020. En ce qui concerne la gestion des déchets, un des critères de la conditionnalité en matière de déchets exige que les États membres établissent des plans de prévention des déchets comme le requiert l'article 29 de la directive-cadre de 2008 relative aux déchets.

Concernant les projets générateurs de recettes, la Commission applique actuellement le principe du pollueur-payeur et des taux d'intervention réduits, sur la base d'une approche globale qui prend en compte l'accessibilité tarifaire et l'efficacité.

IV. d)

La directive-cadre actuelle relative aux déchets (directive 2008/98/CE) établit des dispositions juridiquement contraignantes relatives à la hiérarchie en matière de gestion des déchets, à la collecte séparée, aux objectifs de recyclage, aux plans de gestion des déchets et aux programmes de prévention des déchets.

En juin 2012, la Commission a publié des lignes directrices sur les principales exigences de cette directive³.

La révision de la directive-cadre relative aux déchets prévue en 2014 devrait se concentrer sur les objectifs de prévention des déchets pour 2020, de même que la révision des objectifs en matière de recyclage pour 2020. Elle sera liée à la révision des objectifs fixés par la directive concernant la mise en décharge des déchets pour détourner les biodéchets de la mise en décharge, également attendue en 2014.

La définition de critères relatifs à la fin de la qualité de déchet pour les déchets biodégradables est examinée par la Commission. La production de compost de qualité reconnue devrait s'en trouver dynamisée.

¹ COM(2011) 615 final du 6 octobre 2011, modifiée le 14 mars 2012 et le 11 septembre 2012.

² <http://ec.europa.eu/environment/seis/>

³ http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

7.

Comparativement à la directive relative aux déchets de 1975, la directive de 2008 *renforce* la hiérarchie des déchets et le principe du pollueur-payeur.

Réponse commune de la Commission aux points 10 et 11

Il existe deux types principaux de financement de l'Union: les fonds gérés de manière centralisée et directe par la Commission européenne, par exemple pour la recherche, et les fonds dont la gestion est partagée entre l'Union et les États membres, par exemple les Fonds structurels et le Fonds de cohésion. En ce qui concerne les fonds en «gestion partagée», les États membres mettent en œuvre des programmes au niveau national. Ils répartissent ensuite ces fonds entre les bénéficiaires finals (par exemple entreprises, agriculteurs, municipalités, etc.). L'État membre est responsable en premier lieu de la mise en place d'un système de gestion et de contrôle conforme aux exigences des règlements, du fonctionnement efficace de ce système, ainsi que de la prévention, de la détection et de la correction des irrégularités. La Commission joue un rôle de surveillance consistant à s'assurer que les dispositions régissant le système de gestion et de contrôle sont conformes aux exigences. Pour ce faire, elle vérifie le bon fonctionnement de ce système et procède à des corrections financières si nécessaire.

La responsabilité première de la sélection, de la mise en œuvre et du suivi des projets relevant du FEDER incombe aux États membres.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

17.

Un des pays sélectionnés, à savoir la Roumanie, n'était pas membre de l'UE au cours de la période 2000-2006, mais uniquement à partir de 2007. Le règlement ISPA était applicable aux pays en phase de préadhésion.

OBSERVATIONS

Réponse commune aux points 20 et 21

Les 26 projets inclus dans l'échantillon ont tous été cofinancés au titre de la période 2000-2006; cinq ont été cofinancés par l'ISPA, dix par le Fonds de cohésion et le reste par le FEDER, mais pas en tant que grands projets; par conséquent, ils n'ont pas fait l'objet d'une évaluation ex ante par les services de la Commission. Pour ces projets, conformément aux principes de la gestion partagée, les autorités de gestion nationales sont responsables de l'évaluation des demandes de subvention, de la fixation du montant de la subvention ainsi que du suivi de la mise en œuvre du projet.

24.

La surexploitation de certains centres de tri est parfois aussi liée à des variations significatives et imprévues de l'activité économique et du comportement de la population en termes de tri des déchets, qu'il n'était pas possible d'anticiper.

25. a)

Comme cela a été expliqué dans la réponse au point 24, il est difficile de faire des prévisions sur la composition des déchets collectés, ce qui, à son tour, a des conséquences sur les performances en matière de production de compost. Néanmoins, ces performances doivent être évaluées globalement: pour l'un des projets, par exemple, l'État membre a indiqué que, si la biodégradabilité accrue des déchets a conduit à une réduction du volume de compost produit, elle a aussi permis la production de biogaz.

25. b)

La Commission renvoie à sa réponse au point 24.

Pour les projets relevant de l'ISPA/du Fonds de cohésion, la réalisation des objectifs d'un projet donné est vérifiée au regard des objectifs (fixés dans la décision de la Commission) par les services de la Commission, au cours de la procédure de clôture du projet.

Les services de la Commission prennent note de l'observation de la Cour et en tiendront compte lors de la procédure de clôture du projet, au moment de la vérification des informations communiquées par l'État membre.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

25. c)

Le droit de l'Union n'oblige pas les États membres à mettre en place des normes applicables au compost, étant donné que celles-ci n'ont pas été définies par le législateur.

Il n'existe pas de norme harmonisée au niveau de l'UE applicable au compost. Veuillez vous référer à la communication de la Commission de 2010 relative aux prochaines étapes en matière de gestion des biodéchets dans l'Union européenne (COM(2010) 235 final, consultable à l'adresse: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0235:FIN:FR:PDF>). Plus spécifiquement, la Commission examine actuellement la définition de critères relatifs à la fin de la qualité de déchet pour les déchets biodégradables⁴.

25. d)

Pour les deux usines fonctionnant en dessous de leur capacité, les services de la Commission prennent note de l'observation de la Cour et en tiendront compte lors de la procédure de clôture des projets, au moment de la vérification des informations communiquées par l'État membre.

La surexploitation est extrêmement limitée dans l'un des cas visés. En outre, l'État membre a informé la Commission que les plans actuels prévoient l'installation d'une nouvelle usine de compostage pour répondre aux besoins de la région. Dans le second cas, en dépit de la hausse de la capacité de traitement de l'usine, la production de déchets reste supérieure à cette capacité.

⁴ Dans cette communication, la Commission conclut qu'il «serait nécessaire d'établir des normes pour le compost et le digestat afin de permettre leur libre circulation sur le marché intérieur et d'autoriser leur utilisation sans suivi ni contrôle supplémentaires des sols sur lesquels ils sont utilisés» (p. 8). La procédure visant à déterminer le moment à partir duquel un déchet cesse d'être considéré comme tel au titre de la directive-cadre relative aux déchets pourrait être le moyen le plus efficace de définir ces normes. La Commission vient d'entamer des travaux pour évaluer la base technique d'une éventuelle proposition. Des normes applicables au compost sont en cours d'élaboration dans le contexte des critères concernant la fin de la qualité de déchet (projets techniques en cours de rédaction en vue d'une adoption, le cas échéant, au cours de l'année 2013). Pour de plus amples informations sur les récentes évolutions, voir: <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html>

26.

La viabilité des actions cofinancées par l'Union européenne est un principe essentiel de l'aide de l'Union. Les États membres doivent s'assurer que les projets sont exploitables, fonctionnels et conformes aux politiques de l'Union:

- Dans le contexte de la clôture des programmes FEDER, les États membres sont tenus de soumettre à la Commission, en même temps que les documents de clôture, une liste de projets inachevés et non opérationnels; ils ont jusqu'à deux ans (31 décembre 2012) pour fournir des informations sur l'achèvement de ces projets. Si, à cette date, les projets ne sont toujours pas achevés, la Commission veillera alors à ce que l'État membre récupère les fonds concernés ou appliquera des corrections financières.
- Dans le cas du Fonds de cohésion, la procédure de clôture exige de rendre compte de l'investissement dans le rapport final, celui-ci comprenant une évaluation initiale qui examine la probabilité que les résultats escomptés soient atteints. Pendant une période de trois ans après le dernier paiement de la Commission, les autorités compétentes de l'État membre doivent fournir toutes les pièces justificatives relatives aux dépenses et aux contrôles du projet.

Le projet situé dans les Pouilles figure sur la liste des projets non achevés et non opérationnels. En outre, à la suite d'une demande de renseignements de la Commission, l'autorité de gestion du programme opérationnel 2000-2006 pour la région des Pouilles a informé les services de la Commission, le 7 mars 2012, que le contrat pour l'exploitation du projet IT-PU4 avait entre-temps été attribué, avec une entrée en vigueur le 20 juillet 2012.

27. b)

Selon l'État membre, les objectifs du projet ne comprenaient pas la production de compost, mais celle de déchets stabilisés ou de compost déclassé (déchets). Compte tenu de la structure de l'usine, le projet ne pouvait être autorisé à produire un compost de qualité (matières premières secondaires) à l'échelle industrielle, mais uniquement à une échelle expérimentale comme c'était le cas au moment du contrôle sur site effectué par la Cour. Par conséquent, les déchets produits ne sont pas censés répondre aux obligations légales italiennes en matière d'engrais.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 4 — Premier paragraphe

Les services de la Commission prennent note de l'observation de la Cour concernant les quatre usines et en tiendront compte lors de la procédure de clôture des projets, au moment de la vérification des informations communiquées par les États membres (voir également réponse au point 26).

Encadré 4 — Troisième paragraphe

En ce qui concerne l'usine de tri et de compostage de Linares, en Espagne, l'État membre a indiqué, en réponse à l'observation de la Cour, que le niveau de réalisation des objectifs était faible notamment en raison de problèmes techniques causés par les conditions hydrologiques. Le processus de compostage a été interrompu afin de permettre la construction de certains ouvrages destinés à maîtriser ces conditions hydrologiques. Cette situation a également eu une incidence sur la quantité de déchets devant être mis en décharge. Selon l'État membre, des travaux ont été entrepris en vue de résoudre ces problèmes.

28.

Les objectifs concernant le détournement de la mise en décharge pour les déchets biodégradables doivent être atteints au niveau national. Le premier objectif a été fixé à partir de juillet 2006. La Commission enquête actuellement sur la mise en œuvre des objectifs actuels en matière de détournement de la mise en décharge, et des dossiers ont été ouverts en conséquence dans le cadre du projet EU Pilot⁵.

28. a)

Dans le cas de l'une des décharges, dépourvue d'un système de prétraitement, seuls 31 % des déchets déposés contenaient des matières organiques. De plus, la proportion de la population n'ayant pas accès à la collecte séparée des déchets organiques a diminué, passant de 69 à 35 % en 2010. Ainsi, le contenu en matières organiques des déchets mis en décharge a diminué.

Dans tous les cas, les services de la Commission prennent note de l'observation de la Cour et en tiendront compte lors de la procédure de clôture des projets, au moment de la vérification des informations communiquées par les États membres (voir également réponse au point 26).

28. b)

Sur l'un des sites de décharge, selon les informations fournies par l'État membre, les performances ont notamment été affectées par les conditions hydrologiques, mais des travaux ont été entrepris en vue de résoudre ces problèmes.

Concernant l'autre site, la Commission comprend, à la lecture des informations transmises par l'État membre, que les quantités importantes de déchets non triés provenant de l'extérieur de la zone ont une incidence sur les performances.

29.

La Commission renvoie à sa réponse au point 26 pour l'usine qui n'était pas encore en service au moment de l'audit.

Réponse commune au point 30 et à l'encadré 5

Il est pris note de ces constatations. Dans la mesure où les dispositions pertinentes de la directive concernant la mise en décharge des déchets relatives au contrôle des gaz de décharge ont été enfreintes, la Commission examinera la question avec les États membres concernés dans le cadre du projet EU Pilot.

Pour le projet italien mentionné dans l'encadré 5, les services de la Commission prennent note de l'observation de la Cour et en tiendront compte lors de la procédure de clôture du projet, au moment de la vérification des informations communiquées par l'État membre (voir également réponse au point 26).

En ce qui concerne le projet roumain visé dans l'encadré 5, la Commission note que, lors de l'évaluation des documents présentés par les autorités roumaines afin de satisfaire aux conditions spécifiques établies à l'article 8 du protocole de financement, le permis d'environnement délivré pour ce projet ISPA par l'autorité nationale compétente mentionnait des «installations de collecte et de torchage des gaz de décharge» pour la nouvelle décharge, ainsi qu'un programme de suivi «de la quantité et de la qualité des gaz de décharge sur des sections représentatives de la décharge».

⁵ Le projet EU Pilot est un système d'échange d'informations entre la Commission et les États membres qui vise à remédier à d'éventuelles infractions à la législation de l'Union sans qu'il soit nécessaire d'entamer des procédures d'infraction.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Réponse commune aux points 31 et 32

La directive concernant la mise en décharge ne prévoit pas de limites quantifiées pour les dégagements d'odeurs, mais énonce une exigence générale⁶ obligeant les exploitants de décharges à réduire au minimum les nuisances, notamment olfactives. Pour l'un des projets, selon le permis délivré au niveau national, des équipements complémentaires (plusieurs ventilateurs et un filtre biologique) ont été ajoutés pour éviter les problèmes d'odeurs.

Les services de la Commission prennent note de l'observation de la Cour et en tiendront compte lors de la procédure de clôture du projet, au moment de la vérification des informations communiquées par l'État membre (voir également réponse au point 26).

Réponse commune aux points 33 et 34

La Commission reconnaît que la question des coûts de désaffectation et d'entretien après désaffectation est un problème systémique qui nécessite une approche globale.

La Commission entamera des discussions avec les États membres au niveau technique.

Dans le cadre de la politique de cohésion 2007-2013, le formulaire de demande pour les grands projets faisait obligation aux candidats de démontrer que les frais de fonctionnement et d'entretien, y compris les coûts de remplacement, seraient couverts sur une période de référence donnée de façon à assurer la viabilité du projet. La valeur résiduelle, que l'on peut définir comme la valeur de liquidation virtuelle, doit également être prise en compte dans l'analyse financière des grands projets.

Les services de la Commission prennent note de l'observation de la Cour et en tiendront compte lors de la procédure de clôture du projet, au moment de la vérification des informations communiquées par l'État membre.

Réponse commune aux points 37 et 38

Il n'y a pas d'obligation légale de communication au niveau régional: les directives et les exigences qu'elles contiennent, y compris les objectifs, sont adressées aux États membres.

Les États membres doivent faire rapport sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs en matière de valorisation et de recyclage des déchets municipaux en application de la directive-cadre de 2008 relative aux déchets au niveau national. La communication d'informations a commencé en 2012.

Néanmoins, la Commission a mis en place la collecte de statistiques régionales sur les déchets municipaux au niveau de l'Union en tant que nouvelle activité en 2010. La Commission applique le cadre de qualité tel qu'établi pour la production de statistiques annuelles sur les déchets municipaux, qui sont générées depuis 1995.

Les recueils de données sur les déchets municipaux sont fournis par les États membres sur une base volontaire, dans le cadre du programme de travail statistique annuel de la Commission.

Les États membres sont censés faire régulièrement rapport sur la réalisation des objectifs fixés dans les directives de l'Union concernant spécifiquement les flux de déchets.

La Commission travaille constamment à l'amélioration de la qualité des données, par la production de documents d'orientation et de supports de formation, ainsi que par l'organisation d'ateliers avec les producteurs de données des États membres.

Les statistiques sur les déchets et les indicateurs qui en sont dérivés sont publiés sur le site web de la Commission (<http://ec.europa.eu/eurostat/waste>).

⁶ Annexe I, point 5.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Réponse commune aux points 40 et 41

La législation de l'UE qui était applicable au cours de la période de l'audit ne contenait aucune obligation légale en matière de collecte séparée. La directive-cadre de 2008 relative aux déchets fait obligation aux États membres de mettre en place, d'ici à 2015, la collecte séparée du papier, du verre, du métal et du plastique, au minimum. La hiérarchie des déchets, juridiquement contraignante, place la mise en décharge à la fin de la liste des traitements possibles des déchets. Conformément à la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources (COM(2011) 571 final), d'ici à 2020, la mise en décharge devrait être réduite au minimum pour ne plus s'appliquer qu'aux déchets non recyclables et non récupérables. Enfin, les objectifs en matière de mise en décharge sont établis au niveau national et non au niveau régional.

42.

Comme expliqué dans la note de bas de page du rapport de la Cour, les objectifs fixés dans la législation de l'Union le sont à l'échelon national.

43. b)

La Commission a engagé des procédures d'infraction, notamment, à l'encontre des quatre États membres soumis à l'audit pour existence de décharges illégales sur leur territoire.

44.

La Commission engage une procédure d'infraction à chaque fois que de telles pratiques illégales sont établies.

44. a)

Au moment de la mise en œuvre des projets, il n'existait aucune obligation légale de l'Union en vertu de laquelle les déchets biodégradables devaient faire l'objet d'une collecte séparée.

L'article 22 de la directive-cadre de 2008 relative aux déchets encourage les États membres à pratiquer la collecte séparée des biodéchets. Il ne s'agit néanmoins pas d'une obligation légale.

47.

Les mesures de publicité, y compris les campagnes de sensibilisation directement soutenues par l'exploitant du système, sont obligatoires pour tous les projets cofinancés par le Fonds de cohésion ou par le FEDER. Pour les projets relevant du Fonds de cohésion 2000-2006, le respect de cette exigence a été vérifié au moyen des rapports finals lors de la clôture.

48. b)

Il est de la responsabilité des autorités compétentes aux niveaux national/régional/local de veiller à ce que des campagnes d'information soient menées pour renforcer la sensibilisation de la population aux pratiques en matière de gestion des déchets et aux infrastructures disponibles. Toutefois, il est reconnu que des efforts soutenus sont nécessaires pour assurer la pleine participation de la population de façon à garantir le succès de la collecte des déchets et de la gestion des déchets en général.

Par ailleurs, la Roumanie a obtenu une dérogation de quatre ans pour ce qui est des objectifs de détournement des déchets biodégradables de la mise en décharge et ne doit donc se mettre en conformité que d'ici à 2020.

50.

La Commission renvoie à sa réponse au point 44 a).

52.

La Commission renvoie à sa réponse au point 44 a).

La législation de l'Union sur les déchets ne contenait aucune disposition prévoyant l'adoption obligatoire de normes applicables au compost.

En outre, la Commission examine actuellement la définition de critères relatifs à la fin de la qualité de déchet pour les déchets biodégradables.

Réponse commune aux points 53 a) et b)

La Commission convient que l'utilisation d'instruments économiques aidera les États membres dans la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur inscrit dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁷.

Ces instruments économiques aideront les États membres à atteindre les objectifs fixés dans la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources (COM(2011) 571 final). L'expérience des États membres affichant les meilleurs résultats a montré que des instruments économiques appropriés sont indispensables pour améliorer la performance en matière de gestion des déchets. La recette de ces États membres dans ce domaine est simple: rendre les premiers échelons de la hiérarchie des déchets économiquement plus attrayants pour les opérateurs et plus intéressants pour les citoyens, par exemple grâce à des systèmes de paiement en fonction du volume de déchets.

⁷ Une récente étude (http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf) mandatée par la Commission suggère que les instruments économiques (taxe de mise en décharge, responsabilité élargie du producteur et système de tarification en fonction du volume de déchets, par exemple) sont utiles et efficaces pour la réalisation des objectifs en matière de recyclage.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

55.

Le cadre réglementaire applicable aux Fonds structurels ne prévoyait aucune obligation pour les États membres de fournir des informations sur ces instruments.

Pour les périodes 2000-2006 et 2007-2013, le législateur n'avait inclus aucun mécanisme de conditionnalité *ex ante* (comme celui actuellement prévu pour la période 2014-2020) en tant qu'instrument juridiquement contraignant dans le financement de la politique de cohésion, permettant de rejeter un projet en raison de l'insuffisance des mesures d'accompagnement telles que les mesures financières.

55. a)

En particulier, la directive-cadre de 1975 relative aux déchets ne contenait pas d'exigences afférentes à l'utilisation des instruments économiques. Toutefois, la directive-cadre de 2008 relative aux déchets prévoit que les États membres *peuvent* décrire le recours à des instruments économiques dans leurs plans de gestion des déchets.

56.

Il n'existait pas dans les règlements relatifs à la politique de cohésion de disposition juridique liant le financement de l'Union à des dispositions sur les rapports de mise en œuvre contenues dans la législation de l'Union relative aux déchets.

La Commission a proposé des conditionnalités *ex ante* pour la politique de cohésion 2014-2020. En ce qui concerne la gestion des déchets, un des critères de la conditionnalité en matière de déchets exige que les États membres soumettent des plans de gestion des déchets conformes aux exigences de la directive-cadre de 2008 relative aux déchets, de sorte que les États membres ne pourront plus fournir de rapports incomplets et, dans le même temps, bénéficier de mesures structurelles.

Réponse commune aux points 57, 58 et 59

Le principe du pollueur-payeur est pris en considération par la Commission pour le Fonds de cohésion et les grands projets grâce à l'inclusion de redevances (droits d'utilisation) dans le calcul du taux d'intervention.

L'application de ce principe doit être considérée conjointement avec celui de l'accessibilité tarifaire. Pour les projets générateurs de recettes, les taux d'intervention se fondent sur une approche équilibrée tenant compte de plusieurs éléments, tels que le principe du pollueur-payeur, l'accessibilité tarifaire et l'efficacité, dans le cadre de l'analyse des coûts et avantages au sens large, comme le prévoit le guide de l'analyse coûts/bénéfices (ACB) publié par la Commission en 2002 et mis à jour en 2008.

Le document technique 1 sur «l'application du principe du pollueur-payeur», publié en 1999, encourage une application large de ce principe par une différenciation des taux de participation communautaire, tout en évitant de fixer un taux d'intervention plus faible pour les États membres qui intègrent le principe du pollueur-payeur dans les opérations cofinancées que pour les États membres qui ne le font pas. Ce document ne fournit que des orientations indicatives. Il y est précisé que l'application de ce principe «doit être compatible avec les objectifs de la cohésion économique et sociale», que «l'évolution devrait être progressive» et que «l'acceptabilité sociale de la tarification doit être prise en compte». On y indique par ailleurs explicitement que, «par conséquent, il est important de ne pas considérer l'application du principe du pollueur-payeur dans l'absolu». Il existe donc une certaine marge de manœuvre pour adapter les taux d'intervention suggérés en fonction des conditions spécifiques de chaque projet.

60.

L'article 14 de la directive-cadre relative aux déchets prévoit que les coûts de la gestion des déchets doivent être supportés par le producteur de déchets initial, à définir au niveau national.

63.

Les États membres sont tenus d'adopter des programmes de prévention des déchets d'ici au 12 décembre 2013. Par ailleurs, conformément à l'article 9 de la directive-cadre relative aux déchets, la Commission doit présenter, d'ici à la fin de 2014, des rapports au Parlement européen et au Conseil accompagnés, s'il y a lieu, de propositions législatives, notamment en ce qui concerne les objectifs de prévention des déchets et de découplage à l'horizon 2020.

Réponse commune aux points 64 et 65

Le traitement des déchets doit réduire autant que possible les effets négatifs des déchets sur l'environnement et la santé humaine et être conforme aux principes de l'utilisation efficace des ressources. La Commission reconnaît que la question du concept de traitement est un problème systémique qui nécessite une approche globale.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La Commission a engagé une procédure d'infraction à l'encontre de l'Italie pour la mise en décharge de déchets non traités (ce cas ne fait pas partie de l'échantillon sélectionné par la Cour), laquelle procédure en est au stade de l'avis motivé. Cette procédure d'infraction pourrait être portée devant la Cour de justice de l'Union européenne, auquel cas la Commission s'attend à ce que, dans son arrêt, la Cour clarifie la notion de «traitement» qui figure dans la directive concernant la mise en décharge des déchets.

Si cette affaire n'est pas portée devant la Cour de justice, la Commission envisagera de traiter cette question au niveau technique avec les États membres dans un premier temps.

Réponse commune aux points 66 et 67

Le droit de l'Union n'oblige pas les États membres à mettre en place des normes applicables au compost, étant donné que celles-ci n'ont pas été définies par le législateur.

La communication de la Commission de 2010 fixe les prochaines étapes en matière de gestion des biodéchets dans l'Union européenne (COM(2010) 235 final)⁸.

68.

La Commission reconnaît que la question des coûts de désaffectation et d'entretien après désaffectation est un problème systémique qui nécessite une approche globale. La Commission entamera des discussions avec les États membres au niveau technique.

⁸ Dans cette communication, la Commission conclut qu'il «serait nécessaire d'établir des normes pour le compost et le digestat afin de permettre leur libre circulation sur le marché intérieur et d'autoriser leur utilisation sans suivi ni contrôle supplémentaires des sols sur lesquels ils sont utilisés» (p. 8) (<https://webgate.ec.testa.eu/docfinder/extern/aHR0cDovLw==/ZXVvLWxleC5ldXJvcGEuZXU=/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0235:fr:HTML>). La procédure visant à déterminer le moment à partir duquel un déchet cesse d'être considéré comme tel au titre de la directive-cadre relative aux déchets pourrait être le moyen le plus efficace de définir ces normes. La Commission vient d'entamer des travaux pour évaluer la base technique d'une éventuelle proposition. Des normes applicables au compost sont en cours d'élaboration dans le contexte des critères concernant la fin de la qualité de déchet (projets techniques en cours de rédaction en vue d'une adoption, le cas échéant, au cours de l'année 2013). Pour de plus amples informations sur les récentes évolutions, voir: <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html>

69.

Dans le cadre des projets cofinancés par la politique de cohésion, la Commission n'était pas juridiquement tenue de vérifier le caractère approprié et de procéder à une évaluation sur le fond des plans de gestion des déchets ou d'imposer l'inclusion de mesures d'accompagnement lors de l'évaluation des programmes opérationnels.

Au moment de l'approbation des projets et de leur mise en œuvre, la collecte séparée n'était pas une obligation légale de l'Union.

La Commission a proposé des conditionnalités ex ante pour la politique de cohésion 2014-2020. En ce qui concerne la gestion des déchets, un des critères de la conditionnalité en matière de déchets exige que les États membres soumettent des plans de gestion des déchets conformes aux exigences de la directive-cadre de 2008 relative aux déchets, de sorte que les États membres ne pourront plus fournir de rapports incomplets et, dans le même temps, bénéficier de mesures structurelles.

Conformément à la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources (COM(2011) 571 final), la Commission élaborera une politique visant à réduire au minimum la mise en décharge des déchets et à augmenter simultanément les taux de recyclage. À cette fin, la mise en œuvre d'instruments économiques (taxe de mise en décharge, système de tarification en fonction du volume de déchets dans le cadre d'une collecte séparée des déchets, par exemple) est considérée comme un facteur de réussite déterminant.

Réponse commune aux points 70 b) et c)

Des approches intégrées nationales/régionales dans le domaine de la gestion des déchets sont essentielles pour accroître la performance des installations de traitement des déchets.

71.

La Commission mène actuellement une enquête sur la mise en œuvre des objectifs en matière de détournement des déchets de la mise en décharge au moyen de cas EU Pilot.

72.

La Commission reconnaît que la question de la constitution de garanties financières destinées à couvrir les coûts de désaffectation et d'entretien après désaffectation est un problème systémique qui nécessite une approche globale.

La Commission entamera des discussions avec les États membres au niveau technique.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandation 1 b)

Une conditionnalité ex ante liée aux dispositions de la directive-cadre relative aux déchets est incluse dans la proposition de règlement portant dispositions communes⁹ présentée par la Commission pour la période de programmation 2014-2020.

73.

Aucun objectif n'avait été fixé au niveau régional.

La Commission a mis en place la collecte de statistiques régionales sur les déchets municipaux au niveau de l'Union en tant que nouvelle activité en 2010.

La Commission applique le cadre de qualité tel qu'établi pour la production de statistiques annuelles sur les déchets municipaux, qui sont générées depuis 1995¹⁰.

74. a)

Au moment de l'audit, la hiérarchie de l'Union en matière de gestion des déchets, renforcée par la directive-cadre révisée relative aux déchets (2008/98/CE), qui encourage la prévention en tant que meilleure solution de gestion des déchets, n'était pas encore juridiquement contraignante.

Au cours de la période examinée par la Cour (2000-2009), la production de déchets municipaux par habitant a augmenté dans seize États membres, a diminué dans neuf autres et est restée stable dans deux États membres.

74. b)

La législation de l'Union qui était applicable lors de la période couverte par l'audit ne contient aucune obligation légale en matière de collecte séparée. La directive-cadre de 2008 relative aux déchets fait obligation aux États membres de mettre en place, d'ici à 2015, la collecte séparée du papier, du verre, du métal et du plastique, au minimum. La hiérarchie des déchets, juridiquement contraignante, place la mise en décharge à la fin de la liste des traitements possibles des déchets. Conformément à la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources (COM(2011) 571 final), d'ici à 2020, la mise en décharge devrait être réduite au minimum pour ne plus s'appliquer qu'aux déchets non recyclables et non récupérables. Enfin, les objectifs en matière de mise en décharge sont établis au niveau national et non au niveau régional.

⁹ COM(2011) 615 final du 6 octobre 2011, p. 2, modifiée le 14 mars 2012 et le 11 septembre 2012.

¹⁰ <http://ec.europa.eu/eurostat/waste>

74. c)

La Commission engage une procédure d'infraction à chaque fois que de telles pratiques illégales sont établies.

Recommandation 2 a)

La Commission approuve cette recommandation et encourage les États membres à établir des bases de données publiques relatives à la gestion des déchets. Un cadre est fourni par la proposition de la Commission concernant un système de partage d'informations sur l'environnement (SEIS)¹¹. Les statistiques sur les déchets et les indicateurs qui en sont dérivés sont publiés sur le site web de la Commission¹².

Recommandation 2 b)

En ce qui concerne les déchets municipaux, la Commission a mis en place depuis 1995 un système de collecte et de compilation des données au niveau national sur une base volontaire et applique le cadre de qualité pour les statistiques officielles. La Commission a mis en place depuis 2010 un système volontaire pour la production de statistiques au niveau régional.

Recommandation 2 c)

La Commission a proposé une conditionnalité ex ante pour la politique de cohésion 2014-2020. En ce qui concerne la gestion des déchets, un des critères de la conditionnalité en matière de déchets exige des États membres qu'ils prennent les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs fixés pour 2020, comme requis par la directive-cadre relative aux déchets.

75.

La Commission partage l'avis de la Cour selon lequel les mesures d'accompagnement contribuent à maximiser l'efficacité du financement de l'Union européenne. Au cours des périodes 2000-2006 et 2007-2013, le financement de la politique de cohésion n'était assorti d'aucun mécanisme de conditionnalité ex ante en tant qu'instrument juridiquement contraignant, permettant de demander des informations détaillées sur ces mesures ou de rejeter un projet en raison de l'insuffisance des mesures d'accompagnement.

76.

Au cours de la période 2000-2006, il n'y avait pas d'obligation légale pour la Commission d'imposer l'inclusion de mesures d'accompagnement.

¹¹ <http://ec.europa.eu/environment/seis/>

¹² <http://ec.europa.eu/eurostat/waste>

RÉPONSES DE LA COMMISSION

76. b)

Les objectifs fixés en matière de détournement des déchets biodégradables par la directive concernant la mise en décharge s'appliquent au niveau national et non au niveau régional.

76. c)

Le droit de l'Union ne contient aucune exigence quant à la fixation de normes applicables au compost au niveau national.

Réponse commune aux points 76 d) et e)

La Commission convient que l'utilisation d'instruments économiques aidera les États membres dans la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur inscrit dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹³.

Le principe du pollueur-payeur est appliqué conjointement avec celui de l'accessibilité tarifaire. Les taux de cofinancement accordés sont fondés sur une approche équilibrée tenant compte de ces deux principes, ce qui peut conduire à des taux d'intervention différenciés.

Recommandation 3 a) ii)

La collecte séparée deviendra une obligation légale pour un certain nombre de flux de déchets (à l'exception des déchets biodégradables) à compter de 2015.

Recommandation 3 a) iii)

Conformément à la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources (COM(2011) 571 final), la Commission élaborera une politique visant à réduire au minimum la mise en décharge des déchets et à augmenter simultanément les taux de recyclage. À cette fin, la mise en œuvre d'instruments économiques (taxe de mise en décharge, système de tarification en fonction du volume de déchets dans le cadre d'une collecte séparée des déchets, par exemple) est considérée comme un facteur de réussite déterminant.

Recommandation 3 b) i)

La Commission a proposé une conditionnalité ex ante pour la politique de cohésion 2014-2020. En ce qui concerne la gestion des déchets, un des critères de la conditionnalité en matière de déchets exige que les États membres établissent des plans de prévention des déchets comme le requiert l'article 29 de la directive-cadre de 2008 relative aux déchets.

¹³ Une récente étude (http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf) mandatée par la Commission suggère que les instruments économiques (taxe de mise en décharge, responsabilité élargie du producteur et système de tarification en fonction du volume de déchets, par exemple) sont utiles et efficaces pour la réalisation des objectifs en matière de recyclage.

Recommandation 3 b) ii)

La Commission applique actuellement le principe du pollueur-payeur et des taux d'intervention réduits, sur la base d'une approche globale qui prend en compte l'accessibilité tarifaire et l'efficacité.

77. a)

La législation de l'Union européenne sur les déchets ne fixe pas d'objectifs en matière de prévention des déchets. Pour le 12 décembre 2013 au plus tard, les États membres doivent établir des programmes de prévention des déchets incluant des mesures de prévention des déchets, dont certains exemples figurent à l'annexe IV de la directive-cadre de 2008 relative aux déchets.

77. c)

Le droit de l'Union n'oblige pas les États membres à mettre en place des normes applicables au compost, étant donné que celles-ci n'ont pas été définies par le législateur¹⁴.

En outre, la Commission examine actuellement la définition de critères relatifs à la fin de la qualité de déchet pour les déchets biodégradables.

77. d)

La Commission reconnaît que la question de la constitution de garanties financières destinées à couvrir les coûts de désaffectation et d'entretien après désaffectation est un problème systémique qui nécessite une approche globale.

La Commission entamera des discussions avec les États membres au niveau technique.

¹⁴ Veuillez vous référer à la communication de la Commission de 2010 relative aux prochaines étapes en matière de gestion des biodéchets dans l'Union européenne (COM(2010) 235 final, consultable à l'adresse: <https://webgate.ec.testa.eu/docfinder/extern/aHR0cDovLW==/ZXVvLWxleC5ldXJvcGEuZXU=/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0235:fr:HTML>). La Commission a rédigé des lignes directrices sur l'application de la notion de cycle de vie à la gestion des biodéchets (<http://ict.jrc.ec.europa.eu/pdf-directory/D4A-Guidance-on-LCT-LCA-applied-to-BIO-WASTE-Management-Final-ONLINE.pdf>).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandation 4 a)

La Commission doit présenter, d'ici à la fin de 2014, des rapports au Parlement européen et au Conseil¹⁵ accompagnés, s'il y a lieu, de propositions législatives, notamment en ce qui concerne les objectifs de prévention des déchets et de découplage à l'horizon 2020. Des objectifs en matière de prévention des déchets avaient été proposés par la Commission pour la révision de 2008 de la directive-cadre relative aux déchets, mais aucun accord n'avait pu être trouvé dans le cadre de la procédure de codécision.

Recommandation 4 b)

La Commission a engagé une procédure d'infraction à l'encontre de l'Italie pour la mise en décharge de déchets non traités (ce cas ne fait pas partie de l'échantillon sélectionné par la Cour), laquelle procédure en est au stade de l'avis motivé. Cette procédure d'infraction pourrait être portée devant la Cour de justice de l'Union européenne, auquel cas la Commission s'attend à ce que, dans son arrêt, la Cour clarifie la notion de «traitement» qui figure dans la directive relative à la mise en décharge.

Si cette affaire n'est pas portée devant la Cour de justice, la Commission envisagera de traiter cette question au niveau technique avec les États membres dans un premier temps.

Recommandation 4 c)

La définition de critères relatifs à la fin de la qualité de déchet pour les déchets biodégradables est actuellement examinée par la Commission.

Recommandation 4 d)

La Commission reconnaît que la question de la constitution de garanties financières destinées à couvrir les coûts de désaffectation et d'entretien après désaffectation est un problème systémique qui nécessite une approche globale.

La Commission entamera des discussions avec les États membres au niveau technique.

¹⁵ Conformément à l'article 9 de la directive-cadre relative aux déchets.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 20/2012

Le financement des projets d'infrastructures de gestion des déchets municipaux au titre des actions structurelles aide-t-il efficacement les États membres à réaliser les objectifs de la politique de l'UE en matière de déchets?

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2012 — 66 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-009-4

doi:10.2865/41648

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu>
ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

S'ILS NE SONT PAS ENLEVÉS, TRAITÉS ET ÉLIMINÉS DE MANIÈRE APPROPRIÉE, LES DÉCHETS MUNICIPAUX PEUVENT AVOIR DES INCIDENCES NÉGATIVES SUR L'ENVIRONNEMENT. EN CONSÉQUENCE, L'UE A DÉFINI DES NORMES ET DES OBJECTIFS COMMUNS SOUS LA FORME DE DIRECTIVES ET COFINANCE DES INFRASTRUCTURES DE GESTION DE DÉCHETS DANS DES RÉGIONS SPÉCIFIQUES. DANS LE PRÉSENT RAPPORT, LA COUR EXAMINE SI LES INVESTISSEMENTS CONSENTIS AU NIVEAU DES INFRASTRUCTURES ONT ÉTÉ EFFICACES ET ONT CONTRIBUÉ À RÉALISER LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE L'UE EN MATIÈRE DE DÉCHETS.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9241-009-4

