

Gestion des déchets municipaux

Des progrès ont été accomplis, mais des obstacles freinent toujours la transition de l'UE vers la circularité



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

Points

01 - 19 | Principaux messages

01 - 04 | Pourquoi ce thème est-il important?

05 - 19 | Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

20 - 107 | Nos observations en détail

20 - 63 | La Commission a revu les objectifs à la hausse et a durci les autres exigences légales, mais elle a tardé à entamer des procédures d'infraction concernant les objectifs manqués en matière de déchets

25 - 35 | La Commission a proposé des objectifs fondés sur une logique solide

36 - 53 | La Commission a graduellement durci les exigences légales relatives aux déchets municipaux, mais des obstacles persistent sur le marché du recyclage

54 - 63 | La Commission a adressé des recommandations pertinentes aux États membres, mais pour ce qui a trait aux objectifs manqués en matière de déchets, des problèmes d'effectifs et des retards ont nui à son contrôle de l'application de la législation

64 - 100 | La lenteur des progrès réalisés par les États membres de notre échantillon s'explique par l'insuffisance du financement public et par l'incapacité de tirer pleinement parti des instruments économiques

70 - 79 | Les plans nationaux de gestion des déchets des États membres de notre échantillon sous-estiment les besoins en matière d'infrastructures et manquent de précision concernant la disponibilité prévue des financements

80 - 85 | Malgré des avancées, la collecte séparée reste à un niveau très bas dans trois des quatre États membres de notre échantillon

86 - 100 | Les États membres de notre échantillon n'ont guère accompli de progrès en ce qui concerne les instruments économiques

101 - 107 | La plupart des projets compris dans notre échantillon ont été retardés, et certains ont rencontré des problèmes de coût ou de capacité

Annexes

Annex I – À propos de l’audit

Annex II – Progrès accomplis par les États membres dans la réalisation des trois principaux objectifs relatifs aux déchets municipaux

Annex III – Comparabilité des données relatives aux déchets

Annex IV – Base juridique de l’UE: mesures relatives à la production et à la collecte séparée des déchets

Annex V – Les matériaux recyclables issus de la valorisation et leurs prix de vente

Annex VI – Financement au titre de la politique de cohésion

Annex VII – Gestion des déchets: principales parties prenantes et principaux flux financiers

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

L’équipe d’audit

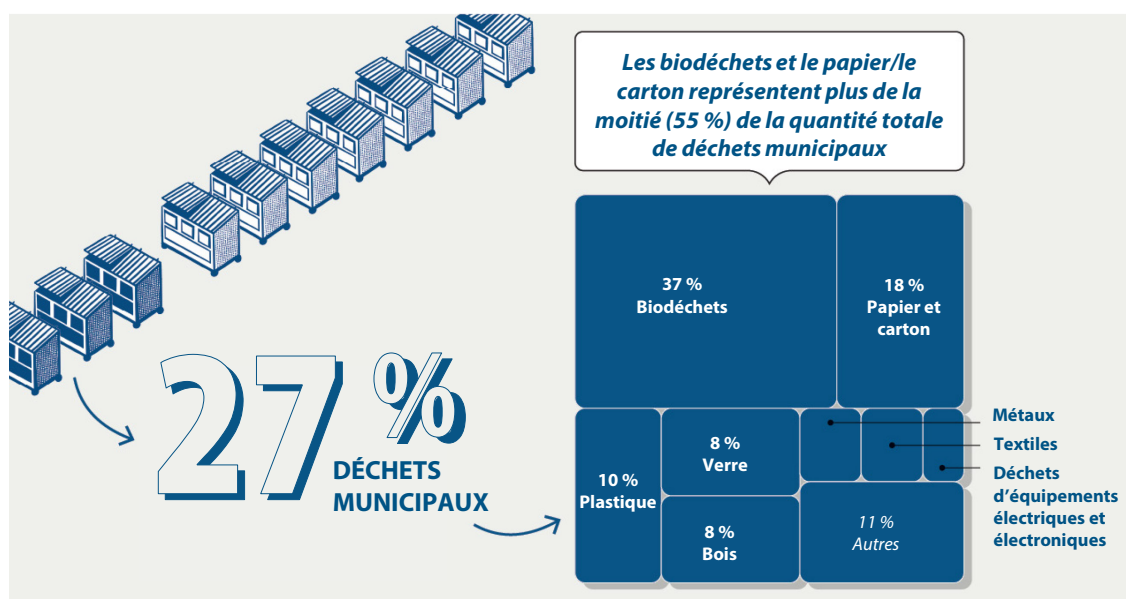
01

Principaux messages

Pourquoi ce thème est-il important?

- 01** Les «déchets municipaux», c'est-à-dire ceux des ménages et ceux de composition similaire provenant des bureaux, des magasins et d'autres sources, représentent 27 % du total des déchets produits dans l'UE. Leur gestion est difficile en raison de la variété de leur composition, de leur proximité physique avec les citoyens et de leurs incidences sur l'environnement et sur la santé. Les déchets municipaux sont en grande partie constitués de matériaux d'emballage ainsi que de «biodéchets» tels que les déchets biodégradables de jardins et de parcs, les déchets alimentaires et les déchets de cuisine. Des précisions sont fournies à la [figure 1](#).

Figure 1 | Types de déchets municipaux, en poids



Remarque: En pourcentage du poids total de déchets produits, à l'exclusion des déchets minéraux.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la [note d'information 02/2022](#) et des [ensembles de données](#) de l'Agence européenne pour l'environnement.

- 02** Une gestion efficace des déchets municipaux nécessite une collecte séparée bien organisée des différents matériaux (par exemple, l'utilisation de poubelles différentes pour le verre et pour le papier/le carton), des infrastructures appropriées pour le tri, le traitement, l'incinération et/ou la mise en décharge, et un marché viable pour les produits du recyclage. L'obtention de matériaux recyclables de haute qualité suppose que les citoyens et les entreprises participent activement au tri des déchets.
- 03** L'objectif à long terme de l'UE consiste à passer à une économie circulaire, où la production de déchets est maintenue au plus bas niveau et où les déchets inévitables sont, dans toute la mesure du possible, utilisés comme une ressource. Dans cette optique, l'UE a assigné des objectifs aux États membres, afin de faire en sorte qu'un certain pourcentage des déchets municipaux soient préparés en vue du réemploi et recyclés, et que les déchets d'emballages soient recyclés. Elle a aussi fixé une limite cible pour la quantité de déchets municipaux qui peuvent être mis en décharge.

- 04** Nous pensons que nos observations seront utiles à la Commission lors de son réexamen de certains objectifs relatifs aux déchets municipaux. L'audit a visé à évaluer les mesures prises par la Commission et les États membres pour atteindre les objectifs de l'UE en matière de déchets municipaux. Nous avons examiné: i) si les initiatives législatives de la Commission et son contrôle de l'application de la législation étaient adaptés à leur finalité; ii) si les quatre États membres de notre échantillon (la Grèce, la Pologne, le Portugal et la Roumanie) ont bien progressé vers les objectifs de l'UE en matière de déchets, et iii) si les 16 projets (cofinancés par l'UE) sélectionnés dans ces quatre États membres ont été bien mis en œuvre, du point de vue des délais, des coûts et de la capacité. Notre audit a porté sur la période allant de 2014 à 2024. Vous trouverez à l'[annexe I](#) davantage d'informations générales, ainsi que des précisions sur l'étendue et l'approche de l'audit.

Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

- 05** Notre conclusion générale est que la Commission a revu les objectifs à la hausse et a durci les autres exigences légales en matière de gestion des déchets municipaux; toutefois, principalement en raison de contraintes financières et de faiblesses dans la planification et la mise en œuvre, un grand nombre d'États membres peinent à progresser vers la circularité.

La Commission a revu les objectifs à la hausse et a durci les autres exigences légales, mais elle a tardé à entamer des procédures d'infraction concernant les objectifs manqués en matière de déchets

- 06** Depuis que l'UE a adopté sa première politique en matière de déchets en 1975, l'objet principal de la législation a évolué, passant de la mise en décharge à l'incinération, puis à la valorisation et enfin à la préparation en vue du réemploi et au recyclage. Les objectifs de gestion des déchets municipaux ont été révisés à la hausse et leur nombre a été accru, en particulier lors de la modification de trois directives clés, en 2018: la [directive-cadre relative aux déchets](#), la [directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages](#) et la [directive sur la mise en décharge](#) (points [25](#) et [26](#)).

- 07** Bien que certains États membres aient accompli des progrès substantiels et soient en voie d'atteindre les objectifs, d'autres n'ont réalisé que des avancées modérées, et quelques-uns n'ont presque pas progressé. Nous constatons également que la production de déchets continue le plus souvent d'augmenter en même temps que le produit intérieur brut, quoique moins vite que lui; le «découplage» entre les deux est l'objectif ultime des mesures de prévention des déchets que les États membres doivent mettre en œuvre (points 27, 28 et 40).
- 08** Il est difficile de déterminer si les difficultés rencontrées par certains États membres pour atteindre les objectifs sont dues au nombre/au niveau d'ambition de ces derniers, au manque d'action efficace des États membres eux-mêmes, voire à une combinaison des deux (point 29).
- 09** Le changement de cap évoqué ci-dessus (point 06) s'est également reflété dans les règles régissant les fonds de la politique de cohésion, qui constituent depuis longtemps une importante source de financement pour les États membres et les régions moins développés. Les règles de financement de la période 2021-2027 excluent la plupart des investissements dans les décharges et les installations de traitement des déchets résiduels. Elles suivent ainsi la hiérarchie des déchets, qui vise à privilégier ses échelons supérieurs tels que la réutilisation et le recyclage (point 36).
- 10** Outre les objectifs, la législation de l'UE a graduellement renforcé les autres obligations juridiques imposées aux États membres dans le domaine des déchets municipaux (points 37 à 39 et 41 à 48), principalement:
- en allongeant la liste des éléments obligatoires dans les plans nationaux et/ou régionaux de gestion des déchets (qui devraient, par exemple, comprendre une évaluation des systèmes existants de collecte des déchets);
 - en introduisant une condition préalable au remboursement, par la Commission, des dépenses supportées pour des projets cofinancés par les fonds de la politique de cohésion. Les États membres doivent montrer qu'ils disposent de plans de gestion des déchets actualisés et conformes à la directive-cadre relative aux déchets;
 - en rendant obligatoire le recours à des instruments économiques, tels que des procédés d'ordre financier destinés à encourager ou à décourager certains comportements (par exemple taxes sur la mise en décharge ou systèmes de consigne);
 - en instaurant des obligations de collecte séparée pour davantage de flux de déchets.

- 11** Ces cinq dernières années, la Commission a également présenté des propositions législatives visant à traiter le problème des déchets au niveau de la production, c'est-à-dire axées sur la conception des produits. Ces propositions ne produiront toutefois pas de résultats tangibles avant un certain temps (point [49](#)).
- 12** Un grand défi à relever pour passer à une économie circulaire réside dans la viabilité de l'industrie du recyclage. La réalisation des objectifs dans ce domaine suppose qu'il existe des infrastructures de recyclage et que leur production trouve un usage et un marché. Or les installations de recyclage sont peu nombreuses dans certains États membres, et, dans d'autres, certaines installations existantes – en particulier celles qui traitent les plastiques – sont menacées de fermeture à cause de la hausse des coûts, du fait que leurs produits sont insuffisamment demandés dans l'UE et des importations de plastique (vierge et recyclé) moins cher, en provenance de pays tiers. Nous notons que la Commission a annoncé l'adoption, en 2026, d'un nouvel acte législatif sur l'économie circulaire destiné à s'attaquer aux problèmes de marché et de demande (points [50](#) à [53](#)).



Recommandation n° 1

S'attaquer aux obstacles sur le marché du recyclage

La Commission devrait prendre des mesures pour rendre les pratiques d'économie circulaire dans l'UE (telles que le recyclage de matériaux) plus viables sur le plan économique, ce qui inclut l'instauration d'un cadre économique favorable aux recycleurs. Pour ce faire, elle devrait recenser les obstacles au bon fonctionnement du marché unique des produits circulaires et des matières premières secondaires, côté offre et côté demande.

Quand? D'ici au quatrième trimestre 2026.

13 Pour suivre et évaluer les progrès réalisés par les États membres, la Commission a utilisé divers outils tels que des rapports d'alerte précoce, des analyses d'impact et des procédures de «promotion du respect de la législation». Cela lui a permis d'acquérir une compréhension approfondie des enjeux et d'adresser des recommandations pertinentes aux États membres. Toutefois, en raison de problèmes d'effectifs:

- elle n'a pas effectué, depuis plus de dix ans, de visites dans les États membres, lesquelles lui auraient permis d'inciter ces derniers à se mettre plus vite en conformité avec la législation de l'UE («promotion du respect de la législation»);
- elle a manqué l'occasion de demander des ajustements des plans de mise en œuvre révisés présentés par les États membres qui lui avaient notifié leur intention de reporter les échéances pour la réalisation de certains objectifs. Elle n'est en effet pas parvenue à examiner les plans révisés dans les délais impartis (points 56 à 58).

14 En outre, la Commission a considérablement tardé à entamer certaines procédures d'infraction: elle ne les a lancées qu'en juillet 2024 pour les objectifs à atteindre en 2008, soit en même temps que pour les objectifs à atteindre en 2020 (points 59 à 63).



Recommandation n° 2

Faire meilleur usage des outils de suivi et de contrôle de l'application de la législation

La Commission devrait allouer suffisamment de ressources pour:

- a) lancer les procédures d'infraction en temps voulu, de manière à garantir leur effet dissuasif et à encourager les progrès. Nous reconnaissons qu'il lui appartient de décider d'entamer ou non une procédure d'infraction, et de déterminer quand le faire, mais ses décisions à cet égard devraient être fondées sur des critères bien établis, reposant sur des éléments concrets;
- b) réaliser des visites dans des États membres choisis en fonction des conclusions des rapports d'alerte précoce et/ou de l'état d'avancement dans la mise en œuvre des plans de gestion des déchets et des programmes de prévention des déchets, afin de les inciter à se conformer davantage au droit de l'UE;
- c) entreprendre les évaluations dans les délais fixés par la législation de l'UE.

Quand? a) À partir du premier trimestre 2028 en ce qui concerne les objectifs fixés pour 2025; b) et c) d'ici au quatrième trimestre 2026.

La lenteur des progrès réalisés par les États membres de notre échantillon s'explique par l'insuffisance du financement public et par l'incapacité de tirer pleinement parti des instruments économiques

- 15** Si les objectifs relatifs aux déchets municipaux doivent être atteints au niveau national, la politique en matière de déchets est mise en œuvre au niveau local, principalement par les municipalités. Cela complique encore la réalisation des objectifs, en particulier pour les États membres qui connaissent des problèmes de capacité administrative (point [67](#)).
- 16** Dans son [rapport d'alerte précoce de 2023](#) évaluant les progrès accomplis par les États membres dans la réalisation des objectifs relatifs aux déchets municipaux, la Commission a signalé qu'un grand nombre de pays risquaient de ne pas atteindre un (voire plusieurs) des objectifs fixés pour 2025 ou pour 2035. Pour certains d'entre eux, qui doivent passer à une méthode plus stricte pour rendre compte du degré de réalisation de l'objectif de recyclage des déchets municipaux, celui-ci en sera encore plus difficilement atteignable (points [64](#) à [66](#)).
- 17** Les quatre États membres audités sont de ceux qui risquent de manquer à la fois l'objectif de recyclage des déchets municipaux fixé pour 2025 et – exception faite du Portugal – l'objectif de recyclage des déchets d'emballages également fixé pour 2025. Cela s'explique par les raisons suivantes:
- les plans nationaux de gestion des déchets sous-estimaient les investissements nécessaires en matière d'infrastructures (points [71](#) et [72](#));
 - ces plans n'indiquaient pas clairement comment et quand les financements nécessaires seraient mis à disposition (points [73](#) à [75](#));
 - deux des quatre États membres n'avaient pas utilisé la totalité des fonds qui leur étaient alloués au titre de la politique de cohésion de l'UE (point [78](#));
 - malgré des avancées dans l'organisation de la collecte séparée des déchets, cette dernière est restée à un niveau très bas dans trois des quatre États membres (points [82](#) à [85](#));

- seuls des progrès inégaux ont été accomplis en ce qui concerne les instruments économiques, comme la mise en œuvre de systèmes de consigne, le relèvement de la taxe sur la mise en décharge et l'application d'une redevance d'élimination des déchets conforme au principe de «paiement aux déchets» (points [86](#) à [100](#)):
 - le montant de la taxe sur la mise en décharge varie considérablement selon les États membres, au risque que des déchets soient expédiés d'un pays à l'autre pour des raisons économiques;
 - les redevances facturées aux citoyens ne couvraient pas l'ensemble des coûts de gestion des déchets et étaient rarement calculées en fonction du poids ou du volume des déchets produits.

18 Pour un grand nombre de ces problèmes, la Commission a adressé des recommandations aux États membres à la suite de l'établissement du rapport d'alerte précoce de 2018, de celui de 2023, ou des deux (points [82](#), [86](#), [97](#), [98](#) et [100](#)).



Recommandation n° 3

Évaluer s'il est possible d'harmoniser la taxe sur la mise en décharge et la taxe sur l'incinération au niveau de l'UE

La Commission devrait évaluer le coût, les avantages et la faisabilité de l'instauration et/ou de l'harmonisation de taxes appropriées sur la mise en décharge et sur l'incinération des déchets, au niveau de l'Union européenne.

Quand? D'ici au quatrième trimestre 2026.

La plupart des projets compris dans notre échantillon ont été retardés, et certains ont rencontré des problèmes de coût ou de capacité

19 Dans notre échantillon de 16 projets cofinancés au titre de la politique de cohésion, nous avons constaté que:

- 13 projets (80 %) accusaient des retards importants, ce qui a entraîné, dans certains cas, la détérioration des installations et des équipements inutilisés;
- dans 4 projets (25 %), les coûts étaient de plus de 20 % supérieurs aux prévisions initiales;
- sur les 10 projets en exploitation depuis assez longtemps pour qu'il soit possible d'évaluer l'utilisation de leur capacité, 3 (30 %) fonctionnaient en deçà de leur capacité, tandis que 2 (20 %) ne disposaient pas d'une capacité suffisante;
- 8 projets comprenaient des investissements dans un site de décharge et, dans 5 (63 %) d'entre eux, des dispositions appropriées avaient été prises pour couvrir les coûts de désaffectation et de gestion après désaffectation du site pendant une période d'au moins 30 ans (points [102](#) à [107](#)).

Nos observations en détail











La Commission a revu les objectifs à la hausse et a durci les autres exigences légales, mais elle a tardé à entamer des procédures d'infraction concernant les objectifs manqués en matière de déchets

- 20** Depuis 1975, la Commission prend des mesures concernant la collecte et le traitement des déchets par les autorités nationales et municipales. Elle accorde des financements européens, en particulier aux États membres et régions moins développés, et fait adopter des actes législatifs sur cette question. Entre autres, elle fixe le cap au niveau de l'UE en définissant des objectifs. Ceux-ci devraient avoir pour base des évaluations fondées sur des éléments probants et des hypothèses solides, et être ambitieux, mais réalistes.
- 21** Les objectifs actuels, fixés dans la directive-cadre relative aux déchets¹ («directive «déchets»») et dans la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages² («directive «emballages»»), ont été modifiés à plusieurs reprises (*figure 2*).


















¹ Directive 2008/98/CE.

² Directive 94/62/CE.

Figure 2 | Objectifs fixés dans les directives «déchets» et «emballages»

| | Directives «emballages» de 1994 et de 2004 | Directive «emballages» de 2004 | Directive «déchets» de 2008 | Directives «déchets» et «emballages» de 2018 | | Directive «déchets» de 2018 |
|--|--|--|---|---|--|--|
| | Au plus tard fin juin 2001 | Au plus tard fin 2008 | Au plus tard fin 2020 | Au plus tard fin 2025 | Au plus tard fin 2030 | Au plus tard fin 2035 |
| Emballages valorisés ou incinérés avec valorisation énergétique (en poids) |  Entre 50 % (min.) et 65 % (max.) |  60 % (minimum) | | | | |
| Déchets municipaux préparés en vue du réemploi et recyclés (en poids) | | |  50 %* (minimum) |  55 % (minimum) |  60 % (minimum) |  65 % (minimum) |
| Total des déchets d'emballages recyclés (en poids) |  Entre 25 % (min.) et 45 % (max.) |  Entre 55 % (min.) et 80 % (max.) | |  65 % (minimum) |  70 % (minimum) | |

Objectifs de recyclage spécifiques par matériau (en poids)

| | | | | | | |
|-------------------------------|--|--|--|---|--|--|
| Plastique | |  22,5 % (minimum) | |  50 % (minimum) |  55 % (minimum) | |
| Bois | |  15 % (minimum) | |  25 % (minimum) |  30 % (minimum) | |
| Métaux ferreux | |  50 %** (minimum) | |  70 % (minimum) |  80 % (minimum) | |
| Aluminium (métal non ferreux) | | | |  50 % (minimum) |  60 % (minimum) | |
| Verre | |  60 % (minimum) | |  70 % (minimum) |  75 % (minimum) | |
| Papier et carton | |  60 % (minimum) | |  75 % (minimum) |  85 % (minimum) | |





* L'objectif de taux de recyclage pour 2020 ne visait que le papier, le métal, le plastique et le verre, tandis que ceux ayant des dates butoir ultérieures (2025, 2030 et 2035) concernaient l'ensemble des déchets municipaux.

** L'objectif pour 2008 portait sur l'ensemble des métaux, tandis que ceux ayant des dates butoir ultérieures (2025 et 2030) étaient différents pour les métaux ferreux et l'aluminium.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des directives «déchets» et «emballages».

22 La [figure 3](#) présente en détail les objectifs fixés dans la directive sur la mise en décharge³ («directive «mise en décharge»»).

Figure 3 | Objectifs fixés dans la directive «mise en décharge»

| | Directive «mise en décharge» de 1999 | | | Directive «mise en décharge» de 2018 |
|--|---|---|---|--|
| | Au plus tard le 16 juillet 2006 | Au plus tard le 16 juillet 2009 | Au plus tard le 16 juillet 2016 | Au plus tard en 2035 |
| Quantité de déchets municipaux biodégradables mis en décharge (en pourcentage du poids total des déchets municipaux biodégradables produits en 1995 ou au cours de la dernière année avant 1995 pour laquelle on dispose de données normalisées d'Eurostat) |  75 % (maximum) |  50 % (maximum) |  35 % (maximum) | |
| Quantité mise en décharge (en pourcentage du poids total de déchets municipaux produit) | | | |  10 % (maximum) |

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la directive «mise en décharge».

23 La Commission est responsable de l'application, de la mise en œuvre et du respect effectifs du droit de l'UE⁴. Ainsi, elle devrait surveiller de près la manière dont les États membres promulguent et appliquent la législation européenne, prendre en main tout problème qui se pose afin de remédier à de possibles violations et entamer des procédures d'infraction appropriées, le cas échéant.

24 Nous avons évalué si les initiatives législatives de la Commission et son contrôle de l'application de la législation étaient adaptés à leur finalité, et en particulier:

- si la Commission avait proposé des objectifs fondés sur une logique solide;
- si les actes législatifs contenaient des dispositions appropriées pour inciter les États membres à respecter les objectifs de l'UE;
- si la Commission disposait d'un système efficace pour contrôler l'application de la législation.

³ Directive 1999/31/CE.

⁴ Communication 2017/C 18/02 de la Commission.

La Commission a proposé des objectifs fondés sur une logique solide

- 25** L'UE a initialement fixé des objectifs en matière de déchets d'emballages en 1994, dans la directive «emballages». Celle-ci a été suivie, en 1999, par la directive «mise en décharge», qui contient des objectifs de réduction de la quantité de déchets biodégradables mis en décharge. Au fil du temps, la législation de l'UE, d'abord axée sur la mise en décharge des déchets, a été recentrée sur leur incinération et leur valorisation, puis sur leur préparation en vue du réemploi et leur recyclage. En outre, son champ d'application, limité dans un premier temps aux déchets d'emballages, a été élargi pour englober d'autres flux de déchets, dont les déchets municipaux (c'est-à-dire les déchets provenant des ménages et de sources similaires). La Commission a fondé son action sur des analyses rigoureuses, comme l'indique la présente section.
- 26** En particulier, d'importantes améliorations ont été apportées lors de la révision, en 2018, des directives «déchets», «emballages» et «mise en décharge» (voir les trois dernières colonnes de la [figure 2](#) et la dernière colonne de la [figure 3](#)).
- La Commission a amorcé le processus de révision en 2014, avec la présentation d'une proposition législative visant à modifier ces trois directives. Les modifications proposées étaient, dans une grande mesure, alignées sur l'analyse d'impact établie sur la base d'une étude qu'elle avait commandée et concluant que les objectifs formulés étaient réalistes.
 - Cependant, à l'issue de ses premiers débats sur les propositions de la Commission, le Conseil⁵ a plaidé en faveur d'objectifs réalistes et réalisables qui tiennent compte des spécificités des divers États membres et, en particulier, des différences entre leurs niveaux de performance.
 - La Commission a donc retiré sa proposition initiale et présenté, fin 2015, une proposition révisée reposant sur une analyse d'impact actualisée. Globalement, les objectifs étaient plus modestes et assortis de délais plus longs. Au cours du processus législatif, le degré d'ambition des objectifs a encore baissé, mais il est resté plus élevé que dans les directives en vigueur avant 2018 ([tableau 1](#)).

⁵ Communiqué de presse [14510/14](#).

Tableau 1 | Objectifs (en pourcentage) proposés et adoptés

| Objectifs | Délai | Première proposition de la Commission | Deuxième proposition de la Commission | Directives adoptées en 2018 |
|---|------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|
| Mise en décharge: objectif plus modeste et délai plus long | 2020 2025 2030 2035 | 25 5 | 10 | 10 |
| Déchets municipaux préparés en vue du réemploi et recyclés: objectif plus modeste et délai plus long | 2020 2025 2030 2035 | 50 70 | 60 65 | 55 60 65 |
| Déchets d’emballages recyclés: objectif plus modeste | 2020 2025 2030 | 60 70 80 | 65 70 | 50 65 70 |

27 Lorsque la première analyse d’impact a été présentée, en 2014, la plupart (79 %) des États membres remplissaient l’objectif relatif aux déchets d’emballages recyclés fixé pour 2008 dans la directive «emballages». D’après les commentaires du Comité des régions sur la proposition de la Commission de 2014, *«les résultats positifs obtenus dans certains États membres montrent aussi qu’il est possible d’atteindre des objectifs ambitieux, ou tout au moins de s’en approcher, pour autant que les conditions de départ soient favorables et que les capacités administratives nécessaires soient développées là où elles sont encore inexistantes à ce jour»*⁶. Étant donné le nombre d’objectifs à atteindre, les États membres ont effectivement besoin de structures organisationnelles efficaces et de ressources financières suffisantes. Notre analyse des progrès accomplis entre 2010 et 2022 (*annexe II*) corrobore l’observation du Comité des régions concernant la possibilité de mener à bien des objectifs ambitieux, ou au moins de s’en approcher.

- Certains États membres avaient accompli des progrès substantiels, mais d’autres avaient réalisé des avancées modérées, et quelques-uns n’avaient presque pas progressé.

⁶ Avis 2015/C 140/08.

- La Grèce, Chypre, Malte et la Roumanie étaient à la traîne pour la plupart des objectifs (c'est-à-dire pour ceux concernant la mise en décharge, les déchets municipaux préparés en vue du réemploi et recyclés et les déchets d'emballages recyclés). Pour ce qui est de la Grèce et de la Roumanie, nous avons constaté des retards dans la mise en œuvre des projets et, de manière générale, dans l'application des mesures visant à traiter les déchets (points 70 à 78 et 102 à 107).

28 L'analyse d'impact⁷ présentée par la Commission pour étayer sa proposition de 2022 visant à modifier la directive «emballages» a conclu que les mesures prises par les États membres au titre de diverses directives *étaient insuffisantes pour leur permettre d'atteindre tous les objectifs spécifiques en matière de taux de recyclage, fixés dans la directive «emballages» et qu'en outre, même dans les États membres qui atteindraient au moins certains des objectifs de recyclage existants, le recyclage des déchets d'emballages pourrait être considérablement amélioré*. La Commission a donc proposé de transformer la directive en un règlement. Le règlement relatif aux emballages et aux déchets d'emballages⁸ («règlement sur les emballages») a été adopté en 2025.

29 Il reste difficile de déterminer si les difficultés rencontrées par certains États membres pour atteindre les objectifs sont dues au nombre/au niveau d'ambition de ces derniers, au manque d'action efficace des États membres eux-mêmes, voire à une combinaison des deux.

30 La législation de l'UE a également été assouplie pour faciliter l'atteinte des objectifs. Une première concession a trait à la méthode de calcul à utiliser pour vérifier s'ils sont remplis. Une décision de la Commission⁹ a autorisé les États membres à faire leur choix parmi quatre méthodes de calcul en ce qui concerne l'objectif fixé pour 2020 en matière de déchets municipaux préparés en vue du réemploi et recyclés (ci-après, l'«objectif de recyclage des déchets municipaux»). Pour l'objectif à l'horizon 2025, cela a changé: tous les États membres doivent employer la même méthode, à savoir la méthode n° 4¹⁰, qui est la moins avantageuse des quatre. La méthode de calcul appliquée pour l'évaluation de la Commission concernant la réalisation de l'objectif pour 2020 est celle choisie par l'État membre. Les conséquences sur le degré de réalisation de l'objectif sont décrites en détail dans l'*encadré 1* et à la *figure 4*. D'autres facteurs influant sur la comparabilité des données sont présentés dans l'*annexe III*.

⁷ Document SWD(2022) 384.

⁸ Règlement (UE) 2025/40.

⁹ Décision 2011/753/UE.

¹⁰ Décision d'exécution (UE) 2019/1004.

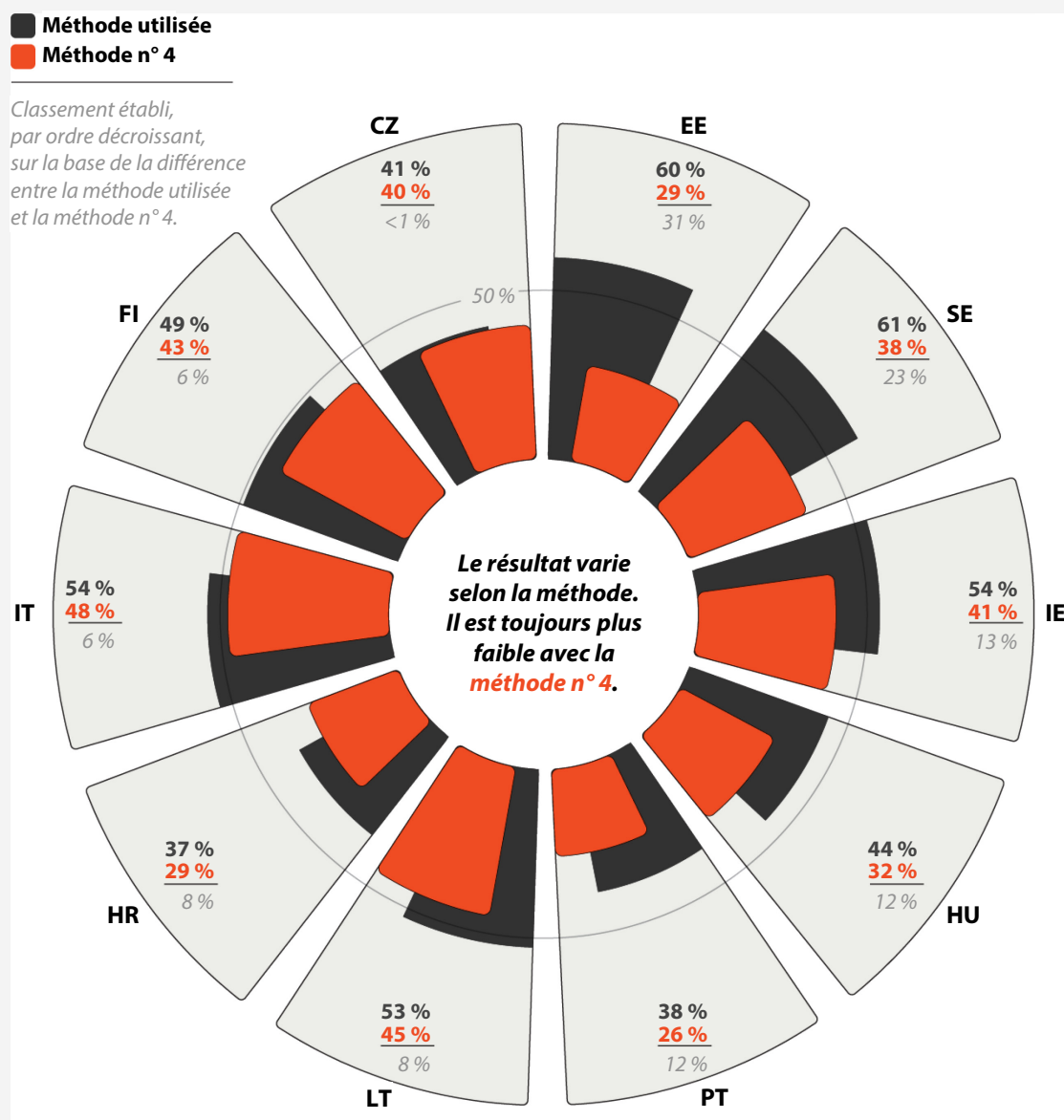
Encadré 1

Les différentes méthodes de calcul relatives à l'objectif de recyclage des déchets municipaux fixé pour 2020

Concernant l'objectif de recyclage des déchets municipaux en 2020, la majorité des États membres (15) ont décidé d'être d'ores et déjà évalués suivant la méthode n° 4, neuf autres ont opté pour la méthode n° 2, et deux ont choisi la méthode n° 1. À la fin de 2024, la Grèce n'avait pas communiqué de données relatives à l'objectif fixé pour 2020. En outre, 10 des 11 États membres qui ont choisi la méthode n° 1 ou la méthode n° 2 ont fourni des données établies à la fois suivant l'ancienne méthode et suivant la nouvelle. Nous avons ainsi pu comparer les données, et nous avons constaté que les valeurs calculées à l'aide de la méthode n° 4 étaient plus basses de 12 points de pourcentage en moyenne, les différences s'échelonnant de -0,5 à -30,9 points de pourcentage (*figure 4*).

Certes, le choix d'une autre méthode que la méthode n° 4 permettait de parvenir plus facilement à l'objectif, mais avec pour conséquence de contraindre les États membres concernés à fournir davantage d'efforts pour atteindre le nouvel objectif de recyclage des déchets municipaux, fixé à 55 % pour 2025. En effet, bien que le nouvel objectif ne soit que de cinq points de pourcentage plus élevé que le précédent, ces États membres devront d'abord compenser la différence entre les deux méthodes, puis accomplir les progrès supplémentaires qui leur permettront d'atteindre l'objectif.

Figure 4 | Impact des différentes méthodes de calcul concernant l'objectif pour 2020



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par Eurostat.

- 31** Une deuxième concession concerne les délais impartis pour atteindre les objectifs. Conformément aux propositions de la Commission amendées au cours du processus législatif, les directives «déchets» et «mise en décharge» ont autorisé les États membres à reculer ces échéances, sous certaines conditions. De même, il est possible de repousser de cinq ans les délais concernant les objectifs spécifiques par matériau, fixés dans la directive «emballages». Cette disposition ne figurait pas dans la proposition initiale de la Commission, mais y a été introduite pendant le processus législatif. Ainsi, huit¹¹ États membres (sur les 11 qui remplissaient les conditions) ont notifié leur intention de différer l'atteinte de l'objectif de recyclage des déchets municipaux fixé pour 2025, et sept¹² (sur les 27 qui satisfaisaient aux conditions) en ont fait autant pour les objectifs spécifiques par matériau à mener à bien dans le même délai. Certains États membres ayant l'intention de reporter plusieurs objectifs, douze pays, au total, sont concernés. Toutefois, dans son rapport d'alerte précoce de 2023 sur les progrès accomplis par les États membres dans la réalisation des objectifs, la Commission a estimé que 23 pays risquaient d'en manquer au moins un (*figure 7*). En d'autres termes, les États membres qui étaient jugés à risque, mais pouvaient demander un report n'ont pas tous fait usage de cette possibilité.
- 32** Nous avons également évalué s'il était justifié de ne pas définir d'objectif dans deux domaines, à savoir la prévention des déchets et l'incinération.
- 33** La possibilité d'introduire des objectifs en matière de **prévention des déchets** a été évoquée pour la première fois dans une communication de la Commission de 2003. La directive «déchets» de 2008 n'a pas fixé d'objectifs à cet égard, mais a imposé aux États membres d'établir des programmes de prévention des déchets pour la fin 2013. De même, les propositions de la Commission de 2014 et de 2015 visant à modifier la directive ne prévoyaient pas d'objectifs dans ce domaine. D'après les analyses d'impact de la Commission, cela s'explique principalement par les raisons suivantes:
- faute d'une définition claire de la notion de «déchets municipaux», les données communiquées par les différents États membres n'étaient pas comparables. Dès lors, il était également difficile de fixer des objectifs qui puissent être appliqués de manière harmonisée;
 - avant de mettre en place des objectifs, il était nécessaire d'évaluer l'efficacité des programmes de prévention des déchets.

¹¹ La Grèce, la Croatie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie.

¹² La Tchéquie, la Grèce, la Croatie, le Luxembourg, Malte, le Portugal et la Suède.

34 La Commission a néanmoins commencé à introduire des mesures de réduction de la production de déchets issus de certains flux.

- Des propositions de la Commission ayant reçu des modifications supplémentaires au cours du processus législatif ont servi de base à une directive de 2015¹³ imposant des restrictions de l'utilisation des sacs en plastique légers et à une directive de 2019¹⁴ interdisant certains produits en plastique tels que les couverts, les assiettes et les pailles.
- La proposition de la Commission de 2022¹⁵ visant à modifier la directive «emballages» (d'où dérive le règlement sur les emballages qui a été adopté) et celle de 2023¹⁶ visant à modifier la directive «déchets» (adoptée à l'automne 2025) ont introduit, pour la première fois, des objectifs de réduction. Ces objectifs portent sur des flux de déchets spécifiques: les déchets alimentaires et les déchets d'emballages. L'*annexe IV* contient des informations plus précises.

¹³ Directive (UE) 2015/720.

¹⁴ Directive (UE) 2019/904.

¹⁵ Document COM(2022) 677.

¹⁶ Document COM(2023) 420.

35 La base juridique de l'UE ne fixe pas d'objectifs en matière d'**incinération**. Dans le passé, un grand nombre d'États membres ont investi dans des incinérateurs et certains, comme l'Italie (voir l'[encadré 3](#) pour l'exemple de Rome), continuent de le faire. Ces investissements coûtent cher, et les installations ont une durée de vie de 20 ans, voire davantage. C'est pourquoi l'incinération reste la principale méthode d'élimination des déchets dans beaucoup d'États membres ([figure 4](#) de l'[annexe I](#)). En outre, la plupart des incinérateurs récupèrent l'énergie, qui peut être vendue pour générer des recettes. Cependant, la législation de l'UE contient des mesures restreignant le recours à l'incinération qui seront peut-être renforcées à l'avenir.

- Le Parlement européen avait demandé qu'à l'horizon 2020, l'incinération soit strictement limitée aux déchets non recyclables et non biodégradables. Sous ce dernier aspect, sa demande a été globalement satisfaite, puisque la directive «déchets» de 2018 exige que les «biodéchets» soient recyclés à la source ou collectés séparément. Elle dispose également que les déchets collectés séparément ne doivent pas être incinérés.
- La Commission doit évaluer en 2026 s'il est possible d'inclure les installations d'incinération des déchets municipaux dans le système d'échange de quotas d'émission de l'UE à partir de 2028¹⁷. Dans ce système, ces installations seraient tenues de restituer des quotas d'émission – achetés aux enchères – pour tenir compte de leurs émissions de gaz à effet de serre. Cela augmenterait le coût de l'incinération et découragerait le recours à cette méthode.

La Commission a graduellement durci les exigences légales relatives aux déchets municipaux, mais des obstacles persistent sur le marché du recyclage

36 Les objectifs de l'UE ne peuvent être atteints que si les États membres prennent des initiatives en ce sens. Nous avons par conséquent évalué dans quelle mesure la Commission a durci les exigences légales afin d'encourager ces initiatives.

¹⁷ Article 30, paragraphe 7, de la [directive 2003/87/CE](#).

- 37** La première directive «déchets» de 1975 obligeait déjà les États membres à établir des **plans de gestion des déchets**, qui portaient principalement sur les types et les quantités de déchets ainsi que sur les sites d'élimination. Sur la base des propositions de la Commission, les exigences relatives au contenu de ces plans ont été graduellement renforcées dans le cadre législatif de l'UE (par exemple, obligation que les plans comprennent une évaluation des systèmes existants de collecte des déchets). Ainsi, les plans de gestion des déchets devraient maintenant refléter totalement la politique de chaque État membre en matière de déchets. L'intégration dans la base juridique de l'obligation d'aligner les plans sur les objectifs de l'UE, bien qu'elle ne soit intervenue qu'en 2018, a constitué un pas dans la bonne direction. Les États membres sont tenus d'évaluer les plans au moins tous les six ans et de les réviser, s'il y a lieu¹⁸. La directive «déchets» les laisse libres de décider si une actualisation s'impose, limitant ainsi les pouvoirs d'exécution de la législation conférés à la Commission.
- 38** Bien que la base juridique n'exige pas explicitement que la Commission évalue les plans de gestion des déchets, celle-ci a analysé les plans nationaux et régionaux de tous les États membres, avec l'aide d'un contractant, entre 2015 et 2018. Elle a conclu qu'un nombre élevé de plans n'étaient pas satisfaisants. La Commission a dernièrement chargé une entreprise externe d'évaluer les plans (nationaux, régionaux et locaux) les plus récents. L'évaluation devrait être achevée pour la mi-2026.

¹⁸ Article 30, paragraphe 1, de la [directive 2008/98/CE](#).

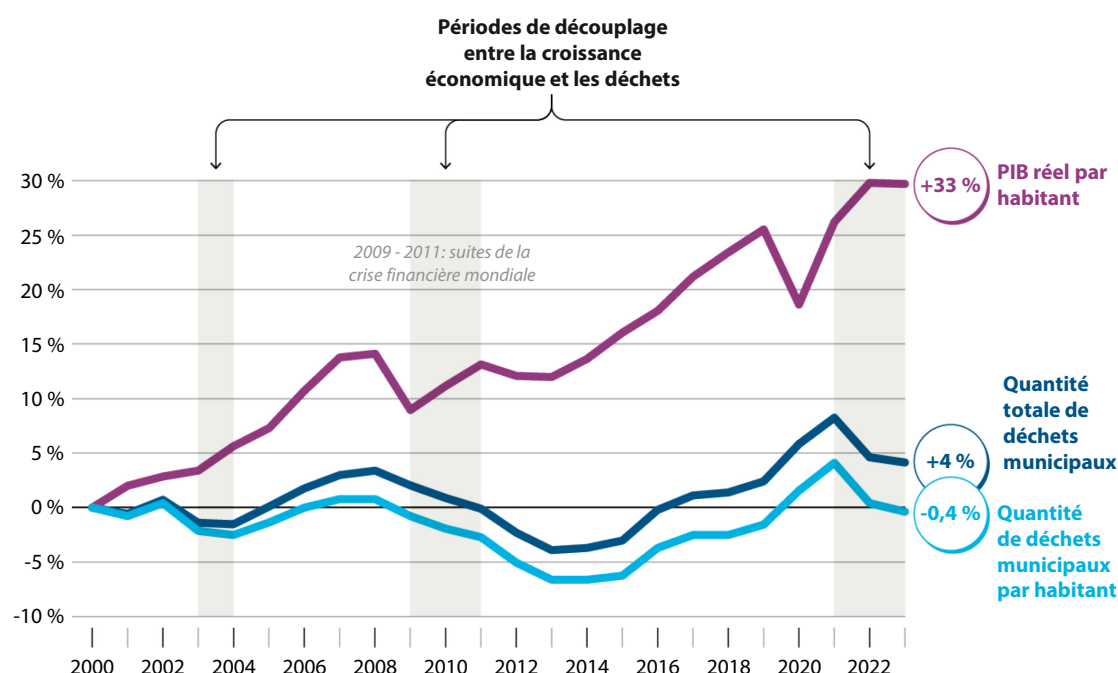
39 En 2005, la Commission a proposé d'obliger les États membres à établir des **programmes de prévention des déchets**; cette obligation a ensuite été consacrée par la directive «déchets» de 2008. L'Agence européenne pour l'environnement (AEE) a été chargée de publier des rapports contenant un bilan des progrès accomplis dans la réalisation et la mise en œuvre des programmes de prévention des déchets. Dans son rapport de 2025¹⁹, elle a conclu, entre autres, que:

- malgré l'importance de la prévention des déchets, les programmes actuels reposent toujours principalement sur des accords et des initiatives volontaires et sur des campagnes d'information, ceux-ci représentant 81 % de l'ensemble des mesures qui y ont été recensées;
- bien que la production de déchets soit liée à la croissance économique, les instruments économiques (tels que les mesures d'incitation financière) restent sous-utilisés;
- il n'existe guère d'informations sur la mise en œuvre effective des programmes. Si les États membres sont tenus d'évaluer leurs programmes au moins tous les six ans, ils se conforment rarement à cette obligation, les évaluations ne sont pas toujours publiées et l'efficacité des instruments d'action n'est pas suffisamment évaluée.

40 À terme, la prévention des déchets devrait entraîner un «découplage» entre la production de déchets et la croissance économique mesurée par le produit intérieur brut (PIB). Ces 23 dernières années, un découplage a effectivement eu lieu à certaines périodes. Ainsi, la production de déchets municipaux continue généralement d'augmenter en même temps que le PIB, mais moins vite que lui (*figure 5*).

¹⁹ Agence européenne pour l'environnement, [rapport n° 02/2025](#).

Figure 5 | Variations du PIB et de la production de déchets municipaux (2000-2023)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des ensembles de données [sdg_08_10](#) (pour le PIB réel par habitant) et [env_wasmun](#) (pour la quantité totale de déchets municipaux et la quantité de déchets municipaux par habitant) d'Eurostat.

41 D'autres exigences concernent les **règles de financement au titre de la politique de cohésion**, une source de financement majeure pour les États membres et les régions moins développés. Nous avons constaté que ces règles ont progressivement été alignées sur la hiérarchie des déchets (point **04** de l'[annexe I](#)).

- Durant la période de programmation 2014-2020, les textes juridiques régissant la politique de cohésion n'imposaient pas de restrictions quant aux types de projets éligibles à un cofinancement. Cependant, les [orientations de la Commission relatives à la gestion des déchets](#) soulignaient que les mesures correspondant aux échelons les plus bas de la hiérarchie des déchets étaient *moins souhaitables* et qu'il convenait de *n'y recourir que dans l'impossibilité d'appliquer des mesures relevant d'échelons plus élevés de la hiérarchie*. Les «investissements relevant des échelons les moins élevés» sont ceux destinés aux décharges et aux installations d'incinération ou de traitement biomécanique.

- Pour la période de programmation 2021-2027, le règlement va plus loin, puisqu'il exclut du soutien les investissements i) dans les décharges et ii) dans l'amélioration de la capacité des installations de traitement des déchets résiduels (c'est-à-dire des installations de traitement biomécanique ou d'incinération), bien qu'il prévoie quelques exceptions²⁰. En outre, les investissements cofinancés devraient respecter le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important», pour ne pas compromettre l'objectif environnemental du passage à une économie circulaire²¹.

42 En ce qui concerne le financement au titre de la politique de cohésion de la période de programmation 2014-2020, la Commission a également introduit des **conditions** que les États membres devaient remplir pour la fin 2016, faute de quoi elle pouvait suspendre les paiements. Des conditions similaires s'appliquent durant la période de programmation 2021-2027. Toutefois, contrairement à ce qui était prévu pour la période 2014-2020, les États membres sont tenus de respecter ces conditions tout au long de la période 2021-2027. Autrement dit, la Commission ne remboursera pas les dépenses déclarées si l'État membre ne remplit pas les conditions pendant l'ensemble de période (ou s'il cesse de les remplir avant la fin de celle-ci).

43 L'une de ces conditions imposées aux États membres consistait à développer des plans de gestion des déchets conformes à la directive «déchets». Bien que cette exigence figure dans ladite directive depuis 1975, un nombre considérable d'États membres ont eu besoin de temps pour y satisfaire. Les programmes qui mettent en œuvre la politique de cohésion étant le plus souvent établis et gérés au niveau régional, les régions ont surtout présenté des plans régionaux de gestion des déchets.

- Période 2014-2020: 13 États membres ne remplissaient pas cette condition lorsque leurs programmes régionaux et nationaux mettant en œuvre la politique de cohésion ont été approuvés par la Commission. Ils ont donc dû présenter des plans d'action spécifiques. Par la suite, la Commission a jugé que la condition avait été respectée.
- Période 2021-2027: à la mi-juin 2025, 29 des 115 programmes auxquels s'appliquait cette condition n'y étaient pas encore conformes. Ces 29 programmes concernaient cinq États membres.

44 Comme l'a montré notre analyse relative aux quatre États membres audités, un plan qui satisfait à la condition susmentionnée n'est pas, pour autant, nécessairement de bonne qualité, réaliste et réalisable (points **70** à **75**).


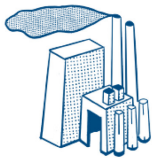



²⁰ Article 7, paragraphe 1, points f) et g), du [règlement \(UE\) 2021/1058](#).

²¹ Considérant 10 et article 9, paragraphe 4, du [règlement \(UE\) 2021/1060](#).

- 45** En 2020, la décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne²² a introduit une incitation, pour les États membres, à réduire la consommation de plastiques à usage unique, à favoriser le recyclage et à stimuler l'économie circulaire. Pour ce faire, elle a imposé à chaque État membre l'obligation de **payer à l'UE une contribution nationale** proportionnelle à la quantité de déchets d'emballages en plastique qu'il ne recycle pas.
- 46** La Commission a graduellement renforcé les exigences imposées aux États membres en ce qui concerne les **instruments économiques**. Ceux-ci peuvent jouer un rôle crucial dans la réalisation des objectifs de gestion des déchets municipaux et de prévention des déchets. Les principaux types d'instruments économiques sont décrits à la **figure 6**.

²² Décision (UE, Euratom) 2020/2053.

Figure 6 | Instruments économiques

| | Type d'instrument économique | Objet |
|---|--|--|
|  | Taxe sur la mise en décharge | Taxe à payer sur la quantité de déchets déposés sur un site de décharge La taxe vise à rendre la mise en décharge plus onéreuse et, par conséquent, moins intéressante. |
|  | Taxe sur l'incinération | Taxe à payer sur la quantité de déchets déposés dans une installation d'incinération La taxe vise à rendre l'incinération plus onéreuse et, par conséquent, moins intéressante. |
|  | Principe de paiement aux déchets | Les producteurs de déchets paient une redevance tarifiée en fonction de la quantité réelle de déchets produits (en poids ou en volume). Cela devrait les inciter à générer moins de déchets et à mieux les trier lorsqu'ils en produisent. |
|  | Systèmes de consigne | Le consommateur paie une consigne lors de l'achat d'une boisson en bouteille, par exemple. La consigne lui est remboursée lorsqu'il rapporte la bouteille. Ces systèmes devraient encourager la collecte efficace des produits et matériaux usagés. |
|  | Régimes de responsabilité élargie des producteurs | Les producteurs assument la responsabilité financière, ou financière et organisationnelle, de la gestion de la phase «déchets» du cycle de vie de leurs produits. Ils doivent en particulier supporter les coûts de la collecte séparée des déchets ainsi que de leur transport et de leur traitement ultérieurs. Ces régimes visent à encourager la conception de produits respectueux de l'environnement. |

Source: Cour des comptes européenne, sur la base (entre autres) de la directive «déchets» et de la [note d'information 29/2022](#) de l'AEE.

47 Si la directive «déchets» de 2008 a encouragé le recours aux instruments économiques, celle de 2018 l’a rendu obligatoire. L’analyse d’impact effectuée en 2014 par la Commission a conclu qu’il serait excessif d’imposer une harmonisation totale de ces instruments. Par conséquent, la législation de l’UE laisse aux États membres la possibilité de choisir les instruments à mettre en œuvre, avec les principales exceptions suivantes:

- à compter de janvier 2029, un système de consigne sera obligatoire pour des formats d’emballage donnés. Cette disposition, fondée sur une proposition de la Commission, a été intégrée dans le règlement de 2025 relatif aux emballages;
- les régimes de responsabilité élargie des producteurs sont obligatoires pour tous les emballages depuis janvier 2025. Cette disposition a été introduite dans la directive «emballages» par les colégislateurs (le Parlement européen et le Conseil).

48 La Commission a aussi renforcé progressivement les exigences auxquelles les États membres doivent satisfaire en ce qui concerne les **systèmes de collecte séparée** ([tableau 2](#) de l’[annexe IV](#)). Des systèmes de collecte efficaces sont indispensables pour recueillir des matériaux recyclables de haute qualité et atteindre des taux de recyclage élevés.

- La directive «déchets» de 2008 a disposé qu’à l’horizon 2015, la collecte séparée serait obligatoire au moins pour le papier, le métal, le plastique et le verre; la directive de 2018 l’a rendue obligatoire pour les textiles à partir de janvier 2025.
- De même, alors que la directive «déchets» de 2008 encourageait la collecte séparée des biodéchets, celle de 2018 impose aux États membres de veiller à ce qu’au plus tard le 31 décembre 2023, les biodéchets soient triés et recyclés à la source, ou qu’ils soient collectés séparément et non mélangés avec d’autres types de déchets.

- 49** Plus récemment, la Commission a également entrepris de lutter contre le problème des déchets au niveau de la production. La question des déchets doit être prise en considération dès l'étape de **conception des produits**. Cette nouvelle approche est une avancée majeure dans la réduction des déchets, mais il faudra un certain temps pour que l'on puisse observer des résultats tangibles. Les trois principaux actes législatifs dans ce domaine sont la directive de 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement²³ (point **34**, et **tableau 1** de l'**annexe IV**), le règlement de 2025 sur les emballages (**tableau 1** de l'**annexe IV**) et le règlement de 2024 sur l'écoconception²⁴. Ce dernier est une sorte de règlement-cadre: il donne un point de départ pour adopter ensuite des règles spécifiques, soit produit par produit, soit horizontalement. Dans cette optique, la Commission déterminera quels sont les produits prioritaires, puis commencera à élaborer des règles relatives aux produits. Une première liste de produits prioritaires²⁵ a été adoptée au printemps 2025; elle contient, par exemple, les textiles.
- 50** Nous avons découvert des obstacles concernant l'industrie du recyclage, en particulier dans le cas des plastiques, et la demande de matières secondaires (c'est-à-dire recyclées). Si l'industrie et le marché du recyclage ne sont pas efficaces, les objectifs de recyclage risquent de ne pas être atteints. L'AEE a conclu²⁶ que i) les chaînes de valeur des plastiques ne sont pas durables, car elles sont génératrices d'émissions, produisent davantage de déchets et accroissent la pollution, et ii) la réduction de ces incidences suppose de passer à un système plus circulaire et plus durable en ce qui concerne les plastiques.
- 51** Les recycleurs sont des opérateurs économiques qui ont besoin de conditions d'activité favorables. L'organisation qui représente les intérêts des producteurs européens de matières plastiques recyclées a récemment signalé²⁷ une situation de crise dans son secteur, en l'expliquant par diverses causes telles que: i) la hausse des coûts de fonctionnement, en partie sous l'effet des prix élevés de l'énergie; ii) les importations de plastique (vierge et recyclé) à bas prix, n'ayant fait l'objet d'aucune vérification, et iii) l'insuffisance de la demande de plastique vierge ou recyclé produit dans l'UE.

²³ Directive (UE) 2019/904.

²⁴ Règlement (UE) 2024/1781.

²⁵ Document COM(2025) 187.

²⁶ Note d'information 05/2024.

²⁷ Plastic Recyclers Europe, *Safeguarding Europe's Plastics Recycling Future*, 2025; *Crisis in EU Plastic Recycling Demands Immediate Action*, 2025; *EU's competitiveness under severe threat: plastics sector at crossroads*, 2024 (tous les trois en anglais).

- 52** Des exploitants d'installations de traitement des déchets situées en Pologne ont déclaré que les installations de recyclage qui achètent des matériaux issus de la valorisation sont rares. C'est également ce qu'indique le plan de gestion des déchets de la Roumanie. Les exploitants ont en outre signalé qu'un certain nombre d'installations de recyclage réduisaient leur capacité ou cessaient même totalement leurs activités. Cette rareté (faiblesse de la demande) contribue à la faiblesse des prix et oblige à transporter les matériaux recyclables sur de plus grandes distances, ce qui génère des émissions liées au transport. Dans notre échantillon, par exemple, un exploitant d'installation a vendu du verre à une installation distante de 590 km par rapport à la sienne, tandis qu'un autre a vendu du papier à une installation située à 570 km et de l'aluminium à une usine éloignée de plus de 910 km. L'[annexe V](#) contient des informations plus précises sur les différences de prix de vente entre les matériaux recyclables.
- 53** Pour ce qui est de la demande, nous relevons qu'en vertu du règlement de 2022²⁸ relatif aux matières plastiques recyclées, les matières de ce type qui entrent en contact avec des denrées alimentaires doivent provenir de déchets plastiques collectés séparément ou par un système qui garantit l'absence de contamination. Cela restreint les possibilités d'utilisation des matières plastiques recyclées. Cependant, la Commission a annoncé²⁹ qu'un nouvel acte législatif sur l'économie circulaire, dont l'adoption est prévue en 2026, devrait contenir des mesures destinées à faciliter le développement d'un marché unique des matières premières secondaires, à favoriser une offre accrue de matériaux recyclés de haute qualité et à stimuler la demande de matières secondaires et de produits circulaires.

²⁸ Règlement (UE) 2022/1616.

²⁹ Document COM(2025) 85.

La Commission a adressé des recommandations pertinentes aux États membres, mais pour ce qui a trait aux objectifs manqués en matière de déchets, des problèmes d'effectifs et des retards ont nui à son contrôle de l'application de la législation

- 54** La Commission a pour mandat de contrôler le respect de la législation de l'UE par les États membres, ce qui comprend le suivi de leurs progrès vers les objectifs de l'UE. En vertu de la directive «déchets», elle est tenue d'adresser des recommandations aux États membres considérés comme risquant de ne pas atteindre les objectifs. Si un État membre ne se conforme pas à la législation européenne, elle a le pouvoir d'engager des procédures d'infraction et, en dernier ressort, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne. Elle a toute latitude pour décider d'entamer ou non une procédure d'infraction, et quand le faire.
- 55** Nous avons donc examiné le processus suivi par la Commission pour évaluer les progrès accomplis par les États membres en ce qui concerne la gestion des déchets municipaux et pour lancer des procédures d'infraction.
- 56** La Commission a acquis une compréhension approfondie de la gestion des déchets municipaux dans les États membres au moyen de diverses évaluations:
- plusieurs analyses d'impact telles que celles réalisées en vue de ses propositions de modification des directives «déchets», «emballages» et «mise en décharge», et du règlement sur les emballages;
 - deux «procédures de promotion du respect de la législation», visant à contribuer à l'amélioration des pratiques de gestion des déchets municipaux. La première a été menée en 2012-2013 (elle a couvert 10 États membres), la deuxième, en 2014-2015 (huit États membres). Outre les rapports généraux³⁰ et les fiches d'information par pays, la Commission a également publié des feuilles de route donnant un aperçu des difficultés rencontrées et contenant des recommandations d'améliorations;

³⁰ Rapport publié en 2013 et rapport publié en 2016.

- des rapports d’alerte précoce. D’après la directive «déchets» de 2018, ces rapports doivent être établis au plus tard trois ans avant l’échéance fixée pour chaque objectif. Le délai pour la présentation du premier rapport expirait en 2022, mais la Commission a établi un rapport dès 2018³¹. Celui-ci comprenait une partie générale et des rapports par pays concernant 14 États membres³² recensés comme risquant de manquer l’objectif de recyclage des déchets municipaux fixé pour 2020. La Commission avait prévu des visites de suivi sur place, mais celles-ci n’ont pas eu lieu, en raison de pénuries de personnel. En 2023³³, la Commission a publié un deuxième rapport reposant sur des travaux approfondis de l’AEE. Ce rapport contenait une évaluation des progrès non seulement à l’égard des objectifs fixés pour 2025 (*figure 2*), mais aussi de l’objectif en matière de mise en décharge fixé pour 2035 (*figure 3*). Il était accompagné de rapports par pays concernant 18 États membres considérés comme risquant de ne pas atteindre les objectifs (*figure 7*);
- des profils de pays³⁴ publiés par l’AEE en avril 2025, à la demande de la Commission, qui présentent des perspectives actualisées concernant l’atteinte des objectifs en matière de recyclage et de mise en décharge.

57 Ces dix dernières années, la Commission n’a effectué aucune visite sur site dans les États membres destinée à promouvoir le respect de la législation, alors que des visites de ce type peuvent permettre d’accompagner les pays concernés dans leurs efforts de mise en œuvre et contribuer à maintenir les déchets municipaux sur la liste des priorités politiques nationales. Ses recommandations à l’intention des États membres (point 56) étaient toutefois pertinentes, car elles portaient directement sur les principaux problèmes mis en évidence.

58 Cependant, la Commission a manqué une occasion de demander aux États membres qui reportaient les échéances pour la réalisation de certains objectifs (point 31) d’ajuster les plans de mise en œuvre qu’ils étaient tenus de présenter. Aucun de ces plans n’étant conforme aux directives, elle a demandé leur révision. Malheureusement, elle n’est pas parvenue à achever son examen des plans révisés dans le délai de trois mois découlant des dispositions des directives, et ces plans ont donc été considérés comme conformes.

³¹ Document COM(2018) 656.

³² La Bulgarie, l’Estonie, la Grèce, l’Espagne, la Croatie, Chypre, la Lettonie, la Hongrie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et la Finlande.

³³ Document COM(2023) 304.

³⁴ Profils de pays 2025 établis par l’Agence européenne pour l’environnement (en anglais).

59 En outre, la Commission a considérablement tardé à entamer des procédures d’infraction en lien avec la non-réalisation des objectifs fixés pour 2008 par la directive «emballages» de 2004. Ce n’est qu’en juillet 2024 qu’elle a finalement intenté des procédures à ce titre contre huit États membres³⁵. Parallèlement, elle a également lancé des procédures pour non-respect des objectifs pour 2020, établis par la directive «déchets» de 2008. Les États membres sont tenus de communiquer les données 18 mois après la fin de l’année de référence (en juillet 2022 pour les données de 2020). La Commission a donc mis deux ans à enclencher ces procédures visant 17 États membres.

60 Pour ce qui a trait aux trois directives modifiées en 2018, la Commission devait vérifier:

- si les États membres avaient fait part de leurs mesures nationales de transposition avant la date limite, c’est-à-dire juillet 2020 (communication et transposition);
- si leur droit national reflétait fidèlement toutes les dispositions de la directive (conformité).

61 En ce qui concerne la directive «emballages», la Commission n’a procédé à aucun contrôle, puisque la directive devait être abrogée par un règlement. La proposition de règlement sur les emballages a été publiée en novembre 2022, et le règlement lui-même a été adopté en janvier 2025, avec effet à partir d’août 2026.

62 Pour ce qui a trait aux deux autres directives, la Commission a effectué aussi bien des contrôles concernant la communication et la transposition que des contrôles de conformité; ces derniers étaient cependant toujours en cours en septembre 2025. Nous avons constaté qu’elle ne respectait pas toujours ses propres délais internes relatifs aux contrôles, comme le montre en détail le [tableau 2](#). Notre [rapport spécial de 2024 sur le respect du droit de l’Union](#) contient des conclusions similaires.

³⁵ L’Irlande, la Grèce, la Croatie, Chypre, la Hongrie, Malte, la Roumanie et le Portugal.

Tableau 2 | Procédures d'infraction lancées par la Commission au sujet des directives «déchets» et «mise en décharge» de 2018 (jusqu'en septembre 2025)

| Nombre de procédures | Contrôles de la Commission et délais correspondants | Constatations |
|--|---|---|
| Communication/transposition | | |
| 42 procédures contre 23 États membres, concernant les directives «déchets» et «mise en décharge» de 2018 | Pas plus de 12 mois entre l'envoi de la lettre de mise en demeure et la résolution du cas ou la saisine de la Cour de justice ³⁶ . | Toutes les procédures ont été lancées rapidement, dans les trois mois suivant la date limite de transposition. Le délai était dépassé dans 68 % des cas. |
| Conformité | | |
| 17 procédures contre 13 États membres, dont 13 procédures en lien avec la directive «déchets» et quatre en lien avec la directive «mise en décharge» | Mener à bien le contrôle de conformité dans les 16 à 24 mois suivant la réception de la notification relative aux mesures nationales de transposition. [...] En règle générale, le contrôle de conformité ne devrait commencer qu'une fois achevée la phase précédente du contrôle de transposition, y compris les éventuelles procédures d'infraction pour non-communication ³⁷ . | Le délai était dépassé dans 71 % des cas. |

³⁶ Document [COM\(2007\) 502](#), section 3.

³⁷ [Better Regulation Toolbox 2023](#) (en anglais).

- 63** La Commission repère également les potentiels cas de mauvaise application des directives par les États membres sur la base de plaintes ou lors de ses propres enquêtes. Pour les directives relatives aux déchets applicables avant 2018, elle a engagé 56 procédures (dont celles mentionnées au point 59) entre juillet 2003 et septembre 2025. L'[encadré 2](#) en fournit un exemple.

Encadré 2

Procédures d'infraction intentées contre l'Italie pour des défaillances dans la collecte et l'élimination des déchets municipaux

À la suite d'une crise concernant l'élimination des déchets municipaux dans la région de Campanie en 2007, la Commission a engagé une procédure d'infraction à l'encontre de l'Italie qui a abouti à un arrêt de la Cour de justice en 2010. En décembre 2013, la Commission a intenté une nouvelle action contre l'Italie, celle-ci n'ayant pas pris toutes les mesures nécessaires pour exécuter l'arrêt rendu. Elle invoquait le fait qu'en 2010 et 2011, de multiples problèmes de collecte des déchets avaient été signalés en Campanie et que ces problèmes s'étaient soldés par l'amoncellement, plusieurs jours durant, de tonnes de déchets dans les rues de Naples et d'autres villes de la région. À cela s'ajoutait une grande quantité (6 millions de tonnes) de déchets historiques accumulés dans la région.

En 2015, la Cour de justice a ordonné à l'Italie de payer une astreinte journalière de 120 000 euros et un montant forfaitaire de 20 millions d'euros. En 2021, la Commission ayant constaté que des progrès avaient été accomplis en ce qui concerne les capacités d'incinération, le montant de l'astreinte a été réduit de 40 000 euros.

Source: Affaire C-653/13, communiqué de presse n° 86/15 de la Cour de justice et [réponse à une question parlementaire](#).

La lenteur des progrès réalisés par les États membres de notre échantillon s'explique par l'insuffisance du financement public et par l'incapacité de tirer pleinement parti des instruments économiques

64 Le rapport d'alerte précoce de 2023 (point [56](#)) a conclu, sur la base des données de 2020 et compte tenu d'autres facteurs³⁸, que 23 États membres risquaient de ne pas atteindre un ou plusieurs des objectifs fixés pour 2025, et que 13 étaient très en retard dans la réalisation de l'objectif en matière de mise en décharge fixé pour 2035 ([figure 7](#)).

³⁸ Agence européenne pour l'environnement, [Methodology for the Early warning assessment related to certain waste targets](#) (en anglais), 2 janvier 2022.

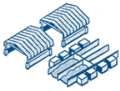
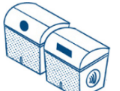



Figure 7 | Situation des États membres au regard des objectifs (à la fin de 2020)

| Objectif | Valeur cible | États membres | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|----------------------------|---------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| États membres risquant de ne pas atteindre les objectifs fixés pour 2025 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Objectifs globaux | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Déchets municipaux préparés en vue du réemploi et recyclés (valeur minimale, en poids) | <div><div></div>55 %</div> | BE | BG | CZ | DK | DE | EE | IE | EL | ES | FR | HR | IT | CY | LV | LT | LU | HU | MT | NL | AT | PL | PT | RO | SI | SK | FI | SE |
| Déchets d'emballages recyclés (valeur minimale, en poids) | <div><div></div>65 %</div> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Objectifs spécifiques par matériau (valeur minimale, en poids) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Papier/carton | <div><div></div>75 %</div> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Plastique | <div><div></div>50 %</div> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Verre | <div><div></div>70 %</div> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bois | <div><div></div>25 %</div> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Métaux ferreux | <div><div></div>70 %</div> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Aluminium | <div><div></div>50 %</div> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| États membres ayant des progrès substantiels à accomplir pour atteindre l'objectif fixé pour 2035 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Quantité mise en décharge (valeur maximale, en pourcentage du poids total de déchets municipaux produit) | <div><div></div>10 %</div> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document [COM\(2023\) 304](#).

- 65** Des infrastructures appropriées pour le tri et le traitement des déchets, des instruments économiques efficaces (*figure 6*) et la participation des citoyens à la séparation des déchets à la source sont nécessaires, entre autres, pour atteindre ces objectifs. Le fait de répercuter intégralement les coûts des services de gestion des déchets sur les redevances facturées aux citoyens permet d'inciter ces derniers à s'impliquer dans le processus. Il est en outre crucial d'insister sur la prévention, tout déchet évité étant un déchet de moins à traiter.
- 66** Les 18 rapports par pays accompagnant le rapport d'alerte précoce de 2023 contenaient des recommandations à l'intention des États membres, afin de répondre aux principaux problèmes mis en évidence en ce qui concerne les déchets municipaux. La *figure 8* présente de façon synthétique les recommandations adressées aux quatre États membres audités.

Figure 8 | Recommandations des rapports d'alerte précoce de 2023

| | GRÈCE | POLOGNE | PORTUGAL | ROUMANIE |
|--|--|--|--|---|
| Développer plus avant les infrastructures de traitement des déchets | | | | |
|  | <ul style="list-style-type: none"> Augmenter la capacité de traitement des biodéchets Encourager le compostage à domicile Mettre en place un système de gestion de la qualité pour le compost/le digestat issu de biodéchets | <ul style="list-style-type: none"> Intensifier les investissements dans les infrastructures de traitement des déchets, y compris dans les installations de traitement des biodéchets collectés séparément | <ul style="list-style-type: none"> Augmenter la capacité de traitement des biodéchets Encourager le compostage à domicile Assurer le prétraitement des déchets destinés à la mise en décharge | <ul style="list-style-type: none"> Augmenter la capacité de traitement des biodéchets Encourager le compostage à domicile Garantir l'utilisation des biodéchets comme engrais en fixant des normes de qualité nationales |
| Collecte séparée | | | | |
|  | <ul style="list-style-type: none"> Étendre la collecte séparée à l'ensemble de la population, en particulier pour les biodéchets Mieux sensibiliser les citoyens au tri et à la prévention des déchets | <ul style="list-style-type: none"> Renforcer l'efficacité de la collecte séparée en ce qui concerne les matériaux d'emballage Introduire la collecte séparée pour les biodéchets Promouvoir les systèmes de réemploi auprès des embouteilleurs locaux | <ul style="list-style-type: none"> Améliorer la collecte séparée des déchets recyclables, c'est-à-dire des déchets d'emballages Rendre la collecte séparée des biodéchets plus commode | <ul style="list-style-type: none"> Étendre la collecte séparée à la source Mieux sensibiliser les citoyens au tri et à la prévention des déchets |
| Soutenir la préparation en vue du réemploi des déchets municipaux et des systèmes de réutilisation des emballages | | | | |
|  | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Mettre en œuvre des instruments économiques | | | | |
|  | <ul style="list-style-type: none"> Tarification en fonction de la quantité de déchets Augmenter la taxe sur la mise en décharge | <ul style="list-style-type: none"> Tarification en fonction de la quantité de déchets pour les ménages Système de consigne Régime de responsabilité élargie des producteurs pour les déchets d'emballages des ménages | <ul style="list-style-type: none"> Tarification en fonction de la quantité de déchets Système de consigne Responsabilité élargie des producteurs pour les déchets non ménagers Augmenter la taxe sur la mise en décharge | <ul style="list-style-type: none"> Tarification en fonction de la quantité de déchets Augmenter la taxe sur la mise en décharge |
| Améliorer le système de gestion des données | | | | |
|  | Fournir des ensembles de données cohérents et vérifiables , en particulier pour les déchets d'emballages | | | Fournir des ensembles de données cohérents et vérifiables |

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports par pays de 2023 accompagnant le rapport d'alerte précoce.

67 Le rapport d’alerte précoce de 2023 reposait sur les données de 2020. Au cours de notre audit, les données relatives à 2022 sont devenues disponibles. En partant des données communiquées en application des directives pertinentes, et en suivant la méthode de calcul n° 4 (point [30](#) et [annexe III](#)), nous arrivons aux conclusions ci-après, concernant la situation des États membres au regard des objectifs³⁹.

- En ce qui concerne l’objectif de recyclage des déchets municipaux fixé pour 2025 (55 % au minimum): six États membres avaient atteint l’objectif ou en étaient éloignés de moins de 5 points de pourcentage; onze autres étaient à plus de 15 points de pourcentage de l’objectif, donc très loin de l’atteindre; les neuf derniers étaient entre les deux (nous ne disposons pas de données obtenues par la méthode n° 4 pour la Grèce).
- En ce qui concerne l’objectif relatif aux emballages et aux déchets d’emballages fixé pour 2025 (65 % au minimum): 19 États membres avaient atteint l’objectif ou en étaient éloignés de moins de 5 points de pourcentage; quatre autres étaient à plus de 15 points de pourcentage de l’objectif, donc très loin de l’atteindre, et les quatre derniers étaient entre les deux.
- En ce qui concerne l’objectif en matière de mise en décharge fixé pour 2035 (10 % au maximum): neuf États membres avaient déjà atteint l’objectif; quatre en étaient éloignés de 10 à 20 points de pourcentage; trois l’étaient de 20 à 40 points de pourcentage; les onze derniers étaient à plus de 40 points de pourcentage de l’objectif et devront donc accomplir des progrès considérables dans les dix années à venir.

68 Nous relevons en outre que le fait qu’un objectif ait été atteint au niveau national ne signifie pas que toutes les autorités locales satisfont les objectifs des directives. La gestion des déchets est en effet principalement organisée au niveau local (souvent par les municipalités). De plus, les obstacles que rencontrent les petites communes sont très différents de ceux auxquels se heurtent les grandes villes, comme le montre l’exemple de Rome ([encadré 3](#)). La gestion des déchets au niveau global en est d’autant plus complexe.

³⁹ Nous avons utilisé les données communiquées conformément à l’annexe IV de la [décision d’exécution \(UE\) 2019/1004](#) de la Commission pour le taux de recyclage des déchets municipaux, à l’annexe II de la [décision d’exécution \(UE\) 2019/1885](#) de la Commission pour l’objectif en matière de mise en décharge, et à la [décision d’exécution \(UE\) 2019/665](#) de la Commission pour l’objectif relatif aux emballages et aux déchets d’emballages.

Encadré 3

Obstacles rencontrés par la ville de Rome

Bien que la Commission ait considéré que l'Italie (au niveau national) ne risquait de manquer qu'un seul des objectifs (*figure 7*), la ville de Rome s'est heurtée à divers obstacles en ce qui concerne les déchets municipaux, par exemple :

- l'insuffisance de sa capacité de traitement. De 2018 à 2023, celle-ci a diminué, passant de 900 000 à 140 000 tonnes, principalement parce que des incendies ont détruit des installations de traitement biomécanique. Pour traiter les déchets, il faut donc les transporter ailleurs;
- des niveaux de collecte séparée inférieurs à la moyenne nationale;
- des taux de mise en décharge plus élevés que la moyenne nationale;
- l'insuffisance et le vieillissement du parc de véhicules de collecte des déchets;
- des problèmes de personnel.

Cependant, des investissements pour remédier à ces problèmes ont été prévus, par exemple la construction de quatre nouvelles usines de traitement (qui doit commencer à la mi-2025), des travaux en vue de la construction d'un autre incinérateur (devant débiter en septembre 2025), et le renouvellement du parc de véhicules de collecte pour améliorer la régularité du service. L'efficacité de ces investissements sera connue dans les années à venir.

Source: Chambre des députés/Sénat de la République d'Italie, XIX^e législature, Doc. XXIII, n° 5, et informations transmises par le service compétent de la ville de Rome.

69 Pour les quatre États membres audités, nous avons donc évalué :

- si les plans nationaux de gestion des déchets donnaient une idée précise des besoins en matière d'infrastructures et de la disponibilité des financements;
- si des avancées avaient été réalisées dans l'organisation de la collecte séparée des déchets;
- si la mise en œuvre des instruments économiques avait progressé.

Les plans nationaux de gestion des déchets des États membres de notre échantillon sous-estiment les besoins en matière d'infrastructures et manquent de précision concernant la disponibilité prévue des financements

- 70** Les plans de gestion des déchets sont un outil essentiel pour permettre aux autorités d'appliquer les principes de la législation de l'UE en matière de déchets au niveau national, régional et local. Nous avons par conséquent examiné si les plans actuellement en vigueur pour les quatre États membres audités décrivaient réellement les besoins futurs en matière d'infrastructures, et s'ils contenaient des informations utiles sur les sources et la disponibilité des financements destinés à la gestion des déchets municipaux. Des montants de financement suffisants étant indispensables pour que les plans nationaux de gestion des déchets donnent de bons résultats, nous avons également évalué dans quelle mesure les fonds de l'UE disponibles ont été utilisés pour mettre les plans en œuvre.
- 71** Avec le durcissement des objectifs dans les directives de 2018 (*figures 2 et 3*), les États membres ont dû répondre à de nouvelles exigences en matière d'infrastructures. Nous avons constaté que trois des quatre pays de notre échantillon avaient actualisé leurs plans nationaux après 2018 en se référant aux nouveaux objectifs. La seule exception était la Roumanie, dont le plan national n'avait pas encore été mis à jour, alors que les plans régionaux l'avaient été et tenaient donc compte des nouveaux objectifs. La planification roumaine présentait en outre des lacunes, car aucun plan n'était en vigueur entre 2013 et 2018.

72 Pour ce qui est des besoins en matière d'infrastructures et des investissements correspondants, nous avons constaté que les plans en vigueur contenaient des informations à la fois plus nombreuses et de meilleure qualité que celles qui figuraient dans les plans précédents. Les besoins et les montants correspondants étaient toutefois sous-estimés dans chacun des quatre États membres audités, pour l'une au moins des raisons suivantes:

- des projections erronées en ce qui concerne la production de déchets. Si la projection de la quantité de déchets municipaux produits par habitant est inférieure à la réalité, l'estimation des besoins d'infrastructures correspondants l'est probablement aussi;
- des besoins en matière d'infrastructures omis/sous-estimés (*encadré 4*);
- des retards dans la mise en œuvre de projets qui étaient censés être terminés lorsque les estimations destinées aux plans actuels ont été effectuées (*encadré 4*);
- de fortes hausses des coûts de construction survenues en particulier depuis 2021, que les plans ou les estimations établis avant cette date ne pouvaient anticiper.

Encadré 4

Exemples de retards dans la mise en œuvre et d'insuffisances dans les évaluations des besoins en matière d'infrastructures

Grèce: sur une période de 13 ans (de 2011 à 2024), seuls huit des 33 centres de gestion des déchets prévus ont été construits et mis en service, en plus des quatre qui existaient déjà. Les 25 autres sont à divers niveaux d'avancement. En outre, seules trois des 28 installations de traitement des biodéchets collectés séparément ont commencé à fonctionner.

Pologne: les plans nationaux en vigueur visent à ce qu'à l'horizon 2034, la capacité d'incinération corresponde au maximum à 27 % des déchets produits. Or cet objectif n'est pas aligné sur les plans régionaux (dans leur version existante à la mi-juin 2025), qui prévoient une capacité d'incinération atteignant, en cumul, au moins 49 % des déchets municipaux générés en 2035.

Portugal: chacun des 23 centres de gestion intégrée des déchets a des objectifs dans plusieurs domaines, dont la mise en décharge. Si ces objectifs sont atteints, 26 % des déchets municipaux en mélange seront mis en décharge au Portugal en 2030. À cet égard, la valeur cible fixée dans le plan en vigueur est de 14 %. Les représentants des autorités nationales que nous avons rencontrés ont exprimé des doutes quant à la possibilité d'atteindre 26 % et, a fortiori, 14 %. Selon toute probabilité, une plus grande capacité sera donc nécessaire. D'après une étude des organismes portugais de gestion des déchets, la capacité de mise en décharge encore disponible au Portugal continental à la mi-2024 n'était suffisante que pour 4,5 années. Face à cette urgence, un plan d'action a été adopté en mars 2025.

Roumanie: le plan prévoyait que tous les centres de gestion intégrée des déchets soient opérationnels à l'horizon 2019. Cependant, les retards ont perduré, comme cela est manifeste dans notre échantillon de projets ([encadré 6](#) et [figure 11](#)).

- 73** Dans les plans nationaux de deux États membres, les montants d'investissement étaient présentés sous forme agrégée, sans classement par type d'investissement ni ventilation par projet.
- 74** En outre, aucun des quatre plans nationaux ne contenait de montants par source de financement, que celle-ci soit publique (financements de l'UE, nationaux ou locaux) ou privée. Dans certains États membres, les plans régionaux ou locaux contenaient davantage d'informations sur les sources de financement, sans être complets pour autant. Si les informations sur les sources de financement et sur le moment auquel les fonds seront apportés ne sont pas agrégées au niveau national, rien ne garantit que les plans pourront réellement être mis en œuvre comme prévu.

75 Le **tableau 3** présente de façon synthétique les problèmes mis en évidence dans chaque État membre.

Tableau 3 | Différents aspects des plans nationaux de gestion des déchets

| État membre | Période couverte par le plan en vigueur | Projections de production de déchets | Besoins d'infrastructures: omissions/ sous-estimation | Montants d'investissement | Sources de financement |
|-------------|---|--------------------------------------|--|---|---|
| Grèce | 2020-2030 | Sous-estimées d'environ 10 % | Centres de réparation, points de recyclage des déchets | Sous-estimés Montant agrégé uniquement, pas de classement par projet ou par type d'investissement | Le plan mentionne les sources, mais ne précise pas les montants par source. |
| Pologne | 2023-2028 | Alignées sur l'évolution réelle | Infrastructures d'incinération | Sous-estimés pour l'incinération Montants présentés par type d'investissement | Le plan mentionne les sources, mais ne précise pas les montants par source. |
| Portugal | 2023-2030 | Alignées sur l'évolution réelle | Infrastructures d'incinération, de mise en décharge et de collecte séparée des déchets au niveau local | Sous-estimés Montants agrégés par région et trois domaines d'investissement (biodéchets, traitement du papier et du carton, traitement du plastique et du métal) | Pas d'informations sur les sources |
| Roumanie | 2018-2025 | Sous-estimées | Les besoins ne tiennent pas compte des nouveaux objectifs fixés dans la directive «déchets» de 2018. | Sous-estimés Montants présentés par département, par type de domaine d'investissement et selon un classement en 10 sous-activités | Le plan mentionne les sources, mais ne précise pas les montants par source. |

76 Les fonds de l'UE (principalement ceux relevant de la politique de cohésion et de la facilité pour la reprise et la résilience) constituent une source importante de financement pour les États membres de notre échantillon (*figure 8* de l'*annexe I*). Nous avons par conséquent évalué dans quelle mesure les États membres avaient utilisé les fonds disponibles. Pour les financements au titre de la politique de cohésion, nous avons également examiné si la priorité était donnée aux échelons les plus bas de la hiérarchie des déchets (c'est-à-dire aux investissements dans les décharges, les installations d'incinération et les installations de traitement biomécanique) ou à ses échelons les plus élevés (c'est-à-dire à la prévention, à la préparation en vue du réemploi et au recyclage).

77 En ce qui concerne les fonds de la politique de cohésion, nous avons comparé les enveloppes affectées aux déchets municipaux au titre de la période 2014-2020 et de la période 2021-2027.

- Au niveau de l'UE, la part des financements affectés aux échelons les plus élevés de la hiérarchie des déchets a augmenté, passant de 59 % à 80 %.
- Dans trois des quatre États membres audités, on observe un fort recentrage sur les échelons les plus élevés de la hiérarchie, au détriment des échelons les plus bas. La Grèce, pour sa part, accorde la priorité aux projets relevant des échelons inférieurs de la hiérarchie pendant la période 2021-2027, mais les chiffres sont à interpréter avec circonspection: bien que le pays prévoie d'investir dans des projets intégrés dont les composantes couvrent toute la hiérarchie des déchets, il a déclaré la plupart desdits projets comme des investissements relevant des échelons les plus bas. L'*annexe VI* fournit des informations plus précises.

78 Pour ce qui est de l'absorption des fonds de la politique de cohésion relevant de la période 2014-2020 (*tableau 2* de l'*annexe VI*), nous avons constaté que:

- au niveau de l'UE, 91 % des fonds disponibles avaient été utilisés fin 2023, c'est-à-dire à la date limite d'éligibilité des dépenses;
- deux des quatre États membres audités n'avaient pas entièrement utilisé les fonds disponibles (la Grèce en avait utilisé 76 % et la Roumanie, 57 %). Si la Grèce n'avait pas réduit d'environ 30 % sa prévision initiale de dépenses relatives aux déchets, le taux d'absorption aurait été encore plus faible.

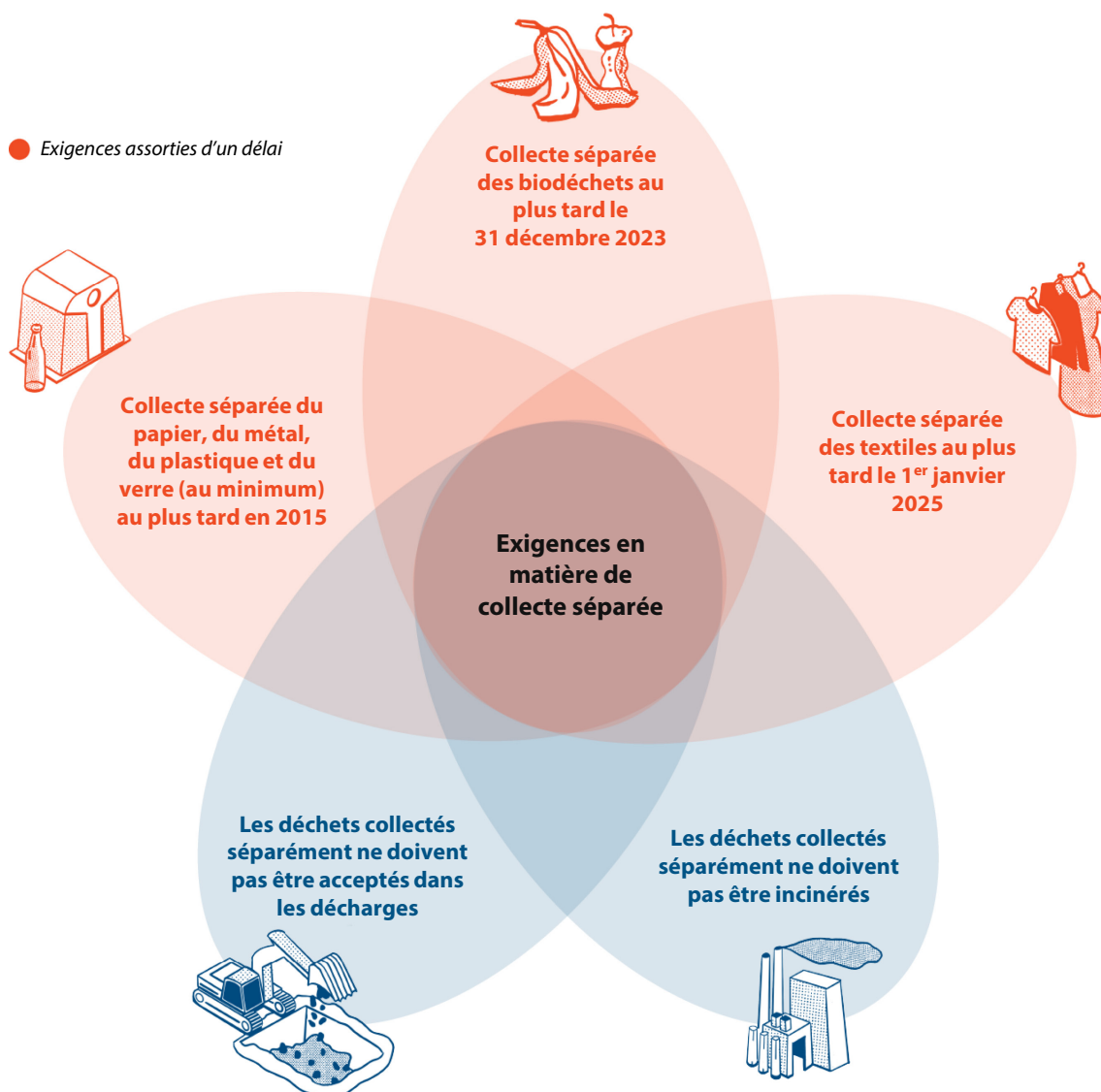
- 79** Dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience, deux des quatre États membres (le Portugal et la Roumanie) ont affecté des fonds à des investissements dans des projets d'infrastructures de gestion des déchets⁴⁰ provenant des ménages, des commerces et des industries. En septembre 2025, ni l'un ni l'autre n'avait encore demandé de versements à la Commission pour avoir atteint des jalons et des cibles relatifs à ces investissements. La date limite pour présenter ce type de demandes est fixée à la fin septembre 2026.

Malgré des avancées, la collecte séparée reste à un niveau très bas dans trois des quatre États membres de notre échantillon

- 80** La séparation des déchets est indispensable à un recyclage de haute qualité. La *figure 9* présente les exigences de l'UE à cet égard.

⁴⁰ Annexe VI du [règlement \(UE\) 2021/241](#), codes d'intervention 042, 044 et 044 bis.

Figure 9 | Collecte séparée – Exigences de l'UE



Source : Cour des comptes européenne, sur la base des directives «déchets», «emballages» et «mise en décharge».

81 La collecte séparée nécessite des systèmes et des infrastructures bien organisés. La collecte des déchets des ménages peut être effectuée en porte-à-porte en fournissant les poubelles nécessaires, et/ou en point de recyclage ou en déchetterie, ce qui est plus difficile à organiser dans les zones à forte densité de population. Un tri correct dépend de la coopération des citoyens, d'où l'importance des campagnes d'information et de sensibilisation. La collecte séparée a donc un coût. Cela montre toute l'importance des régimes de responsabilité élargie des producteurs (point 47).

- 82** Les rapports d'alerte précoce de 2023 relatifs aux 18 États membres qui risquaient de ne pas atteindre l'objectif de recyclage des déchets municipaux fixé pour 2025 recommandent presque tous d'améliorer la collecte séparée. Pour les quatre États membres audités, les rapports d'alerte précoce de 2018 avaient déjà souligné l'inefficacité de la collecte séparée. La situation ne s'étant pas suffisamment améliorée, des recommandations supplémentaires ont été formulées dans les rapports de 2023 (*figure 8*).
- 83** Pour ce qui a trait aux **campagnes de sensibilisation**, nous avons constaté que les quatre plans de gestion des déchets en vigueur (*tableau 3*) contiennent tous des mesures à prendre au niveau national et au niveau local. La Pologne avait déjà mené une campagne nationale dans les années 2019 à 2021, avant l'entrée en vigueur de son plan actuel. Ce n'était pas le cas de la Grèce ni du Portugal. En Roumanie, la responsabilité de ces campagnes incombe en premier lieu aux exploitants de centres de gestion intégrée des déchets, mais ils n'en avaient pas tous organisé. Nos visites de projets nous ont permis de constater que certaines municipalités et régions avaient organisé des campagnes locales.
- 84** Du point de vue des **progrès dans l'organisation de la collecte séparée**, la situation varie selon les États membres. Certains ont davantage progressé que d'autres, mais en 2022 et en 2023, les niveaux étaient toujours très bas dans trois d'entre eux. D'après nos constatations, cette situation s'explique entre autres par des contraintes financières, par des capacités administratives insuffisantes et par une augmentation de la quantité de déchets par habitant. Le *tableau 4* présente de façon synthétique la situation dans les quatre États membres de notre échantillon, telle qu'elle ressort de notre analyse.

Tableau 4 | Situation en ce qui concerne la collecte séparée

| État membre | Obligatoire en vertu de la loi | Catégories collectées séparément et modalités de collecte | Évolution |
|-------------|---|---|---|
| Grèce | <ul style="list-style-type: none"> ○ Pour les biodéchets depuis fin 2022 ○ Pour les textiles depuis janvier 2024 ○ Pour quatre catégories (papier, métal, plastique, verre) depuis 2015 | Une poubelle pour le tri sélectif (papier, métal, plastique, verre) et une pour les déchets en mélange | <p>Progrès lents.</p> <p>Les autorités grecques prévoient que la part des déchets collectés séparément dans le total des déchets municipaux augmente, passant de 18 % en 2022 à 55 % en 2030.</p> |
| Pologne | <ul style="list-style-type: none"> ○ Pour les textiles depuis janvier 2025 ○ Pour quatre catégories (papier, verre, biodéchets, métaux/plastique/déchets d'emballages multimatériaux) depuis juillet 2017 | Quatre poubelles pour le tri sélectif (papier, verre, biodéchets, métaux/plastique/déchets multimatériaux) et une pour les déchets en mélange | <p>La collecte séparée a augmenté sans interruption de 2014 à 2023, atteignant alors 41 % de la quantité totale de déchets municipaux.</p> <p>Le plan national en vigueur met en évidence la nécessité de disposer de davantage de capacité de traitement des biodéchets collectés séparément.</p> |
| Portugal | <ul style="list-style-type: none"> ○ Pour les biodéchets depuis fin 2023 ○ Pour les textiles depuis janvier 2025 ○ Pour quatre catégories (papier/carton, verre, plastique, métal) depuis 1997 | Trois poubelles pour le tri sélectif (plastique/métal, verre, papier/carton) et une pour les déchets en mélange | <p>La collecte séparée a augmenté sans interruption de 2017 à 2023, atteignant alors 24 % de la quantité totale de déchets municipaux.</p> <p>Le plan de gestion des déchets en vigueur prévoit davantage d'investissements dans les infrastructures de collecte séparée. Pourtant, il indique clairement que la capacité disponible n'est pas suffisante pour traiter les différents flux de déchets.</p> |

| État membre | Obligatoire en vertu de la loi | Catégories collectées séparément et modalités de collecte | Évolution |
|-------------|--|--|--|
| Roumanie | <ul style="list-style-type: none"> ○ Pour les biodéchets depuis fin 2023 ○ Pour les textiles depuis fin 2023 ○ Pour les autres catégories depuis 2012 | <p>Quatre catégories (papier, métal, plastique, verre) et déchets en mélange.</p> <p>Selon le département:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ deux poubelles (une pour les déchets en mélange et une pour les autres catégories), ○ trois poubelles (verre, métal/plastique/papier et déchets résiduels), ○ quatre poubelles (verre, plastique/métal, papier et déchets résiduels). | <p>Progrès lents.</p> <p>La collecte séparée est obligatoire depuis 2012, mais n'a commencé qu'en juillet 2019. Elle a atteint 15 % de la quantité totale de déchets municipaux en 2022.</p> <p>Le plan de mise en œuvre de fin 2023, accompagnant la demande de report du délai relatif à l'objectif de recyclage des déchets municipaux (point 58) constatait que les autorités locales n'avaient pas défini les conditions appropriées en ce qui concerne la collecte séparée.</p> |

Remarque: Ce tableau ne contient pas d'informations concernant les batteries, les équipements électroniques et la mise en œuvre (troisième colonne) de l'obligation de collecte séparée des textiles.

85 En Grèce, au Portugal et en Roumanie, seules certaines municipalités ont mis en place la collecte séparée des biodéchets, qui constituent la principale catégorie de déchets municipaux (37 %). Le ramassage sélectif de ces déchets réduit le niveau de contamination des autres matériaux recyclables (tels que le papier ou le plastique) et améliore donc la qualité de ces derniers. À titre de comparaison, en Région flamande (Belgique), la collecte séparée couvre environ 70 % de la population pour ce qui est des biodéchets dans leur ensemble (déchets de fruits et de légumes ainsi que déchets de jardins) et la population entière, pour les déchets de jardins pris isolément⁴¹. La collecte séparée des biodéchets a été introduite dès 1990 et a progressivement augmenté, contribuant ainsi au taux global de 70 % de biodéchets traités séparément. Un autre facteur positif est le niveau du compostage à domicile, pratiqué par environ 42 % des ménages. D'après l'agence publique de gestion des déchets de la Région, la collecte séparée des biodéchets devrait devenir obligatoire d'ici janvier 2026 pour les municipalités qui ne sont pas encore couvertes.

⁴¹ Données communiquées par l'agence publique flamande de gestion des déchets (OVAM).

Les États membres de notre échantillon n'ont guère accompli de progrès en ce qui concerne les instruments économiques

- 86** Les rapports d'alerte précoce établis en 2023 pour les 18 États membres qui risquaient de ne pas atteindre l'objectif de recyclage des déchets municipaux fixé pour 2025 recommandaient presque tous d'améliorer les instruments économiques (*figure 6*) ou d'en mettre en place. Un rapport de l'AEE publié en 2023⁴² a constaté que tous les États membres de l'UE sauf cinq taxaient la mise en décharge, mais que neuf seulement appliquaient une taxe sur l'incinération. Il a en outre montré que huit États membres seulement possédaient un système de tarification en fonction de la quantité de déchets couvrant une grande partie de la population.
- 87** Pour les quatre États membres audités, les rapports d'alerte précoce de 2018 avaient déjà souligné que les mesures d'incitation économique étaient insuffisantes et/ou que les régimes de responsabilité élargie des producteurs n'étaient pas efficaces. Nous avons donc examiné i) si les principes environnementaux sous-jacents, tels que le recouvrement intégral des coûts et le «paiement aux déchets», étaient appliqués de façon appropriée; ii) si la taxe sur la mise en décharge avait été revalorisée; iii) si les régimes de responsabilité élargie des producteurs couvraient intégralement les coûts de gestion des déchets, et iv) si les systèmes de consigne étaient devenus opérationnels.

⁴² Note d'information 29/2022.

Principes sous-jacents aux politiques de l'UE en matière d'environnement et de gestion des déchets

88 La politique environnementale de l'UE repose sur le principe du «pollueur-payeur»⁴³, que permettent d'appliquer les redevances sur les déchets, lorsqu'elles sont fondées sur le **principe du recouvrement intégral des coûts**. Ces redevances doivent donc:

- être calculées sur la base des coûts de construction des infrastructures nécessaires (coût d'investissement), des coûts de fonctionnement (c'est-à-dire le coût des services fournis, comme la collecte, le traitement et l'élimination des déchets) et des coûts administratifs liés à la gestion du cycle des déchets. Le coût d'investissement doit correspondre au montant total, y compris la partie des investissements qui est financée par des subventions, afin de faciliter un remplacement à long terme ne nécessitant pas de recourir à de nouvelles subventions;
- être payées par les producteurs de déchets tels que les consommateurs finaux, c'est-à-dire les ménages ou les citoyens (ces deux termes sont utilisés indifféremment dans le présent rapport).

89 En outre, pour mettre totalement en œuvre le principe du pollueur-payeur, les redevances sur les déchets devraient être fonction du poids ou du volume de déchets produits. En d'autres termes, elles devraient respecter le **principe de paiement aux déchets**. Cette approche incite également les producteurs de déchets à en générer le moins possible, conformément aux objectifs principaux de la politique de l'UE en la matière (voir exemple dans l'[encadré 5](#)). Il convient toutefois de noter que des coûts trop élevés risquent de conduire à l'adoption de pratiques d'élimination illégale des déchets.

⁴³ Article 191, paragraphe 2, du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) et article 14 de la [directive «déchets»](#).

Encadré 5

Portugal – Une illustration des effets positifs de la mise en pratique du principe de paiement aux déchets

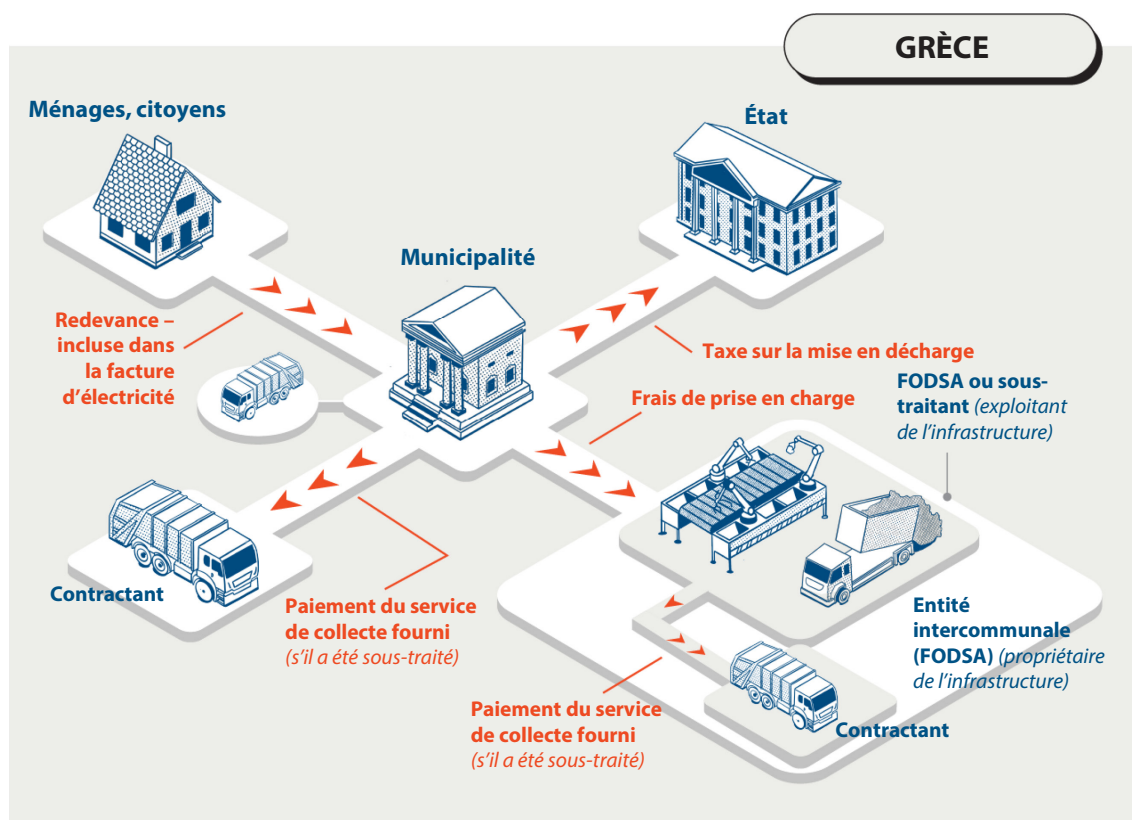
Dans une municipalité, un système de tarification en fonction de la quantité de déchets mis en place en 2021 a été graduellement étendu jusqu'à couvrir l'ensemble de la population en 2025. Il s'en est ensuivi:

- une baisse de la proportion de déchets en mélange, qui est passée de 72 % à 67 % en 2023;
- une diminution du nombre mensuel de collectes pour ce type de déchets. Fin 2023, le pourcentage de ménages demandant trois ou quatre collectes de déchets en mélange par mois était de 40 % (contre 70 % en mai 2021), tandis que 42 % des utilisateurs (28 % en 2021) optaient pour une ou deux collectes par mois.

90 Les principales parties prenantes au cycle des déchets municipaux sont le propriétaire de l'infrastructure, l'exploitant de l'infrastructure, les collecteurs de déchets et la municipalité. L'organisation varie selon l'État membre: dans certains pays, par exemple, le propriétaire et l'exploitant de l'infrastructure peuvent être une même entité, ou des municipalités d'une même région sont groupées en entités intercommunales. Les flux financiers entre les parties prenantes dépendent eux aussi de l'organisation choisie. En termes simples, les citoyens (ménages) paient une redevance, tandis que l'exploitant ou le propriétaire de l'infrastructure perçoit des «frais de prise en charge» pour le traitement, la mise en décharge et/ou l'incinération des déchets. De plus, les quatre États membres audités prélèvent tous une taxe sur la mise en décharge. Le montant de la redevance devrait tenir compte des coûts supportés par les différentes parties prenantes (point [88](#)).

91 La [figure 10](#) illustre schématiquement l'organisation mise en place en Grèce. L'[annexe VII](#) contient des illustrations similaires relatives aux trois autres États membres audités.

Figure 10 | Grèce – Principales parties prenantes et principaux flux financiers dans la gestion des déchets municipaux



Remarque: Dans un but de clarté, les autres catégories d'utilisateurs, c'est-à-dire les organisations à but non lucratif et les entreprises, qui génèrent des déchets municipaux et doivent en outre payer une redevance, ne sont pas représentées dans le graphique.

Source: Cour des comptes européenne.

92 Pour les quatre États membres audités, nous avons examiné, en nous fondant sur notre échantillon de projets:

- si la redevance appliquée tenait compte de la totalité des coûts. Nous avons également évalué l'efficacité du système de redevance, en prenant en considération la fréquence d'actualisation des tarifs en fonction de l'évolution des coûts et le niveau des factures impayées liées aux déchets. Une redevance n'est efficace que si son montant est régulièrement adapté à l'évolution des coûts et si elle est réellement versée;
- si les montants facturés aux citoyens étaient conformes au principe de paiement aux déchets.

93 Pour ce qui est du principe du recouvrement intégral des coûts, nous avons constaté qu’il n’était que partiellement appliqué dans les zones couvertes par notre audit (trois départements en Roumanie et une municipalité par projet dans les autres États membres). Cela s’explique principalement par les facteurs suivants (voir [tableau 5](#) pour plus de précisions):

- les coûts ne sont pas totalement répercutés sur la redevance, bien que la législation nationale des quatre États membres en exige le recouvrement intégral;
- les autorités locales n’actualisent pas régulièrement les décisions tarifaires. Dans les quatre États membres, le droit national leur donne toute latitude pour ajuster le niveau de la redevance, c’est-à-dire pour en augmenter, en diminuer ou en maintenir le montant. Leurs décisions dans ce domaine reposent sur diverses considérations, dont des considérations politiques;
- certaines factures/certains frais restent impayés par les citoyens.

Tableau 5 | Principe du recouvrement intégral des coûts – Situation par État membre

| État membre | Application incomplète du principe du recouvrement intégral des coûts: principales causes |
|-------------|--|
| Grèce | <ul style="list-style-type: none"> ○ Le coût d’investissement n’est pas répercuté intégralement sur la redevance: il ne l’est que déduction faite des subventions reçues. ○ La taxe sur la mise en décharge (payée depuis 2023) n’est pas répercutée sur la redevance. ○ Trois des quatre municipalités ont enregistré des pertes pour certains exercices de la période allant de 2022 à 2024. En d’autres termes, les recettes provenant des redevances n’étaient pas suffisantes pour couvrir la totalité des coûts. ○ Ces municipalités n’ont pas augmenté les tarifs pour autant. ○ Une partie des factures n’ont pas été payées (de 1,4 % à 11 % en 2024). |

| État membre | Application incomplète du principe du recouvrement intégral des coûts: principales causes |
|-------------|--|
| Pologne | <ul style="list-style-type: none"> Le coût d'investissement n'est pas répercuté intégralement sur la redevance: il ne l'est que déduction faite des subventions reçues. Trois des quatre municipalités ont enregistré des pertes pour au moins un exercice de la période allant de 2021 à 2023. En d'autres termes, les recettes provenant des redevances n'étaient pas suffisantes pour couvrir la totalité des coûts. L'institution supérieure de contrôle de Pologne est arrivée à une conclusion similaire pour un échantillon de 13 municipalités, dans un rapport publié en mai 2025. Malgré les pertes, une des trois municipalités n'a pas augmenté le tarif après 2021. Une partie des frais de gestion de déchets n'ont pas été réglés (de 1,7 % à 6,5 % en 2023). |
| Portugal | <ul style="list-style-type: none"> Le coût d'investissement n'est pas répercuté intégralement sur la redevance: il ne l'est que déduction faite des subventions reçues. En 2022 et en 2023, les taux de recouvrement des coûts se sont élevés en moyenne, au niveau national, à 70 % et à 68 %, respectivement. Malgré les pertes, une des grandes municipalités n'avait pas augmenté le tarif depuis 2015. Une partie des factures n'ont pas été payées (de 0,2 % à 4 % en 2023). |
| Roumanie | Voir point 94 . |

94 Une différence essentielle entre le système de gestion des déchets de la Roumanie et ceux des trois autres pays réside dans la gestion des risques liés aux coûts. En Roumanie, ces risques sont supportés par les exploitants d'infrastructures, alors que dans les autres pays, ils le sont par les autorités. Les implications que cela comporte sont exposées ci-après.

- En Grèce, en Pologne et au Portugal, les exploitants sont autorisés à rentrer dans leurs coûts et à dégager une marge bénéficiaire, alors qu'en Roumanie, les frais de prise en charge qu'ils perçoivent sont déterminés au moyen de procédures de marchés publics. Les exploitants de deux des trois projets roumains déjà en service que nous avons examinés ont enregistré des pertes dans les premières années d'exploitation. Dans certaines circonstances, l'exploitant peut demander une augmentation du niveau de la redevance. Les trois exploitants concernés l'ont tous fait, et une ou plusieurs augmentations ont été accordées à chacun.

- Les exploitants doivent également payer des redevances d'utilisation de l'infrastructure (à peu près équivalentes au montant de l'amortissement annuel). Cependant, les contrats avaient été conclus pour 10 ans, voire moins, c'est-à-dire pour une durée plus courte que la durée de vie prévue de l'infrastructure. Dès lors, les autorités ne peuvent récupérer la totalité du coût d'investissement qu'à condition de proroger les contrats ou d'en conclure de nouveaux.
- Les entreprises chargées de la collecte des déchets sont tenues de passer des contrats avec les citoyens (ménages) et de percevoir le montant de la redevance, sauf dans quelques communes qui ont décidé de prélever une taxe auprès de leurs administrés. Les pourcentages de contrats signés variaient de 60 % à 100 %. Néanmoins, la loi exige que les déchets de tous les citoyens soient collectés. La proportion de factures impayées (en 2024) allait de 0,2 % à 40 %.

95 Nous avons constaté que le principe de paiement aux déchets est un principe légal dans les quatre États membres, mais que la Pologne en exempte les immeubles résidentiels (c'est-à-dire les ménages). Au Portugal, la législation en exige l'application à l'horizon 2030 pour les ménages et au plus tard en 2025 pour les autres utilisateurs tels que les entreprises.

96 Pour ce qui a trait aux ménages, nous avons constaté que jusqu'en 2024, le principe de paiement aux déchets (selon lequel le montant facturé doit être fonction du poids ou du volume de déchets produits) n'était généralement pas encore appliqué dans les quatre États membres audités. Le [tableau 6](#) présente de façon synthétique la situation à cet égard.

Tableau 6 | Principe de paiement aux déchets – Situation par État membre

| État membre | Application incomplète du principe de paiement aux déchets: principales causes |
|-------------|---|
| Grèce | Base de facturation: m ² (taux multiplié par la superficie (en m ²) de l'immeuble). |
| Pologne | <ul style="list-style-type: none"> ○ Pour les immeubles résidentiels: la base de facturation est le m², la consommation d'eau, le nombre d'habitants ou le nombre de ménages. ○ Pour les immeubles non résidentiels: dans les municipalités pour lesquelles cette information nous a été communiquée, la facturation est fondée sur le volume. ○ Pour les immeubles partiellement résidentiels: dans les municipalités pour lesquelles cette information nous a été communiquée, la méthode de facturation combine les critères applicables aux immeubles résidentiels et aux immeubles non résidentiels. |

| État membre | Application incomplète du principe de paiement aux déchets: principales causes |
|-----------------|--|
| Portugal | <p>Base de facturation:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ une part forfaitaire (liée au nombre de logements dans la commune); ○ une part variable fondée sur la consommation d'eau. <p>Cependant, 5 % des municipalités portugaises appliquent déjà le principe de paiement aux déchets.</p> |
| Roumanie | <p>Base de facturation: différente dans chacun des trois départements concernés.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Deux d'entre eux appliquent une contribution par habitant. ○ Un département applique partiellement le principe de paiement aux déchets (base de facturation: le volume de la poubelle), mais ne l'a pas encore mis en œuvre pour les habitants d'immeubles collectifs. ○ Le principe n'est pas appliqué par les municipalités (peu nombreuses) qui ont choisi de prélever une taxe plutôt que de facturer des redevances. |

Autres instruments économiques

97 Les rapports d'alerte précoce de 2023 relatifs à la Grèce, au Portugal et à la Roumanie ont recommandé d'augmenter la taxe sur la mise en décharge. Cela a été fait progressivement dans les trois États membres, où elle reste toutefois inférieure à la moyenne de l'UE⁴⁴ (entre 39 et 46 euros par tonne en 2023). À titre de comparaison, l'AEE indique que la Belgique pratique l'un des taux de taxation les plus élevés de l'UE et que celui-ci, joint aux interdictions de mise en décharge, a provoqué un recul de l'élimination des déchets au profit de leur recyclage. Si le montant de la taxe varie fortement selon les pays, cela peut conduire à ce que des déchets soient transférés de l'un à l'autre pour des raisons économiques. Le [tableau 7](#) présente de façon synthétique la situation dans les quatre États membres, telle qu'elle ressort de notre analyse.

⁴⁴ Note d'information [29/2022](#).

Tableau 7 | Taxe sur la mise en décharge et taxe sur l'incinération

| État membre | Obligatoire en vertu de la loi | Depuis | Augmentations de la taxe |
|-------------------------------------|--------------------------------|---|---|
| Taxe sur la mise en décharge | | | |
| Grèce | OUI | 2012 mais appliquée uniquement depuis 2022 | La taxe devrait augmenter par paliers de 5 euros par tonne pour passer de 20 euros par tonne en 2022 à 35 euros par tonne en 2025. À partir de 2026, elle sera comprise entre 35 euros et 45 euros par tonne, selon le nombre de centres de gestion des déchets en service dans chaque région. Dans les régions où il n'existe pas encore de centres de ce type, des règles spécifiques s'appliquent. Étant donné le manque d'infrastructures de traitement des déchets, plus de la moitié des municipalités grecques (164) ont déposé un recours en inconstitutionnalité de la loi devant le Conseil d'État. Elles veulent retenir une partie du montant de la taxe afin de l'investir dans des infrastructures de gestion des déchets dans leur région. En mai 2025, la décision définitive n'avait toujours pas été rendue. |
| Pologne | OUI | 2001 | Sur une période de 24 ans (de 2001 à 2025), le montant de la taxe a augmenté d'environ 1 500 % pour atteindre 418 zlotys (à peu près 97 euros) par tonne. |
| Portugal | OUI | 2006 | Sur une période de 10 ans (de 2015 à 2025), le montant de la taxe a augmenté de 536 % pour atteindre 35 euros par tonne. |
| Roumanie | OUI | 2019 | De 2023 à 2024, le montant de la taxe a augmenté de 100 % pour atteindre 160 lei (environ 32 euros) par tonne. Les autorités nationales indiquent que, malgré l'interdiction d'importer des déchets à des fins de mise en décharge, le niveau modeste de la taxe sur la mise en décharge en Roumanie contribue au problème des transferts illégaux de déchets provenant d'autres pays. |
| Taxe sur l'incinération | | | |
| Grèce | s.o. | -- | Il n'existe pas d'installations d'incinération en Grèce. |
| Pologne | NON | -- | La Pologne n'a pas l'intention de mettre en place une taxe sur l'incinération, bien que la Commission ait formulé une recommandation à cet égard dans le rapport d'alerte précoce de 2023. |

| État membre | Obligatoire en vertu de la loi | Depuis | Augmentations de la taxe |
|-------------|--------------------------------|--------|--|
| Portugal | OUI | 2006 | La taxe a été revalorisée à plusieurs reprises au cours des 10 dernières années. |
| Roumanie | s.o. | -- | Il n'existe pas d'installations d'incinération en Roumanie. |

98 Les rapports d'alerte précoce de 2023 et de 2018 relatifs à la Pologne et au Portugal ont également recommandé de mettre en œuvre ou de renforcer les régimes de responsabilité élargie des producteurs. Le rapport de 2018 concernant la Roumanie recommandait aussi d'étendre ces régimes.

99 Des régimes de responsabilité élargie des producteurs existent, sous une forme plus ou moins aboutie, dans les quatre États membres, comme le montre le [tableau 8](#). Dans les régimes de ce type, les producteurs devraient supporter la totalité des coûts liés à la gestion des déchets, de la collecte séparée à l'élimination en passant par le tri et le traitement. Toutefois, dans ceux qui fonctionnent déjà en Pologne et au Portugal, les redevances payées par les producteurs ne sont pas suffisantes pour couvrir tous ces coûts.

Tableau 8 | Régimes de responsabilité élargie des producteurs

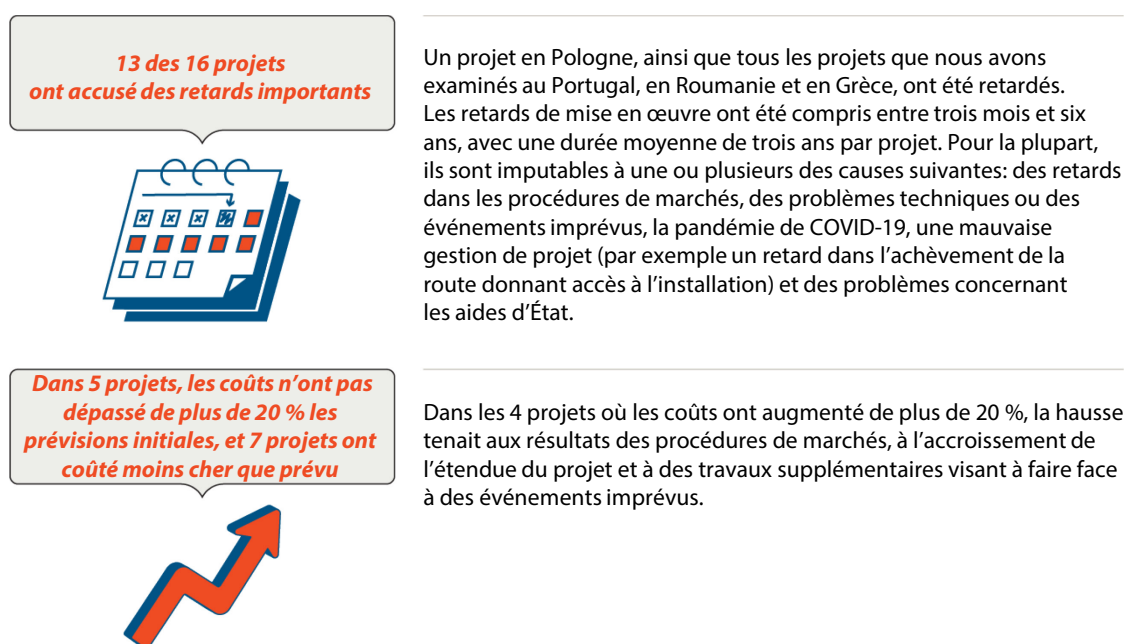
| État membre | Commentaires |
|-------------|---|
| Grèce | Contrairement à ce qu'exige la législation nationale, les régimes ne sont pas encore pleinement opérationnels pour tous les flux de déchets, la mise en œuvre ayant subi des retards. |
| Pologne | En 2023, la Commission a lancé une procédure d'infraction contre la Pologne en raison, entre autres, de la transposition incomplète/incorrecte des dispositions relatives à la responsabilité élargie des producteurs. Des régimes existent, mais les redevances sont insuffisantes pour couvrir les coûts de gestion des déchets. |
| Portugal | Des régimes existent, mais les redevances payées par les producteurs, quoique revalorisées en 2024, ne couvrent pas totalement les coûts de gestion des déchets. Le Portugal a rehaussé les prix avec effet à partir de janvier 2025. Les effets de cette augmentation sur la couverture des coûts restent à déterminer. |
| Roumanie | Des régimes existent, et les contrats que nous avons pu consulter pour les trois départements stipulent que les redevances doivent couvrir les coûts réels. Nous n'avons pas évalué l'exécution de ces contrats. |

- 100** Pour ce qui est des systèmes de consigne, les rapports d'alerte précoce de 2023 relatifs au Portugal et à la Pologne, de même que ceux de 2018 concernant le Portugal et la Roumanie, ont recommandé d'en introduire. En Roumanie, un système de ce type est en place depuis la fin 2023; en ce qui concerne les trois autres pays, de tels systèmes doivent commencer à fonctionner en 2025 (Pologne) ou en 2026 (Grèce et Portugal).

La plupart des projets compris dans notre échantillon ont été retardés, et certains ont rencontré des problèmes de coût ou de capacité

- 101** Nous avons évalué si les 16 projets de notre échantillon (*figure 10* de l'*annexe I*) avaient été bien mis en œuvre du point de vue des délais et des coûts, et s'ils possédaient une capacité de traitement appropriée. En ce qui concerne les projets de décharges, nous avons examiné si les exploitants avaient pris des dispositions pour couvrir les coûts de désaffectation et de gestion après désaffectation, comme le prévoit la directive «mise en décharge».
- 102** La plupart des projets (13 sur un total de 16) ont accusé des retards de plus de 18 mois par rapport à leur date d'achèvement initialement prévue. Pour tous les projets examinés, sauf quatre, les coûts finaux n'ont pas dépassé de plus de 20 % les prévisions initiales, ou s'y sont même avérés inférieurs (*figure 11*).

Figure 11 | Les retards et les augmentations de coûts en détail



Source: Cour des comptes européenne.

103 Les retards peuvent avoir des répercussions sur l'efficacité, comme le montre l'exemple des projets roumains ([encadré 6](#)). En outre, tout retard dans la mise en œuvre d'un projet risque de ralentir les progrès dans la réalisation des objectifs fixés par la législation de l'UE ([figures 2 et 3](#)).

Encadré 6

Conséquences des retards dans la mise en œuvre des projets – Quatre projets en Roumanie

- Concernant les quatre projets examinés, les propositions initiales ont été présentées entre 2010 et 2012, soit plus de 10 ans avant qu'ils soient achevés (trois projets) ou deviennent opérationnels (un projet). Les travaux ont été exécutés comme prévu au départ: en d'autres termes, leur conception correspondait à la technologie de traitement des déchets disponible à l'époque des propositions initiales. Par exemple, le traitement mécanique était presque entièrement manuel et n'incluait que quelques processus automatiques. Il en est résulté de faibles taux de valorisation des matériaux.
- À cause de retards dans les procédures de sélection des exploitants, les installations et les équipements sont restés inutilisés durant plusieurs années, si bien qu'ils se sont détériorés (trois projets). Dans le quatrième projet, qui n'était pas encore opérationnel, le bénéficiaire a passé un contrat de maintenance pour éviter toute détérioration.
- En raison des retards dans un projet, des décharges non conformes ont été fermées avant qu'une nouvelle décharge conforme à la directive soit prête. Pour assurer la gestion des déchets, les autorités locales ont ouvert un site de décharge temporaire qui a été exploité jusqu'en 2020. En mai 2024, il restait toujours 300 tonnes de déchets municipaux non traités sur ce site, comme le montre la photo ci-après.



Source: Cour des comptes européenne (photo prise en mai 2024).

- 104** Sur les 16 projets, deux n'étaient pas encore en service à la fin de 2024, bien que les travaux les concernant aient été achevés plusieurs années auparavant. Dans un cas, la collecte des déchets était en attente de l'acquisition des véhicules nécessaires; dans l'autre, le contrat avec le futur exploitant n'avait pas encore été signé. Un troisième projet n'était que partiellement opérationnel: l'infrastructure de traitement fonctionnait, mais un contrat de collecte et de transport de déchets dans une des quatre zones couvertes par le projet n'avait pas encore été conclu.
- 105** Pour ce qui est de la capacité, nous avons pu analyser 10 des 16 projets, étant donné que deux projets n'étaient pas encore opérationnels, que deux autres avaient été mis en service peu avant notre visite, et que la question de la capacité était sans objet pour les deux derniers. Nous avons constaté que:
- trois projets avaient fonctionné sensiblement au-dessous de leur capacité annoncée (dans une fourchette comprise entre 38 % et 54 %) pendant au moins un certain temps. Cela s'expliquait par des problèmes techniques ou par le fait que les volumes de déchets collectés séparément à traiter étaient inférieurs aux prévisions;
 - deux projets ne disposaient pas d'une capacité suffisante, parce que la quantité de déchets à traiter avait été sous-estimée. Dans un cas, par exemple, la collecte séparée avait fortement augmenté à la suite de campagnes de sensibilisation.
- 106** L'utilisation d'un site de décharge peut produire un impact sur l'environnement au-delà de la période d'exploitation de l'infrastructure, car les éventuelles [infiltrations de lixiviats](#) et les émissions de gaz de décharge se poursuivent pendant des dizaines d'années après la fin des opérations d'élimination des déchets. C'est pourquoi la directive «mise en décharge» impose de mettre en réserve des montants permettant de couvrir les coûts de désaffectation et de gestion après désaffectation pendant une période d'au moins 30 ans. Cela peut être fait, par exemple, au moyen d'une garantie financière.
- 107** Nous avons constaté que, dans les quatre États membres, des provisions à cet effet sont requises par la législation nationale et que, dans un cas (Portugal), celle-ci en précise même le montant. Dans cinq des huit projets de notre échantillon qui comprenaient des investissements dans un site de décharge, nous avons constaté que les provisions constituées étaient suffisantes au regard des montants établis dans une étude consacrée à cette question ([tableau 9](#)).

Tableau 9 | Dispositions en vue de la désaffectation et de la gestion après désaffectation des sites de décharge

| État membre | Exigées en vertu du droit national? | Base pour la détermination du montant (dans la loi) | Les provisions dans les comptes financiers sont-elles suffisantes? |
|-------------|-------------------------------------|---|---|
| Grèce | OUI | Étude | Elles le sont dans deux des quatre projets. |
| Pologne | OUI | Pas de précisions à cet égard, mais la loi dispose que le montant doit être suffisant pour couvrir les coûts. | Notre échantillon ne comprend pas d'investissements dans des sites de décharge. |
| Portugal | OUI | 20 % du montant total de l'investissement dans le site de décharge | Notre échantillon ne comprend pas d'investissements dans des sites de décharge. |
| Roumanie | OUI | Étude | Elles le sont dans trois des quatre projets. |

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 15 octobre 2025.

Par la Cour des comptes



Tony Murphy
Président

Annexes

Annex I – À propos de l’audit

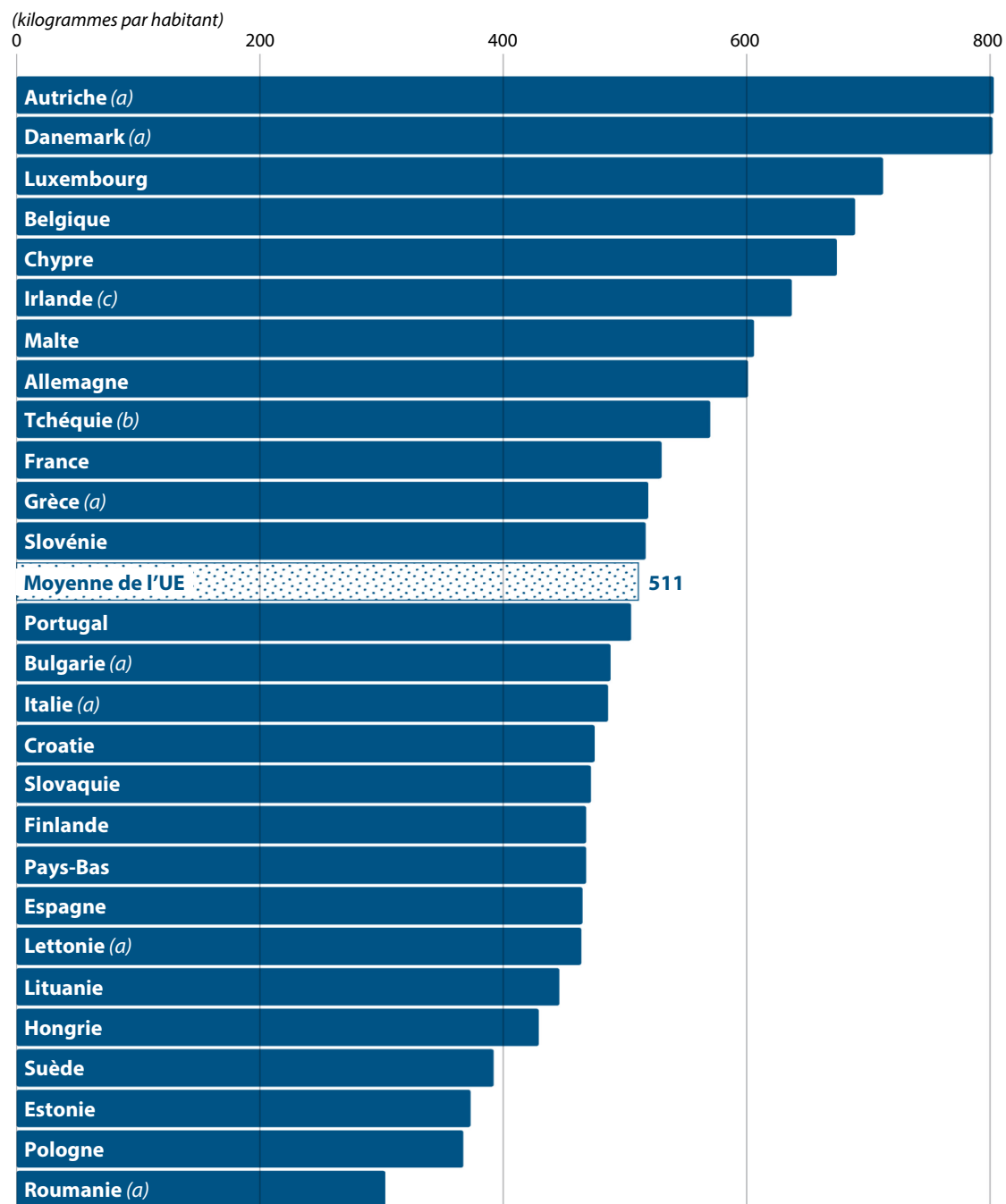
Les déchets municipaux en quelques mots

- 01** Les «déchets municipaux» sont les déchets collectés par les autorités municipales ou pour le compte de ces dernières, et traités ou éliminés par les systèmes de gestion des déchets¹. Ils comprennent non seulement les déchets, en mélange ou collectés séparément (comme le verre et le papier), provenant des ménages, mais encore ceux qui proviennent d’autres sources telles que les bureaux, les magasins et les institutions publiques, dès lors que ces déchets sont similaires par leur nature et leur composition à ceux provenant des ménages².
- 02** En 2023, la production de déchets municipaux dans l’UE a atteint 511 kg par habitant, avec toutefois des différences considérables d’un pays à l’autre puisque la fourchette va de quelque 800 kg à environ 300 kg par habitant (*figure 1*). Ces différences tiennent, par exemple, à la richesse économique et au degré d’urbanisation, cette dernière s’accompagnant d’une plus grande utilisation de produits emballés et de produits de grande consommation.

¹ D’après Eurostat, [Glossary – Municipal waste](#) (en anglais).

² Article 3, paragraphe 2 ter, de la [directive 2008/98/CE](#).

Figure 1 | Production de déchets municipaux en 2023 (en kg/habitant)

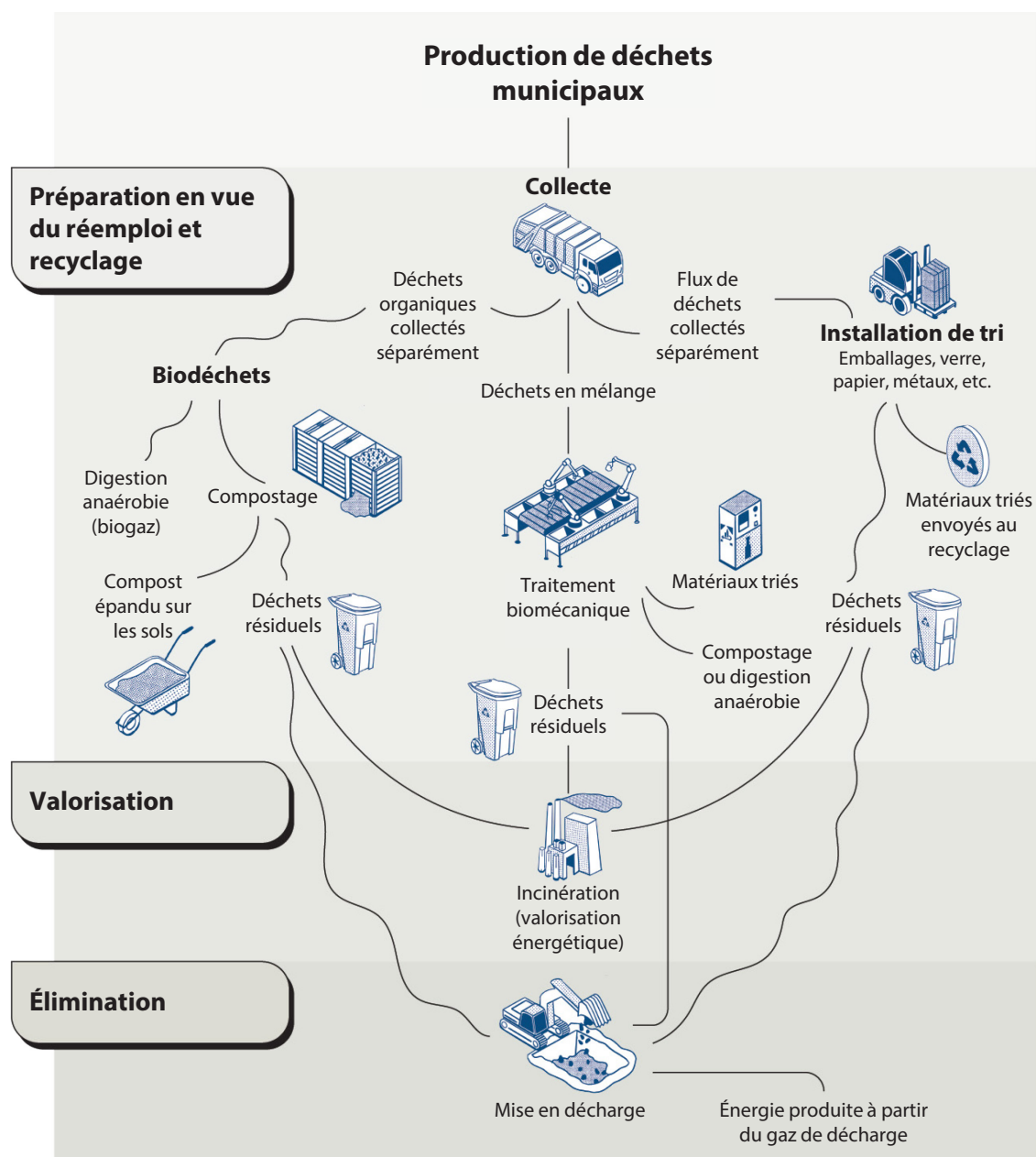


a: données de 2022; b: données de 2021; c: données de 2020

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'ensemble de données [env_wasmun](#) d'Eurostat (données extraites le 2 octobre 2025).

03 Le traitement des déchets englobe des opérations telles que le compostage des biodéchets, le recyclage, l'incinération et la mise en décharge. La **figure 2** illustre le processus de gestion des déchets.

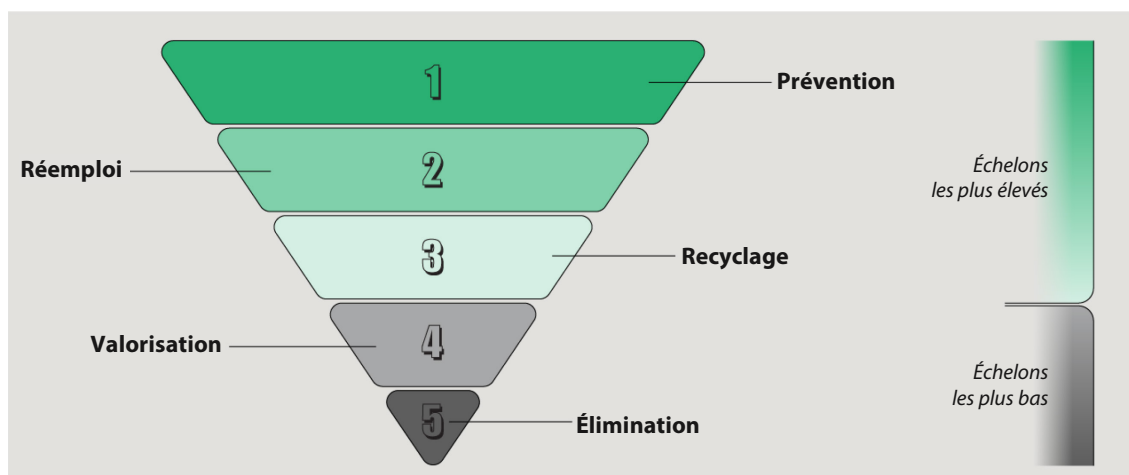
Figure 2 | Processus de gestion des déchets



Source : Cour des comptes européenne.

- 04** En 2008, la législation de l'UE a institué une hiérarchie des déchets composée de cinq échelons, dans laquelle la priorité est donnée à la prévention des déchets, la mise en décharge étant l'option la moins souhaitable (*figure 3*).

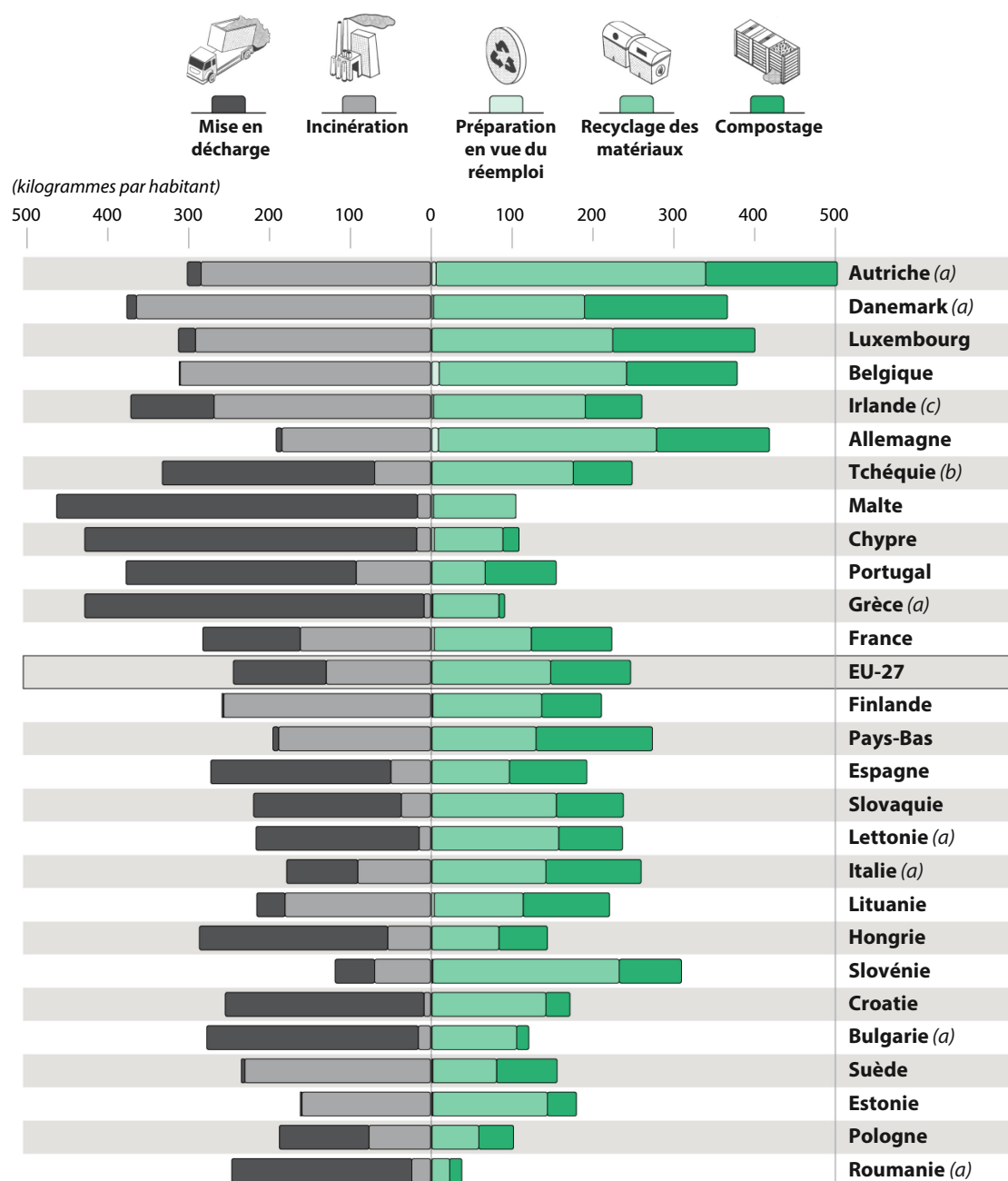
Figure 3 | Hiérarchie des déchets



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la directive «déchets».

05 La [figure 4](#) montre la part des diverses méthodes de traitement, par État membre. Les différences entre pays sont considérables: dans certains, plus de 70 % des déchets sont mis en décharge; dans d'autres, plus de 50 % sont incinérés.

Figure 4 | Quantité de déchets municipaux traitée par chacune des différentes méthodes en 2023 (en kg/habitant)

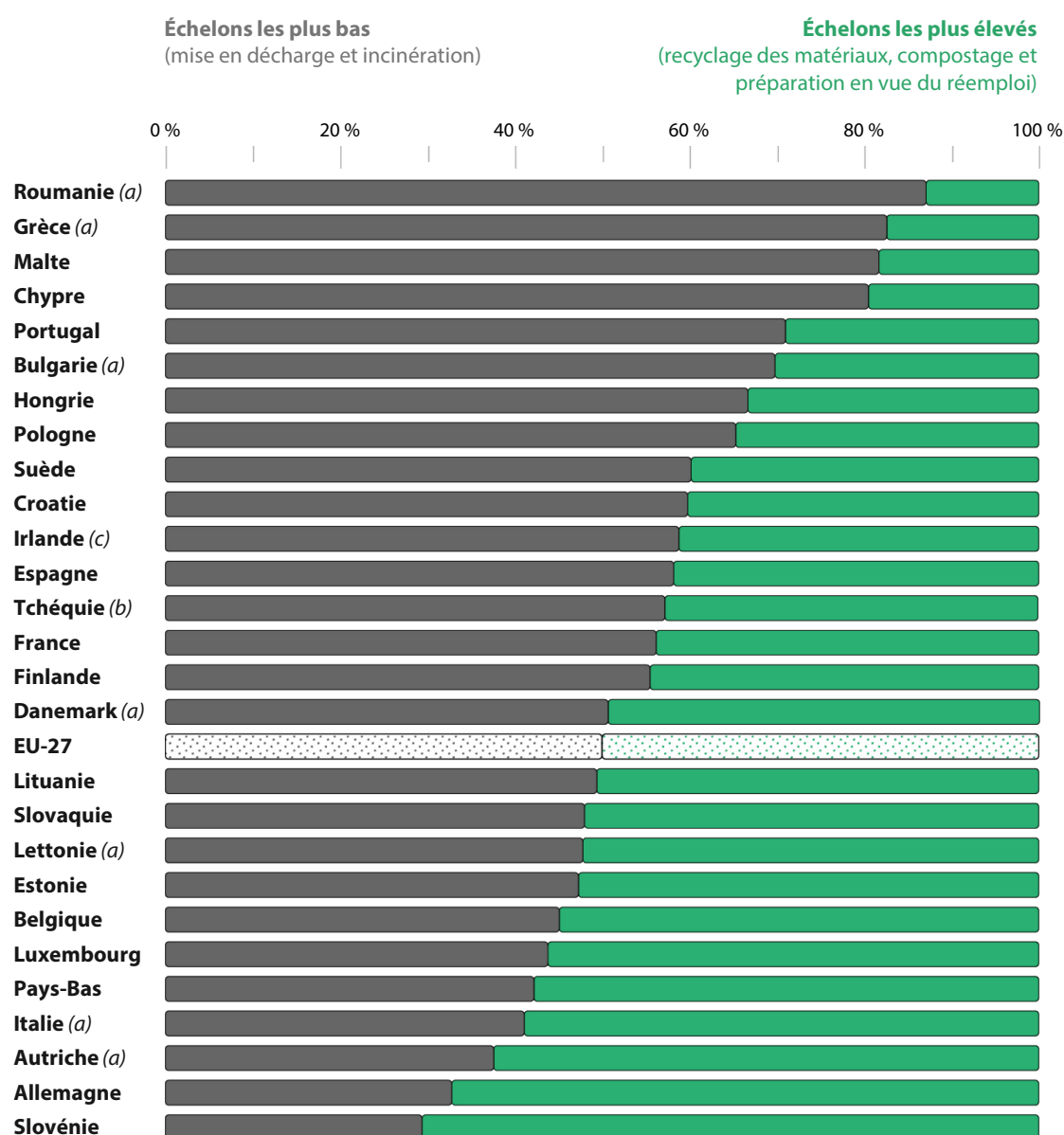


a: données de 2022; b: données de 2021; c: données de 2020

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'ensemble de données [env_wasmun](#) d'Eurostat (données extraites le 2 octobre 2025).

06 La [figure 5](#) montre la répartition entre les échelons les plus bas et les échelons les plus élevés de la hiérarchie des déchets. Les leaders en matière de recyclage et de compostage (plus de 60 % des déchets municipaux) sont la Slovénie, l'Allemagne et l'Autriche.

Figure 5 | Part des échelons les plus bas et les plus élevés de la hiérarchie des déchets dans le traitement des déchets en 2023 (en pourcentage)



a: données de 2022; b: données de 2021; c: données de 2020

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'ensemble de données [env_wasmun](#) d'Eurostat (données extraites le 2 octobre 2025).

Le cadre réglementaire de l'UE

- 07** Le cadre de l'UE en matière de gestion des déchets a été établi en 1975 par la [directive relative aux déchets](#), sur la base des articles 100 et 235 du [traité de Rome](#). Depuis lors, des actes juridiques incitent les États membres à prévenir, à recycler et à traiter les déchets dans le but de valoriser les matériaux et l'énergie, et de mettre en œuvre des processus visant au réemploi des déchets.
- 08** Actuellement, la législation de l'UE concernant les déchets municipaux ([figure 6](#)) comprend principalement trois directives qui ont toutes été modifiées à plusieurs reprises: la directive-cadre relative aux déchets («directive «déchets»»), la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages («directive «emballages»») et la directive sur la mise en décharge («directive «mise en décharge»»). En 2025, la directive «emballages» a été abrogée par le règlement relatif aux emballages et aux déchets d'emballages («règlement sur les emballages»), et une nouvelle modification de la directive «déchets» a été adoptée.

Figure 6 | Actes juridiques

Directive-cadre relative aux déchets

Directive 2008/98/CE, modifiée en 2014, en 2015, en 2017, en 2018 et en 2025

Établit des mesures visant à protéger l'environnement et la santé humaine par la prévention ou la réduction des effets nocifs de la production et de la gestion des déchets.

A institué la hiérarchie des déchets.

Fixe des objectifs à atteindre par les États membres.

Directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages

Directive 94/62/CE, modifiée en 2003, en 2004, en 2005, en 2009, en 2013, en 2015 et en 2018

Prévoit des mesures visant principalement la prévention de déchets d'emballages et, comme autres principes fondamentaux, le réemploi d'emballages, le recyclage et les autres formes de valorisation des déchets d'emballages, le but étant de réduire l'élimination finale de ces déchets afin de contribuer à la transition vers une économie circulaire.

Fixe des objectifs à atteindre par les États membres.

Règlement relatif aux emballages et aux déchets d'emballages

Règlement (UE) 2025/40 abrogeant la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages

Établit des exigences en matière de durabilité environnementale et d'étiquetage relatives à l'ensemble du cycle de vie des emballages en vue de permettre la mise sur le marché de ces derniers. Fixe également des exigences relatives à la responsabilité élargie des producteurs, à la prévention des déchets d'emballages, telle que la réduction des emballages inutiles et le réemploi ou la recharge des emballages, ainsi qu'à la collecte et au traitement, y compris le recyclage, des déchets d'emballages.

Fixe des objectifs à atteindre par les États membres.

Directive sur la mise en décharge

Directive 1999/31/CE, modifiée en 2018

Visé à assurer une réduction progressive de la mise en décharge, en particulier pour les déchets qui se prêtent au recyclage ou à toute autre valorisation. Par des exigences techniques et opérationnelles strictes applicables aux déchets et aux décharges, prévoit des mesures, procédures et orientations visant à prévenir ou à réduire autant que possible les effets négatifs de la mise en décharge des déchets sur l'environnement, et notamment la pollution des eaux de surface, des eaux souterraines, du sol et de l'air, et sur l'environnement de la planète, y compris l'effet de serre, ainsi que les risques qui en résultent pour la santé humaine, pendant toute la durée de vie de la décharge.

Fixe des objectifs à atteindre par les États membres.

Source: Cour des comptes européenne.

Rôles et responsabilités

09 Les rôles et responsabilités de la Commission et des États membres sont détaillés dans la [figure 7](#).

Figure 7 | Rôles et responsabilités



Commission

La direction générale de l'environnement (DG ENV) est responsable de la politique en matière d'environnement, qui couvre les déchets. La direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) est responsable de la politique de cohésion, dans le cadre de laquelle des montants substantiels sont versés aux États membres pour la mise en œuvre de projets liés aux déchets. La direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) et, au sein du secrétariat général, la *task force* pour la reprise et la résilience (SG RECOVER) sont responsables de la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience.

L'Agence européenne pour l'environnement (AEE), une agence de l'Union européenne, fournit des informations sur l'état de l'environnement en Europe, y compris sur les déchets. Elle publie des rapports et des données, par exemple au sujet des progrès accomplis par les États membres sur la voie des objectifs relatifs aux déchets.



États membres

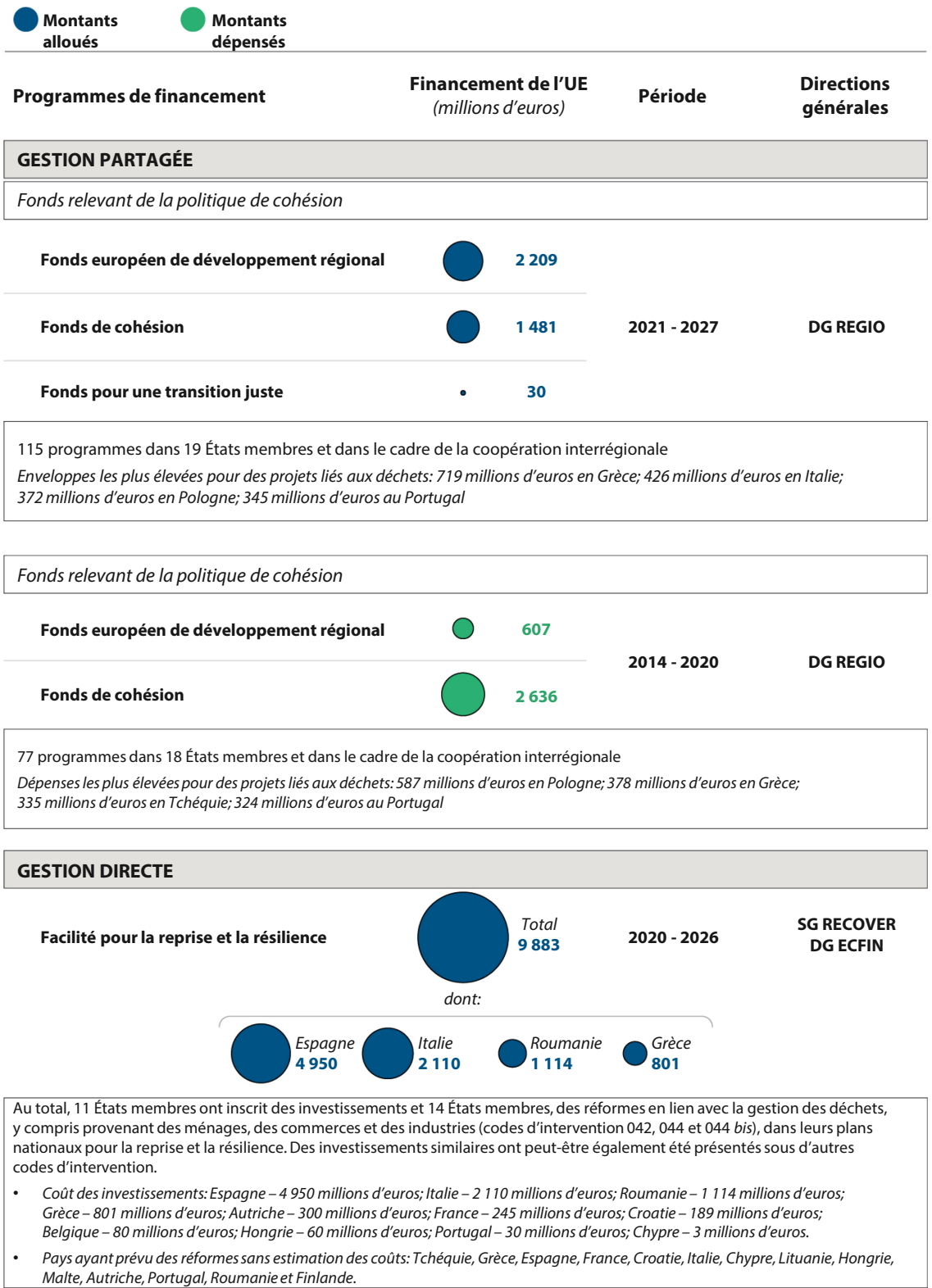
- Définissent la politique nationale en matière de déchets municipaux. La mise en œuvre de la politique de gestion des déchets (y compris leur collecte, leur traitement et leur élimination) est généralement déléguée aux autorités régionales et/ou locales (c'est-à-dire aux municipalités).
- Établissent des plans de gestion des déchets et des programmes de prévention des déchets.
- Décident du niveau de soutien public qu'ils octroient.
- Mettent en œuvre des fonds de l'UE (comme ceux qui relèvent de la politique de cohésion).

Source: Cour des comptes européenne.

Principales sources de financement de l'UE

10 En ce qui concerne les projets liés aux déchets municipaux, les financements de l'UE proviennent principalement des fonds mis en œuvre au titre de la politique de cohésion et de la facilité pour la reprise et la résilience ([figure 8](#)). Ils sont gérés par différentes directions générales (DG) de la Commission selon divers modes de gestion.

Figure 8 | Programmes de financement de l’UE – Investissements dans la gestion des déchets municipaux



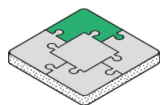
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la [plateforme de données ouvertes sur la cohésion](#) (mise à jour au 5 avril 2024 pour la période 2014-2020 et au 10 avril 2025 pour la période 2021-2027) et des bases de données de la Commission relatives à la facilité pour la reprise et la résilience.

Étendue et approche de l'audit

- 11** L'audit objet du présent rapport a visé à évaluer les mesures prises par la Commission et les États membres pour atteindre les objectifs de l'UE en matière de déchets municipaux. Pour cela, nous avons examiné si:
- les initiatives législatives de la Commission et son contrôle de l'application de la législation étaient adaptés à leur finalité;
 - les quatre États membres de notre échantillon avaient bien progressé vers les objectifs de l'UE en matière de déchets;
 - les projets cofinancés par l'UE avaient été bien mis en œuvre, du point de vue des délais, des coûts et de la capacité.
- 12** Notre audit a porté sur les déchets municipaux concernés par les directives «déchets», «emballages» et «mise en décharge» et par le règlement sur les emballages. Nous n'avons pas examiné les flux de déchets municipaux pour lesquels il n'existe pas d'objectifs (comme les déchets encombrants) ni ceux auxquels s'appliquent d'autres actes juridiques (par exemple, les déchets d'équipements électriques et électroniques et les véhicules hors d'usage). Nous avons en outre exclu les deux aspects suivants du champ de nos travaux: i) les importations et exportations de déchets, et ii) la fiabilité des données sur les déchets communiquées à Eurostat. Notre audit a couvert la période allant de 2014 à fin 2024.
- 13** Nous avons analysé des éléments probants tirés de différentes sources, énumérées dans la *figure 9*.

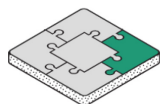
Figure 9 | Sources d'éléments probants

Documents



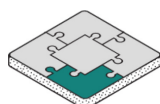
Documents stratégiques de l'UE relatifs aux déchets, cadre réglementaire, documents nationaux ayant trait aux déchets, ainsi que rapports et études publiés par l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), des organismes de recherche, des associations et des universitaires.

Données



Données provenant de différentes sources, dont les principales sont la Commission, Eurostat, l'AEE, la plateforme de données ouvertes sur la cohésion et les autorités nationales. Par exemple, statistiques relatives aux déchets fournies par les États membres ou données sur les projets.

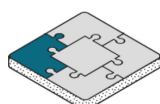
Visites d'audit dans quatre États membres



Dans un échantillon de quatre États membres (la Grèce, la Pologne, le Portugal et la Roumanie), nous avons examiné les plans nationaux de gestion des déchets, les documents législatifs et stratégiques, le soutien financier, les plans de mise en œuvre, etc.

Nous avons sélectionné ces États membres par choix raisonné parmi ceux qui risquaient de ne pas atteindre les objectifs de l'UE relatifs aux déchets municipaux et aux déchets d'emballages, en tenant compte de l'importance financière et de la couverture géographique. Les dépenses de ces quatre États membres représentent 47 % du montant total consacré à des projets liés aux déchets dans le cadre de la politique de cohésion de la période 2014 - 2020.

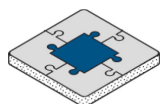
16 projets



Pour un échantillon de 16 projets (dans les quatre États membres susmentionnés), nous avons examiné les propositions de projet, l'approbation des subventions, les rapports d'achèvement de la construction d'installations, les autorisations, les activités de sensibilisation et l'ensemble des documents nécessaires pour évaluer le niveau d'application du principe du pollueur-payeur dans les municipalités sélectionnées.

Nous avons sélectionné par choix raisonné des projets cofinancés au titre de la politique de cohésion relevant de la période 2014 - 2020 dans les quatre États membres. Ces projets ont été sélectionnés parmi la population de ceux pour lesquels nous avons obtenu confirmation qu'ils étaient opérationnels. Nous n'avons retenu que des projets qui avaient bénéficié de montants de financement de l'UE dépassant 1 million d'euros.

Entretiens

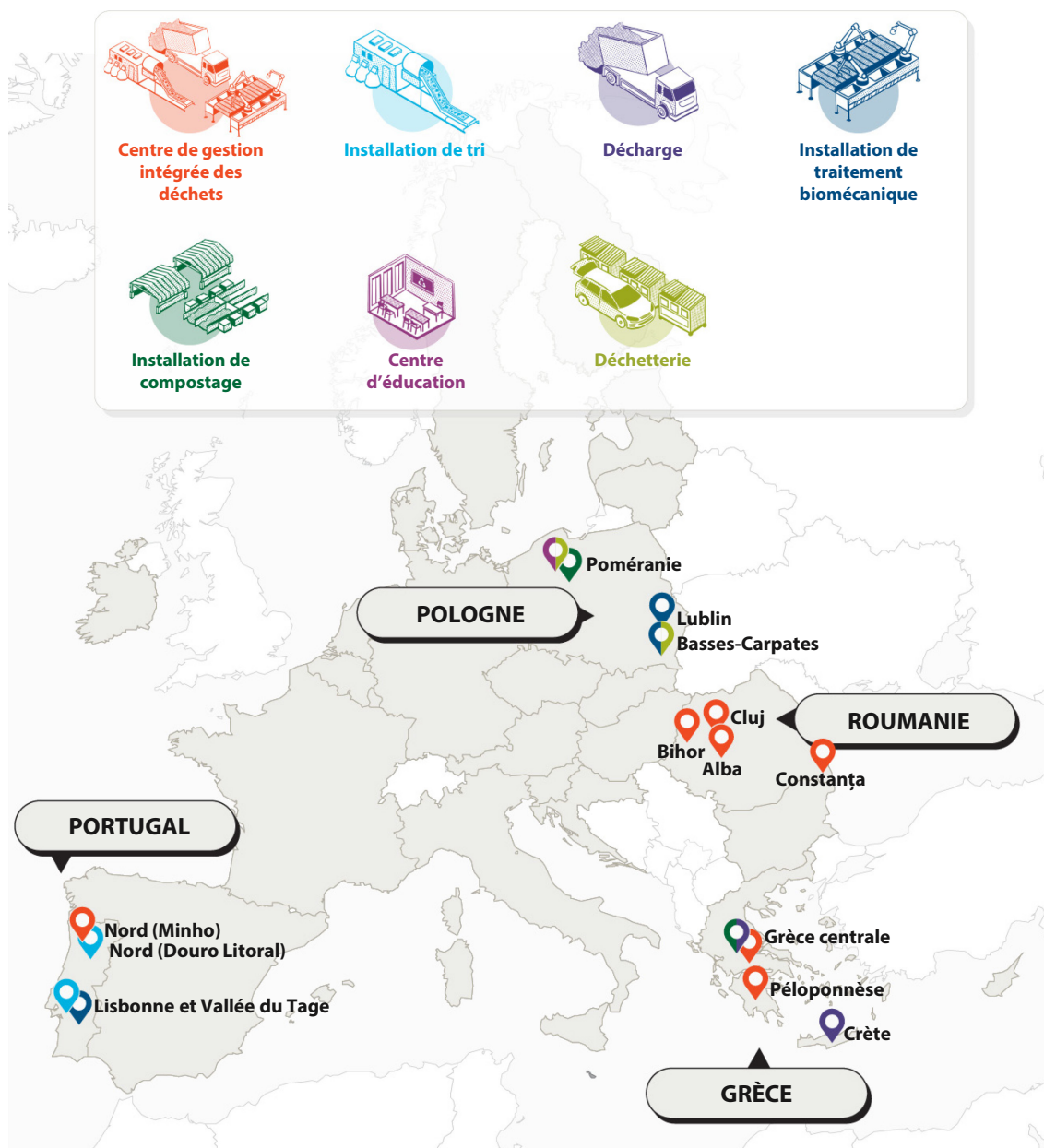


Entretiens avec des agents des directions générales de la Commission et de l'AEE, avec des représentants de ministères et des agences nationales chargées de la gestion des déchets, avec des bénéficiaires de financements de l'UE et avec des autorités régionales et locales. Réunions d'information avec les autorités dans deux États membres (la Belgique et l'Italie). Entretiens avec des représentants d'associations actives dans le domaine des déchets au niveau de l'UE et au niveau national.

Source: Cour des comptes européenne.

14 La **figure 10** montre l'emplacement des projets examinés et le type d'investissement.

Figure 10 | Emplacement et type des projets examinés



Remarque: Les centres de gestion intégrée des déchets comprennent des décharges ainsi que des installations de tri, de traitement biomécanique et de compostage.

Source: Cour des comptes européenne.

- 15** Ce rapport fait partie d'une série de publications que nous consacrons à diverses questions liées aux déchets et à la circularité. La série comprend le [rapport spécial 16/2024](#) sur la nouvelle ressource propre de l'UE fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés, le [rapport spécial 17/2023](#) sur l'économie circulaire, le [document d'analyse 02/2023](#) sur les déchets dangereux et le [document d'analyse 04/2020](#) sur les déchets plastiques.
- 16** Nous avons décidé de réaliser un audit sur ce thème afin de fournir des informations utiles, de nature à éclairer les prochains réexamens de certains objectifs par la Commission. D'après les directives «déchets», «emballages» et «mise en décharge» et le règlement sur les emballages, les réexamens des divers objectifs doivent être effectués au plus tard en 2024, en 2028 ou en 2032, respectivement. Celui auquel la Commission devait procéder pour 2024 était en cours au moment de la rédaction de ce rapport.

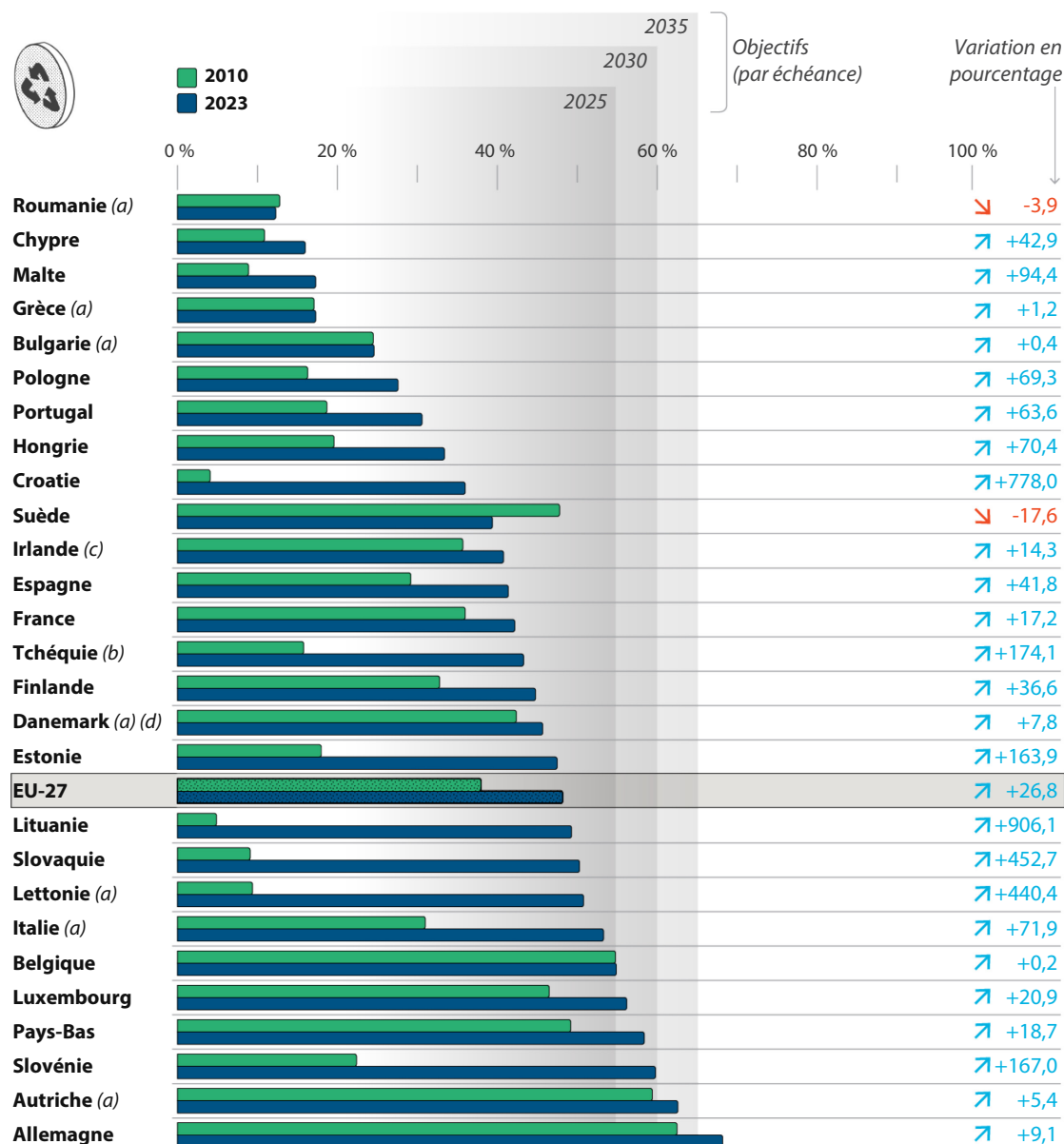
Annex II – Progrès accomplis par les États membres dans la réalisation des trois principaux objectifs relatifs aux déchets municipaux

01 En nous appuyant sur les bases de données d'Eurostat, nous avons analysé les progrès accomplis par les États membres dans la réalisation des trois principaux objectifs relatifs aux déchets municipaux:

- de 2010 à 2023, pour ce qui est des déchets municipaux préparés en vue du réemploi et recyclés (*figure 1*);
- de 2010 à 2022, pour ce qui est des déchets d'emballages préparés en vue du réemploi et recyclés (*figure 2*);
- de 2010 à 2023, pour ce qui est de la mise en décharge, en pourcentage de l'ensemble des déchets municipaux produits (*figure 3*).

Nous avons utilisé les données que les États membres communiquent volontairement à Eurostat, car elles permettent de voir les progrès dans le temps. Ces données peuvent être différentes de celles que les États membres fournissent en application des décisions d'exécution pertinentes de la Commission relatives au recyclage des déchets municipaux et aux déchets mis en décharge, et dont la Commission se sert pour évaluer le degré de réalisation des objectifs (*annexe III*).

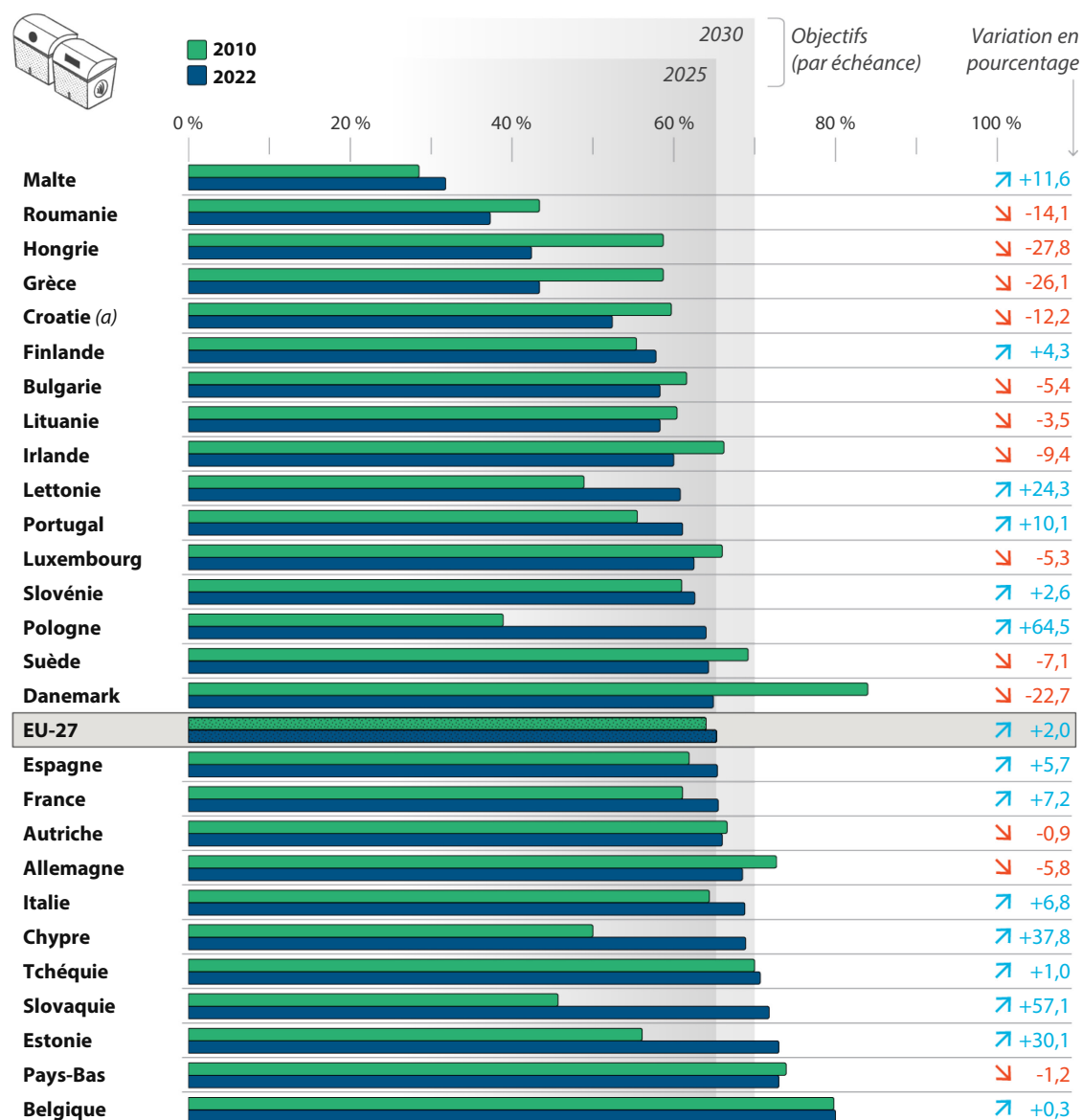
Figure 1 | Progrès accomplis par les États membres dans la réalisation de l'objectif en matière de déchets municipaux préparés en vue du réemploi et recyclés, de 2010 à 2023



a: données de 2022; b: données de 2021; c: données de 2020; d: données de 2011

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'ensemble de données [sdg_11_60](#) d'Eurostat (données extraites le 2 octobre 2025).

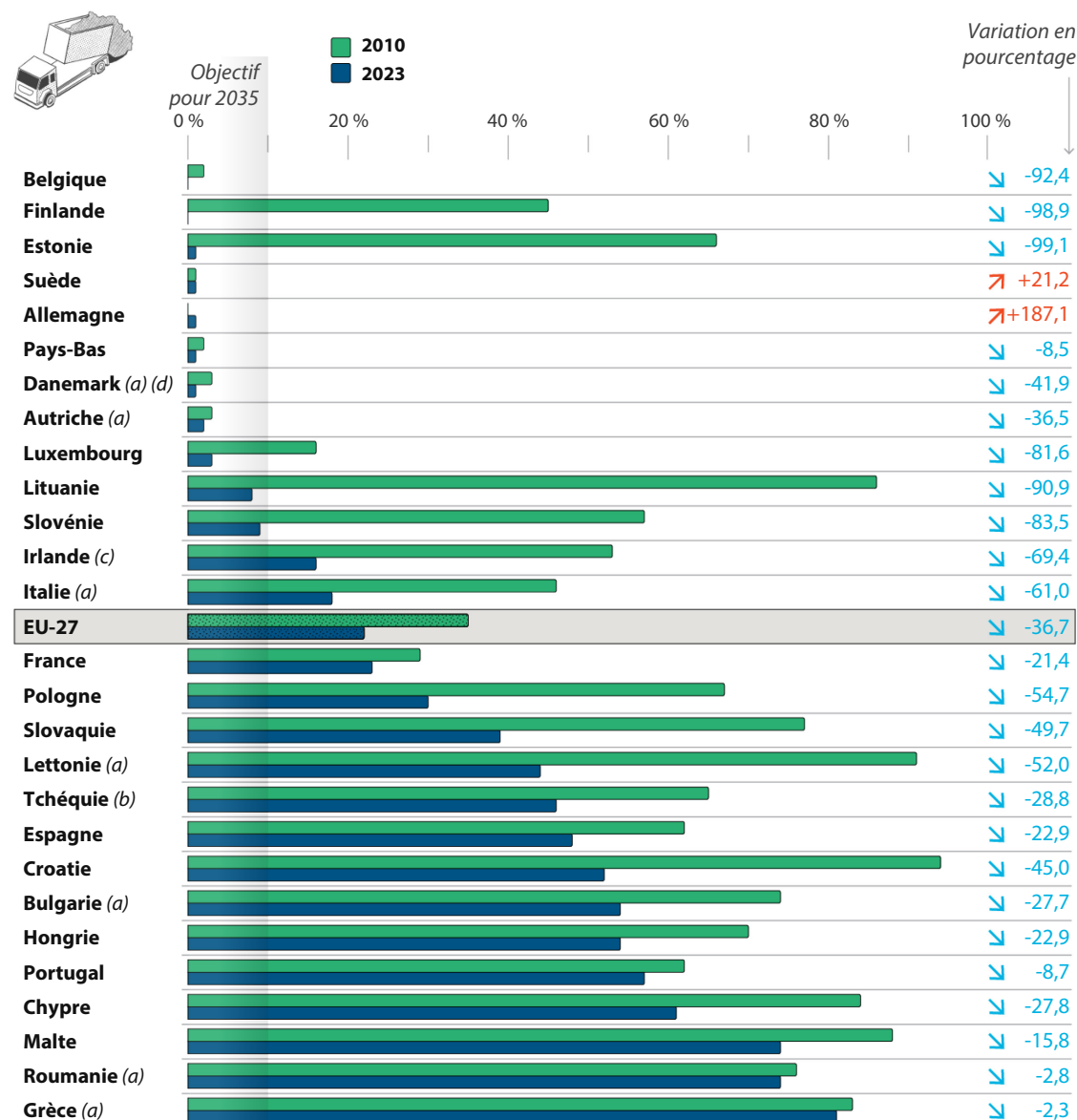
Figure 2 | Progrès accomplis par les États membres dans la réalisation de l'objectif en matière de déchets d'emballages recyclés, de 2010 à 2022



a: données de 2012

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'ensemble de données [env_waspac](#) d'Eurostat (données extraites le 2 octobre 2025).

Figure 3 | Progrès accomplis par les États membres dans la réalisation de l'objectif en matière de mise en décharge en pourcentage de l'ensemble des déchets municipaux produits, de 2010 à 2023



a: données de 2022; b: données de 2021; c: données de 2020; d: données de 2011

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'ensemble de données [env_wasmun](#) d'Eurostat (données extraites le 2 octobre 2025).

Annex III – Comparabilité des données relatives aux déchets

01 Les États membres fournissent des données en application de différents textes juridiques de l'UE. Pour les données auxquelles fait référence le présent rapport, ces textes sont la [directive «déchets»](#), la [directive «emballages»](#), la [directive «mise en décharge»](#) et les décisions d'exécution de la Commission y afférentes¹, ainsi que le [règlement sur les statistiques relatives aux déchets](#). Depuis les années 80, les États membres communiquent aussi des données sans y être tenus, au moyen d'un questionnaire conjoint élaboré par Eurostat et par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cela permet de constituer différents ensembles de données pour des indicateurs tels que la quantité de déchets municipaux produits, la quantité de déchets municipaux mis en décharge et la quantité de déchets municipaux recyclés. La communication de données au titre des directives «déchets», «emballages» et «mise en décharge» doit être effectuée dans les 18 mois suivant l'année de référence. Les données fournies à titre volontaire le sont annuellement.

02 Pour ce qui a trait à l'objectif de recyclage des déchets municipaux, le premier facteur qui influe sur la comparabilité, entre les États membres, des résultats communiqués en 2020 réside dans le choix laissé aux pays en ce qui concerne la **méthode de calcul**. Quatre options leur étaient proposées².

- Méthode n° 1: taux de recyclage du papier, du métal, du plastique et du verre contenus dans les déchets ménagers (exprimé en pourcentage).
Numérateur: quantité recyclée de déchets ménagers à base de papier, de métal, de plastique et de verre.
Dénominateur: quantité totale produite de déchets ménagers dans ces mêmes catégories.

¹ [Décision d'exécution \(UE\) 2019/1004](#) de la Commission, pour le taux de recyclage des déchets municipaux, [décision d'exécution \(UE\) 2019/665](#) de la Commission, pour l'objectif relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, et [décision d'exécution \(UE\) 2019/1885](#) de la Commission, pour l'objectif en matière de mise en décharge.

² Annexe I de la [décision 2011/753/UE](#).

- Méthode n° 2: taux de recyclage des déchets ménagers et déchets similaires (exprimé en pourcentage).
Numérateur: quantité recyclée de déchets ménagers à base de papier, métal, plastique et verre et d'autres types de déchets ménagers ou déchets similaires.
Dénominateur: quantité totale produite de déchets ménagers ou déchets similaires dans ces mêmes catégories.
- Méthode n° 3: taux de recyclage des déchets ménagers (exprimé en pourcentage).
Numérateur: quantité de déchets ménagers recyclés.
Dénominateur: quantité totale de déchets ménagers à l'exclusion de certaines catégories de déchets.
- Méthode n° 4: taux de recyclage des déchets municipaux (exprimé en pourcentage).
Numérateur: déchets municipaux recyclés.
Dénominateur: déchets municipaux produits.

03 Un deuxième facteur qui a nui à la comparabilité des taux de recyclage est le caractère imprécis de la **définition des déchets municipaux**. Une décision de la Commission de 2011³ a défini les déchets municipaux comme «les déchets ménagers et les déchets similaires». Le terme «déchets similaires» (ces déchets devant être comptabilisés aux fins de la réalisation de l'objectif) a posé des problèmes d'interprétation, qui ont été reconnus dans l'analyse d'impact de la Commission⁴ accompagnant sa proposition de 2014 visant à modifier les directives «déchets», «emballages» et «mise en décharge». En 2019, la Commission⁵ a précisé le sens des termes.

04 L'impact des divergences d'interprétation de la notion de «déchets municipaux» selon les États membres est difficilement quantifiable, mais peut être considérable. L'exemple de la Belgique en témoigne. Comme l'a signalé l'AEE⁶, les données communiquées par la Belgique jusqu'en 2019 concernaient uniquement les déchets des ménages. Depuis 2020, elles couvrent également les déchets similaires provenant des entreprises. Cela s'est traduit par une brusque hausse de 76 % de l'indicateur correspondant à la «quantité de déchets municipaux produits»⁷.

³ Décision 2011/753/UE.

⁴ Document SWD(2014) 207, section 2.5.2.

⁵ Décision d'exécution (UE) 2019/1004.

⁶ Agence européenne pour l'environnement, [Waste management country profile with a focus on municipal and packaging waste – Belgium](#) (en anglais), mars 2025.

⁷ Eurostat, ensemble de données [env_wasmun](#), données extraites le 2 avril 2025.

- 05** Un troisième facteur qui a pesé sur la comparabilité des données destinées à l'évaluation du respect des objectifs de recyclage fixés pour 2025 est le «**point de calcul**». En vertu des directives de 2018, contrairement à ce qui était le cas auparavant, les déchets doivent être comptabilisés comme recyclés lorsqu'ils entrent dans l'opération de recyclage et non lorsqu'ils sortent du processus de tri. Les États membres peuvent toutefois faire jouer une dérogation et continuer de communiquer les poids de déchets mesurés à la sortie du processus de tri, à condition que les déchets soient ensuite recyclés et que le poids des matières ou substances retirées par les opérations précédant le recyclage soit déduit.
- 06** Aux fins de cette déduction, les États membres peuvent appliquer des taux moyens de perte pour évaluer le poids des matières ou des substances retirées après le tri, mais avant le recyclage. Ils ne sont autorisés à utiliser ces taux que lorsque des données fiables ne peuvent être obtenues d'une autre manière, et ils doivent les calculer selon des règles devant être établies par la Commission dans un acte délégué. La directive «déchets» de 2018 exigeait que la Commission adopte un acte délégué sur les taux moyens de perte au plus tard le 31 mars 2019, mais cet acte n'a pas encore été adopté. Dans notre [rapport spécial](#) de 2024 relatif à la nouvelle ressource propre de l'UE fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés, nous avons constaté que la pratique consistant à mesurer la quantité de déchets à la sortie du processus de tri (en vigueur dans la plupart des États membres), conjuguée à l'absence de règles claires au niveau de l'UE sur les taux moyens de perte, rend les estimations des États membres moins comparables et moins fiables.
- 07** Avec le nouveau «point de calcul», le taux de recyclage est plus bas. D'après l'analyse d'impact de la Commission accompagnant sa proposition de règlement sur les emballages, l'application de la nouvelle méthode entraînera une baisse de 5 % à 20 % des taux de recyclage déclarés.

Annex IV – Base juridique de l’UE: mesures relatives à la production et à la collecte séparée des déchets

- 01** Plusieurs actes juridiques ont introduit des mesures visant à prévenir les déchets, à en limiter la production ou à en réduire les incidences sur l’environnement. Ils sont énumérés dans le [tableau 1](#).

Tableau 1 | Base juridique de l’UE: mesures visant à prévenir les déchets, à en limiter la production ou à en réduire les incidences sur l’environnement

| Base juridique | Mesures |
|---|---|
| Restrictions concernant l’utilisation de sacs légers Directive (UE) 2015/720 | <ul style="list-style-type: none"> — Au plus tard en décembre 2018, les sacs légers ne doivent plus être gratuits, et/ou — la consommation annuelle ne doit pas dépasser 90 sacs par personne au 31 décembre 2019 et 40 sacs par personne au 31 décembre 2025. |
| Réduction de l’incidence de certains produits en plastique sur l’environnement Directive (UE) 2019/904 | <ul style="list-style-type: none"> — Au plus tard en 2021, interdiction i) des articles en plastique suivants: bâtonnets de coton-tige, couverts, assiettes, pailles, bâtonnets mélangeurs pour boissons et tiges de ballon; ii) des produits fabriqués à base de plastique oxodégradable, et iii) des récipients pour aliments et pour boissons en polystyrène expansé. — À partir du 1^{er} juillet 2024, les récipients pour boissons d’une capacité maximale de trois litres doivent être munis de bouchons attachés. — Au plus tard en 2026: mesures débouchant sur une réduction quantitative de la consommation de gobelets et de récipients pour aliments, mesurable par rapport à 2022. |

| Base juridique | Mesures |
|---|--|
| Emballages et déchets d’emballages Règlement (UE) 2025/40 | <ul style="list-style-type: none"> — Instauration d’objectifs de réduction des déchets d’emballages par habitant: réduction de 5 % pour 2030, de 10 % pour 2035 et de 15 % pour 2040. — À compter de janvier 2030, interdiction de certains formats d’emballage en plastique à usage unique, tels que ceux actuellement utilisés pour les fruits et légumes frais, les articles de toilette miniatures proposés dans l’hôtellerie et les portions individuelles de condiments (par exemple sauces, crème ou sucre). <p>Exigences en matière de contenu recyclé dans les emballages, applicables à partir de 2030:</p> <ul style="list-style-type: none"> — 30 % pour les emballages pour produits sensibles au contact fabriqués à partir de polyéthylène téréphtalate (PET), à l’exception des bouteilles pour boissons en plastique à usage unique; — 10 % pour les emballages pour produits sensibles au contact fabriqués à partir de matériaux plastiques autres que le PET, à l’exception des bouteilles pour boissons en plastique à usage unique; — 30 % pour les bouteilles pour boissons en plastique à usage unique; — 35 % pour les autres emballages en plastique. <p>Au plus tard en 2030: au moins 10 % des boissons et des denrées alimentaires à emporter doivent être vendues dans des emballages réutilisables.</p> <p>En 2030 également, tous les emballages devraient être recyclables.</p> |

02 Plusieurs actes juridiques ont introduit des mesures visant à favoriser la collecte séparée des déchets. Ils sont présentés en détail dans le [tableau 2](#).

Tableau 2 | Base juridique de l’UE: mesures relatives à la collecte séparée

| Base juridique | Mesures |
|--|---|
| Réduction de l’incidence de certains produits en plastique sur l’environnement Directive (UE) 2019/904 | <ul style="list-style-type: none"> — Au plus tard en 2025: 77 % des bouteilles en plastique doivent être collectées séparément. — Au plus tard en 2029: 90 % des bouteilles en plastique doivent être collectées séparément. |
| Emballages et déchets d’emballages Règlement (UE) 2025/40 | <ul style="list-style-type: none"> — Au plus tard en 2029: 90 % des bouteilles pour boissons en plastique à usage unique et des récipients pour boissons métalliques doivent être collectés séparément (les systèmes de consigne deviennent obligatoires). |

Annex V – Les matériaux recyclables issus de la valorisation et leurs prix de vente

- 01** Les centres de gestion des déchets visent à trier et à traiter les déchets afin d'en réduire les quantités mises en décharge, de réinjecter les matériaux présentant une valeur économique dans l'économie (circularité) et d'abaisser le coût de l'élimination des déchets en vendant les matériaux recyclables.
- 02** Les quantités de matériaux recyclables produites varient selon le type de déchets.
- Le rendement des installations de traitement biomécanique qui prennent en charge des déchets en mélange est généralement faible. Il s'est avéré inférieur à 6 % dans notre échantillon (pour les projets pour lesquels nous avons obtenu des informations). Les rendements devraient augmenter parce que, depuis fin 2023, les biodéchets, qui constituent une catégorie importante de déchets municipaux, doivent être soit triés et recyclés à la source, soit collectés séparément.
 - Les installations de tri des déchets collectés séparément affichent des rendements plus élevés: dans notre échantillon, ceux-ci se sont échelonnés de 20 % à 75 % (pour les projets pour lesquels nous avons obtenu des informations). Le rendement augmente avec la qualité des déchets collectés. Ainsi, une contamination des déchets peut survenir si les ménages ne suivent pas les règles et jettent, par exemple, des déchets en mélange dans des conteneurs exclusivement destinés au papier.

03 Les prix que les exploitants ont tirés de la vente des matériaux recyclables dépendent du matériau (pour les projets pour lesquels nous avons obtenu des informations).

- Pour certains matériaux tels que l'aluminium et le polyéthylène téréphtalate (PET), les recycleurs ont payé des prix élevés aux exploitants d'installations (plus de 1 000 euros par tonne pour l'aluminium, par exemple).
- Par contre, pour d'autres matériaux tels que le verre et, parfois, le papier, les prix étaient bas, voire proches de zéro, et étaient souvent inférieurs à la moyenne de l'UE (voir les données d'Eurostat¹ relatives aux prix). Eurostat mentionne le fait que le verre est un matériau lourd et bon marché, et que, dans le commerce des déchets de verre, les coûts totaux résident en très grande partie dans les frais de transport.
- Les exploitants ont en outre signalé que le film en plastique se vendait difficilement. Les recycleurs demandaient parfois à être payés pour les en débarrasser, ou il arrivait que les exploitants paient des cimenteries pour l'utiliser comme combustible.

¹ [Eurostat](#), Recycling – secondary material price indicator (en anglais).

Annex VI – Financement au titre de la politique de cohésion

- 01** Les États membres rendent compte de l'utilisation des fonds destinés à la cohésion au moyen de codes d'intervention prédéfinis. Pour ce qui est de la gestion des déchets municipaux, les codes applicables concernent les échelons les plus bas et les échelons les plus hauts de la hiérarchie des déchets.
- Échelons les plus bas: le code d'intervention applicable pour la période 2014-2020 (code 018) couvre la mise en décharge, l'incinération et le traitement biomécanique; les codes pour la période 2021-2027 (codes 068 et 183) concernent le traitement des déchets résiduels et, à titre exceptionnel, la mise en décharge.
 - Échelons les plus élevés: le code pour la période 2014-2020 (code 017) recouvre les mesures de réduction, de tri et de recyclage; celui de la période 2021-2027 (code 067) concerne les mesures de prévention, de réduction, de tri, de réutilisation et de recyclage.
- 02** Le [tableau 1](#) présente la répartition des fonds alloués aux échelons inférieurs et aux échelons supérieurs de la hiérarchie des déchets au titre de la politique de cohésion pour les périodes 2014-2020 et 2021-2027. Les données couvrent l'ensemble de l'UE et les quatre États membres audités.

Tableau 1 | Pourcentage du financement de la cohésion alloué aux échelons les plus bas et les plus élevés de la hiérarchie des déchets (à la fin de 2023)

| État membre | Échelons les plus bas | | Échelons les plus élevés | |
|-------------|-----------------------|-----------|--------------------------|-----------|
| | 2014-2020 | 2021-2027 | 2014-2020 | 2021-2027 |
| UE | 40 % | 20 % | 59 % | 80 % |
| Grèce | 79 % | 71 % | 21 % | 29 % |
| Pologne | 63 % | 1 % | 37 % | 99 % |
| Portugal | 46 % | 0 % | 54 % | 100 % |
| Roumanie | 56 % | 0 % | 44 % | 100 % |

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la [plateforme de données ouvertes sur la cohésion](#) (mise à jour au 5 avril 2024 pour la période 2014-2020 et au 10 avril 2025 pour la période 2021-2027).

03 Le [tableau 2](#) contient des données qui montrent le niveau d'absorption des financements destinés à la cohésion pour la période 2014-2020. Pour la période 2021-2027, il n'est pas encore possible de fournir des données utiles, car la mise en œuvre a commencé tardivement et lentement.

Tableau 2 | Financements au titre de la cohésion (période 2014-2020)
– Absorption à la fin de 2023 (*montants en millions d'euros*)

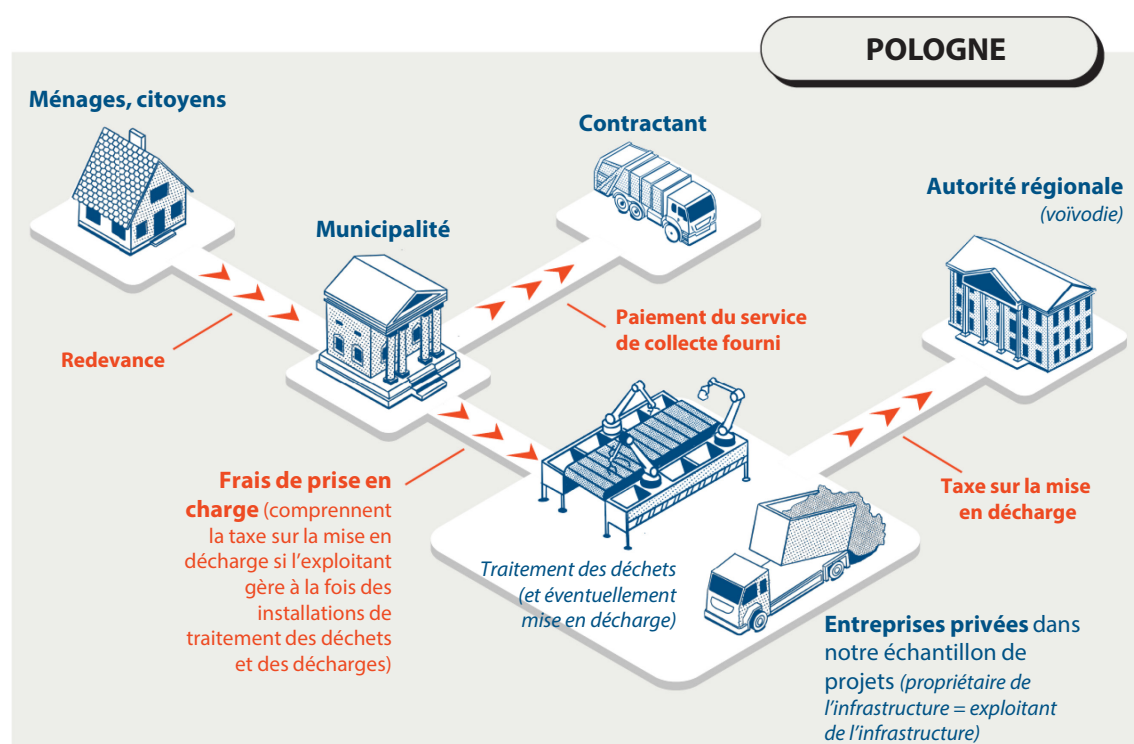
| État membre | Montant initialement prévu (1) | Montant finalement prévu (2) | Montant dépensé (3) | Absorption (3)/(2) |
|--------------------------|--------------------------------|------------------------------|---------------------|--------------------|
| Échelons les plus bas | | | | |
| UE | 2 775 | 1 514 | 1 326 | 88 % |
| Grèce | 593 | 317 | 299 | 94 % |
| Pologne | 628 | 109 | 368 | 336 % |
| Portugal | 190 | 145 | 148 | 102 % |
| Roumanie | 248 | 248 | 101 | 41 % |
| Échelons les plus élevés | | | | |
| UE | 2 123 | 2 041 | 1 917 | 94 % |
| Grèce | 148 | 178 | 79 | 44 % |
| Pologne | 637 | 368 | 219 | 60 % |
| Portugal | 123 | 165 | 176 | 107 % |
| Roumanie | 70 | 70 | 79 | 113 % |

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la [plateforme de données ouvertes sur la cohésion](#) (mise à jour au 5 avril 2024 pour la période 2014-2020 et au 10 avril 2025 pour la période 2021-2027).

Annex VII – Gestion des déchets: principales parties prenantes et principaux flux financiers

Les [figures 1, 2](#) et [3](#) montrent quels sont les principales parties prenantes et les principaux flux financiers dans la gestion des déchets en Pologne, au Portugal et en Roumanie.

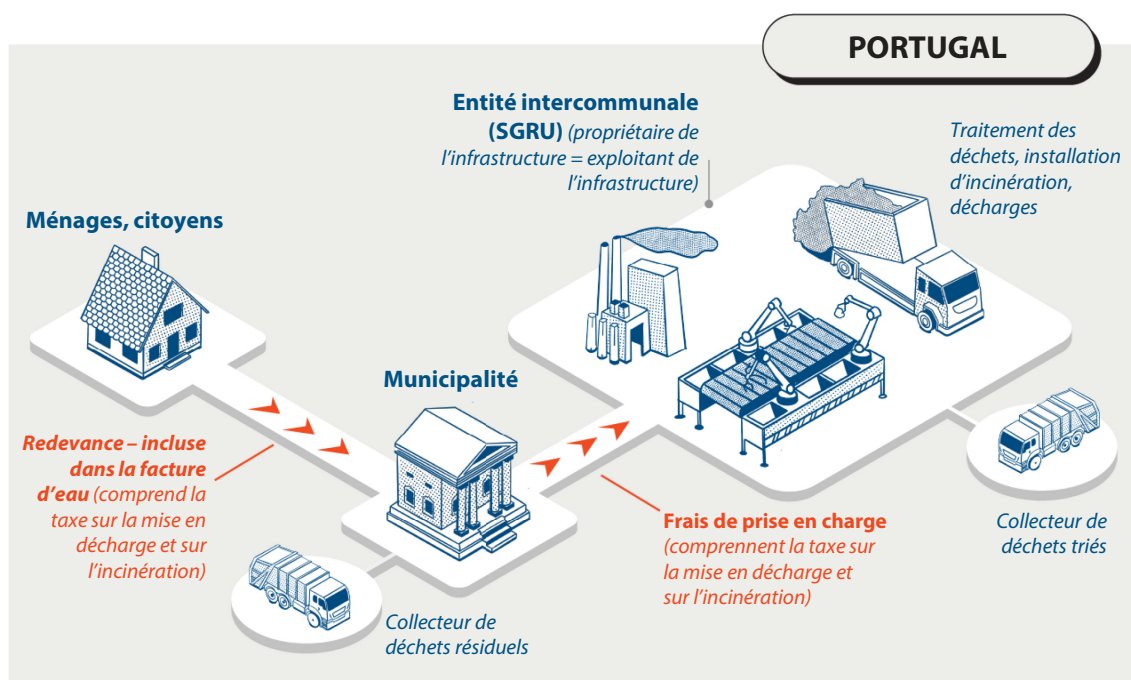
Figure 1 | Pologne – Principales parties prenantes et principaux flux financiers dans la gestion des déchets municipaux



Remarque: Dans les projets que nous avons sélectionnés, les entreprises propriétaires et exploitantes des infrastructures sont détenues à 100 % par les municipalités où celles-ci sont situées.

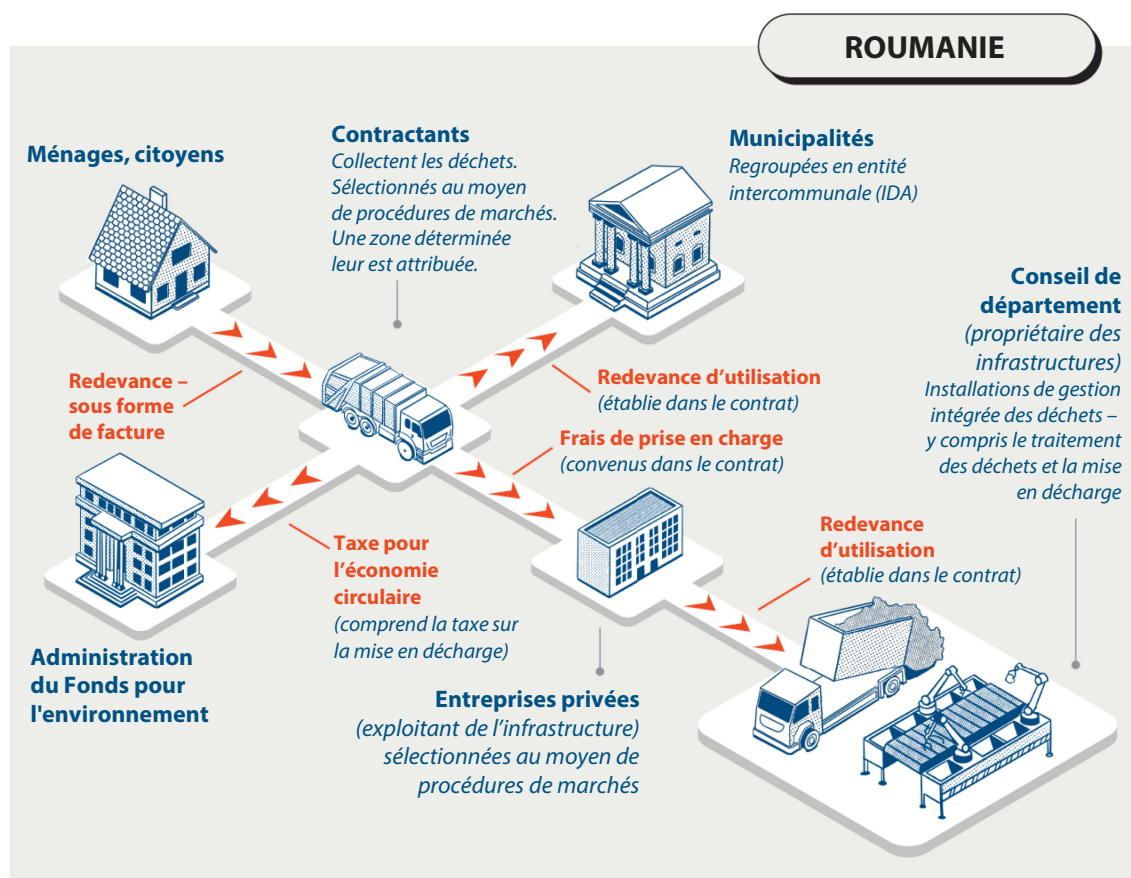
Source: Cour des comptes européenne.

Figure 2 | Portugal – Principales parties prenantes et principaux flux financiers dans la gestion des déchets municipaux



Source: Cour des comptes européenne.

Figure 3 | Roumanie – Principales parties prenantes et principaux flux financiers dans la gestion des déchets municipaux



Source: Cour des comptes européenne.

Sigles, acronymes et abréviations

| | |
|------------|--|
| AEE | Agence européenne pour l'environnement |
| PET | Polyéthylène téréphtalate |
| PIB | Produit intérieur brut |

Glossaire

| | |
|--|--|
| Économie circulaire | Système économique fondé sur la réutilisation, le partage, la réparation, la rénovation, la refabrication et le recyclage des matériaux, dans le but de réduire le plus possible l'utilisation des ressources, les déchets et les émissions. |
| Facilité pour la reprise et la résilience | Mécanisme de soutien financier de l'UE visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et à stimuler la reprise, tout en répondant aux défis d'un avenir plus écologique et plus numérique. |
| Instruments économiques | Instruments fiscaux ou autres procédés d'ordre financier destinés à encourager ou à décourager certains comportements (taxes sur la mise en décharge ou systèmes de consigne, par exemple). |
| Plan pour la reprise et la résilience | Document présentant les réformes et les investissements prévus par un État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. |
| Préparation en vue du réemploi | Contrôle, nettoyage ou réparation permettant à des produits ou composants qui sont devenus des déchets d'être réutilisés sans autre opération de prétraitement. |
| Principe du pollueur-payeur | Principe selon lequel les personnes qui provoquent ou sont susceptibles de provoquer une pollution sont tenues de supporter le coût des mesures prises pour la prévenir, la combattre ou l'éliminer. |
| Programme (dans le cadre de la politique de cohésion) | Cadre pour mettre en œuvre des projets de cohésion financés par l'UE conformément aux priorités et aux objectifs fixés dans un accord de partenariat conclu entre la Commission et l'État membre concerné. |
| Recyclage | Opération par laquelle les déchets sont retraités en produits, matières ou substances aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins. |
| Région moins développée | Région de l'UE dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % du PIB moyen de l'Union dans son ensemble. |
| Semestre européen | Cycle annuel établissant un cadre pour coordonner les politiques macroéconomiques des États membres de l'UE et suivre les progrès réalisés dans ce domaine. |
| Tarification en fonction de la quantité de déchets | Fait de fixer le montant de la redevance que doivent payer les producteurs de déchets en fonction de la quantité réelle de déchets qu'ils produisent (en poids ou en volume). |
| Traitement (des déchets) | Processus consistant à modifier la composition physique, chimique ou biologique des déchets avant leur valorisation ou leur élimination. |
| Traitement biomécanique | Traitement consistant en un tri des déchets en mélange suivi de la digestion anaérobie ou du compostage de la matière biodégradable restante. |
| Valorisation | Processus aboutissant à ce que des déchets puissent être utilisés en remplacement d'autres matières, ou préparés pour être utilisés à une fin particulière, soit dans une usine de traitement des déchets, soit dans l'économie au sens large. |

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-23>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-23>

L'équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Stef Blok, Membre de la Cour, assisté de: Johan Adriaan Lok, chef de cabinet; Laurence Szwajkajzer, attachée de cabinet; Marion Colonerus, manager principale; Chrysoula Latopoulou, cheffe de mission; Katarzyna Solarek, cheffe de mission adjointe; Juan Antonio Vazquez Rivera, Alfredo Ladeira, Marilena Elena Friguras et Amelia Padurariu, auditeurs. L'assistance à la conception graphique a été fournie par Alexandra-Elena Mazilu.



De gauche à droite: Juan Antonio Vazquez Rivera, Laurence Szwajkajzer, Stef Blok, Johan Adriaan Lok, Marion Colonerus et Marilena Elena Friguras.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2025

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

| | | | | |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-5824-5 | ISSN 1977-5695 | doi:10.2865/8915620 | QJ-01-25-053-FR-Q |
| PDF | ISBN 978-92-849-5825-2 | ISSN 1977-5695 | doi:10.2865/7369946 | QJ-01-25-053-FR-N |

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «Gestion des déchets municipaux – Des progrès ont été accomplis, mais des obstacles freinent toujours la transition de l’UE vers la circularité», [rapport spécial 23/2025](#), Office des publications de l’Union européenne, 2025.

La politique de l'UE relative aux déchets vise à passer à une économie circulaire. En ce qui concerne les déchets municipaux, nous concluons que l'UE a durci les exigences légales. Elle définit des objectifs en matière de préparation pour le réemploi et de recyclage, ainsi que de limitation de la mise en décharge. Cependant, un grand nombre d'États membres se heurtent à des contraintes financières, à des faiblesses dans la planification et à des problèmes dans la mise en œuvre de leurs plans de gestion des déchets, y compris dans la construction de nouvelles infrastructures. La collecte séparée reste généralement à un niveau très bas, et les redevances sur les déchets facturées aux citoyens ne couvrent pas totalement les coûts de gestion. Nous recommandons à la Commission de s'attaquer aux obstacles sur le marché du recyclage (c'est-à-dire de rendre les pratiques d'économie circulaire plus viables), de faire meilleur usage des outils de suivi et de contrôle de l'application de la législation, et d'évaluer s'il est possible d'harmoniser les taxes sur la mise en décharge et sur l'incinération.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

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

Tél. +352 4398 – 1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Réseaux sociaux: @EUauditors