

ÉTUDE D'IMPACT

des alinéas 48 à 51 de l'article 8 du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire

Cette étude a été réalisée par B&S Avocats AARPI et ASPHYL Conseil au titre de l'accord-cadre multi-attributaires passé par le Sénat à l'automne 2018, au terme d'une procédure d'appel d'offres ouvert, pour la réalisation d'études d'évaluation de l'impact *ex ante* ou *ex post* de dispositions juridiques ou d'évaluation de politiques publiques pour le compte de ses commissions, délégations et structures temporaires.

Plan de l'étude

1. SYNTHÈSE

2. RAPPORT ET ANNEXES

2.1 Rapport

2.2 Présentation graphique des résultats

2.3 Annexes

3. METHODOLOGIE

RAPPORT

L'étude d'impact demandée a trait à « l'impact financier (pour les collectivités territoriales d'une part, et les opérateurs de gestion des déchets d'autre part) et environnemental de l'introduction d'un système de consigne en France tel que prévu par les alinéas 48 à 51 de l'article 8 du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

L'article 8 du projet de loi crée, après la sous-section 1 de la section 2, une sous-section 2 intitulée : « Filières soumises à la responsabilité élargie du producteur » qui écrit ou réécrit les articles L.541-10 à L. 541-10-8 du code de l'environnement.

Le nouvel article L.541-10-1 donne (alinéas 13 à 33 de l'article 8 du projet de loi) la liste des produits soumis au principe de responsabilité élargie des producteurs. Il mentionne 20 produits ou catégories de produits dont notamment : « 1° Les emballages servant à commercialiser les produits consommés ou utilisés par les ménages, y compris ceux consommés hors foyer », « 5° Les équipements électriques et électroniques, qu'ils soient destinés à être utilisés par les particuliers ou les professionnels » et « 6° Les piles et accumulateurs ».

L'étude d'impact demandée par le Sénat doit porter d'une part sur les emballages de boissons qui sont une des deux principales composantes (avec le papier) des emballages ménagers, d'autre part sur les piles et accumulateurs. Cette seconde catégorie de produits est mise en vente soit de façon autonome, soit comme composante d'un équipement électrique ou électronique.

Enfin, pour améliorer les performances de collecte de certains types de déchets, les alinéas 48 à 51 de l'article 8 du projet de loi créent un nouvel article L.541-10-8 ainsi rédigé :

« Art L.541-10-8.- Il peut être fait obligation aux producteurs ou à leur éco-organisme de mettre en œuvre sur le territoire des dispositifs de consigne pour réemploi, réutilisation ou recyclage des produits consommés ou utilisés par les ménages, lorsqu'ils sont nécessaires pour atteindre les objectifs de collecte fixés par la loi ou le droit de l'Union européenne.

« Afin d'améliorer les taux de collecte dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, des dispositifs supplémentaires de consignes peuvent y être mises en œuvre pour prendre en compte l'éloignement ou l'insularité de ces territoires et la maturité des dispositifs de collecte et de traitement des déchets qui y sont constatés.

« Les distributeurs des produits consignés sont alors tenus de reprendre sans frais les produits de même catégorie contre le versement du montant de la somme consignée correspondante.

Les conditions d'application du présent article, notamment les produits concernés, les modalités de gestion de la consigne et d'information du consommateur sont précisées par décret en Conseil d'Etat. »

C'est de ce nouvel article L.541-10-8 du code de l'environnement en tant qu'il permet l'introduction d'un système de consigne en France que le Sénat souhaite voir étudier l'impact financier (pour les collectivités territoriales et les opérateurs de gestion des déchets) et environnemental. Le bon de commande DLC-1 précise que l'étude doit se concentrer sur les emballages de boisson qui feront l'objet du chapitre II de la présente étude d'impact, mais porter également sur l'impact environnemental pour les piles et accumulateurs, ce qui sera l'objet de son chapitre III.

I. L'ÉTAT DU DROIT ET LES CONSÉQUENCES PRATIQUES DE SON APPLICATION

1) Le droit européen

La gestion des déchets fait l'objet d'une politique européenne depuis 1975, dont le cadre initial a été refondu par la directive-cadre (UE) 2008/851 relative aux déchets et complété par des directives sectorielles. Le Paquet économie circulaire, adopté le 30 mai 2018, dans la suite du plan d'action présenté par la Commission en décembre 2015 visant à accélérer la transition de l'Europe vers une économie circulaire, a renforcé ce cadre qui a encore été complété par la directive (UE) 2019/904 du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement qui prévoit en outre à son art 9.1 une obligation pour les États membres d'atteindre un taux minimum de collecte séparée des bouteilles en plastique à usage unique et de leurs bouchons de 77 % d'ici 2025 et de 90 % au plus tard en 2029.

Le « **Paquet économie circulaire** » du 30 mai 2018¹ comprend :

- La **Directive (UE) 2018/851** modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets (directive-cadre)
- La **Directive (UE) 2018/849** modifiant la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques
- La **Directive (UE) 2018/850** modifiant la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets
- La **Directive (UE) 2018/852** modifiant la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages

Ces directives donnent aux États membres des objectifs de recyclage impératifs généraux et déclinés pour des matières spécifiques, qui doivent être **atteints à minima d'abord avant le 31 décembre 2025 puis avant le 31 décembre 2030**.

La directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, révisée en 2018, considère que **les États membres devraient favoriser les modèles commerciaux de production et de consommation qui promeuvent le réemploi, comme les systèmes de consigne et de retour. Elle fixe également l'objectif minimal de 55 % du volume des déchets municipaux faisant l'objet d'une préparation en vue du réemploi ou du recyclage d'ici 2025, et 65 % d'ici 2030**.

Enfin, l'article 6 de la **Directive n° 94/62/CE** modifiée relative aux emballages et aux déchets d'emballages définit des objectifs minimaux de recyclage des emballages :

Objectifs de recyclage des déchets d'emballage² :

⇒ **65 % de tous les déchets d'emballage en 2025 et 70 % en 2030 :**

¹ <http://www.senat.fr/rap/r18-682/r18-682-syn.pdf>

² <http://www.senat.fr/rap/r18-682/r18-682-syn.pdf>

- ✓ Pour le plastique : 50 % d'ici 2025 et 55 % d'ici 2030 ;
- ✓ Pour les emballages en verre : 70 % d'ici 2025 et 75 % d'ici 2030 ;
- ✓ Pour le papier et le carton : 50 % d'ici 2025 et 85 % d'ici 2030 ;
- ✓ Pour les emballages en aluminium : 50 % d'ici 2025 et 60 % d'ici 2030 ;
- ✓ Pour les emballages en métaux ferreux : 70 % d'ici 2025 et 80 % d'ici 2030 ;
- ✓ Pour le bois : 25 % d'ici 2025 et 30 % d'ici 2030.

2) Le droit national

La loi du 13 juillet 1992, appelée « **la loi Royal** » oblige enfin les communes françaises à valoriser et recycler les déchets, désormais considérés comme des gisements décisifs d'énergie et de matières premières. Des plans départementaux voient ainsi le jour pour encadrer ces modes de traitement, et la mise en décharge est réservée aux seuls déchets ultimes. A la même époque, la création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et celle d'Eco-Emballages permettent aussi à la France - en coordonnant, facilitant et encourageant le recyclage systématique des déchets - d'entrer dans une nouvelle ère. Portés par ces initiatives, les sociétés de recyclage se multiplient et révolutionnent en quelques années les méthodes et les outils de recyclage professionnel³.

La loi dite « Grenelle 1 » promulguée en juillet 2009, la loi dite de programmation et d'orientation du Grenelle de l'environnement fixe – entre autres choses - les objectifs suivants :

- Réduction de la production de déchets ménagers de 7% avant 2014
- Augmentation du recyclage matière et organique pour atteindre un taux de valorisation de 35% en 2012 (puis de 45% en 2015)
- Diminution des quantités de déchets stockés et incinérés de 15%
- Hausse programmée du taux de recyclage des déchets d'emballages ménagers de 75% en 3 ans.⁴

La loi dite « Grenelle 2 » votée en juillet 2010 traduit en obligations, interdictions et autres permissions le programme établi par la première loi Grenelle.

Il s'agit d'amender les codes de l'urbanisme, de l'environnement, des collectivités territoriales ou encore des ports maritimes et de concevoir la mise en œuvre opérationnelle des propositions d'action de 2009 aux bonnes échelles territoriales, avec des outils financiers adéquats et des solutions de recyclage idoines⁵.

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) prévoit des dispositions favorisant les dispositifs de réutilisation d'emballages.

Dans son article 72, la loi TECV prévoit l'intégration, dans les cahiers des charges des éco-organismes des filières à responsabilité élargie des producteurs, des objectifs concernant la contribution de ces éco-organismes à la mise en place de dispositifs de consigne pour réemploi et recyclage.

L'article 70 de la LTECV prévoit la possibilité de lancer des expérimentations volontaires sur le développement de dispositifs de consigne pour réemploi « afin de favoriser la conception écologique des produits manufacturés et d'optimiser le cycle de seconde vie des produits ».

Dans ce cadre, l'ADEME a conduit jusqu'en 2016 une opération de suivi et d'évaluation d'expérimentations de dispositifs de consigne pour réemploi d'emballages ménagers de boissons afin

³ <https://www.paprec.com/fr/comprendre-recyclage/recyclage/histoire-du-recyclage-france>

⁴ <https://www.paprec.com/fr/comprendre-recyclage/recyclage/reglementation-du-recyclage-france>

⁵ <https://www.paprec.com/fr/comprendre-recyclage/recyclage/reglementation-du-recyclage-france>

de déterminer les conditions dans lesquelles la consigne peut être pertinente, en évaluant les impacts environnementaux et socio-économiques.

Le plan de réduction et de valorisation des déchets 2014-2020 est une étape cruciale dans l'histoire du recyclage en France : ce plan prolonge le volet « économie circulaire » du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

Son principal objectif est de **diviser par deux la quantité de déchets mis en décharge d'ici 2025, en la réduisant d'au moins 30% entre 2014 et 2020.**

Avec pour idée directrice d'enfouir moins et de recycler plus pour réduire l'impact environnemental des déchets, mais aussi donner un coup de fouet à l'économie des filières du recyclage, grandes créatrices d'emplois.

En voici les cinq mesures phares :

- Augmentation du tri et du recyclage dans le secteur du bâtiment par la densification du réseau de déchetteries professionnelles sur l'ensemble du territoire français.
- Généralisation du tri et du recyclage des papiers/cartons dans les entreprises et les administrations
- Eradication des déchets alimentaires mis en décharge en luttant contre le gaspillage et en installant plus de 25 000 nouveaux composteurs partagés.
- Lutte contre les filières illégales de traitement et de recyclage des déchets, notamment dans le secteur de la démolition des véhicules
- Interdiction des sacs plastiques à usage unique à partir du premier janvier 2016⁶.

Le nouveau projet de loi relatif à « la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire », s'articule autour de quatre grandes orientations :

- mettre fin au gaspillage pour préserver les ressources naturelles,
- mobiliser les industriels pour transformer les modes de production,
- renforcer l'information du consommateur et
- améliorer la collecte des déchets et lutter contre les dépôts sauvages .
-

L'objectif principal du projet de loi est d'effectuer la transition d'une économie linéaire consistant à « fabriquer, consommer, jeter » vers une économie circulaire garante d'une consommation sobre des ressources non renouvelables, où les déchets substituent ces ressources, où les produits ont une durée de vie plus longue, où il est mis fin au gaspillage, où 100% des plastiques sont recyclés.

Il a également pour objectif de transposer trois des quatre directives composant le Paquet européen sur l'économie circulaire, publiées le 30 mai 2018 :

- La directive (UE) 2018/851 du 30 mai 2018 modifiant la directive-cadre n°2008/98/CE relative aux déchets ;
- La directive (UE) 2018/852 du 30 mai 2018, modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages ;
- La directive (UE) 2018/850 du 30 mai 2018 modifiant la directive 199/31/CE concernant la mise en décharge des déchets.

Le projet de loi vise aussi à lutter contre la pollution plastique, parce que seulement 26 % des emballages en plastique sont collectés et recyclés.

⁶ <https://www.paprec.com/fr/comprendre-recyclage/recyclage/reglementation-du-recyclage-france>

Par ailleurs, la feuille de route du Gouvernement pour l'économie circulaire, présentée le 23 avril 2018, prévoit de mener des expérimentations de consigne dans les territoires ultramarins qui le souhaitent et de déployer des initiatives de consigne pour recyclage au travers d'appels à manifestation d'intérêt qui ont été lancés début 2019 par le ministère de la transition écologique et solidaire en lien avec l'ADEME et l'éco-organisme agréé CITEO sur la filière des emballages ménagers.

3) Les modèles européens

Pour prôner le retour de la consigne en France, le gouvernement prend exemple sur le modèle allemand. Alors que l'Union européenne a fixé un objectif de 90% de bouteilles en plastique recyclées d'ici 2029, l'Allemagne atteint déjà ce seuil, avec un "taux de collecte et de recyclage de 87%", selon Brune Poirson. Pour arriver à un tel résultat, les Allemands ont adopté le "pfand" ("consigne" en allemand), qui consiste à venir au supermarché avec ses bouteilles en plastique vides. Rentré peu à peu dans les mœurs, ce système consiste à placer ses bouteilles vides dans un automate installé au supermarché, qui rend à chaque client le montant de ses consignes sous forme de bon d'achat à dépenser. Avec un prix par bouteille consignée situé entre 10 et 30 centimes d'euros, les clients arrivent vite à des bons d'achat de plusieurs euros.

La Suède et le Danemark ont adopté un modèle semblable à l'Allemagne. Un article rédigé pour Reporterre en mars 2018 par Violette Bonnebas indique toutefois que le système allemand a entraîné une forte hausse de la production de bouteilles en plastique à usage unique, passées de 40 % du marché des boissons en 2003 à 71 % en 2018.

En effet, la loi de 2003 qui met en place le "pfand" n'oblige pas les entreprises de boissons à commercialiser des bouteilles réutilisables. Comme celles-ci coûtent plus cher, les entreprises ont privilégié le plastique à usage unique, qui permet d'économiser des coûts de production et de stockage. En outre, les bouteilles à usage unique peuvent être rendues dans n'importe quel magasin, contrairement aux bouteilles réutilisables, ajoute Reporterre. N'étant pas réutilisables par définition, ces bouteilles à usage unique ne sont donc pas lavées et remises en circulation, mais recyclées. "Seul un quart des bouteilles en plastique PET servent à fabriquer de nouvelles bouteilles ; le reste est réduit en granulats et revendu pour fabriquer du polyester, notamment en Asie", affirme ainsi Violette Bonnebas⁷.

En Allemagne, le système de consigne pour recyclage est remis en cause puisqu'il coûterait trois fois plus cher que la collecte sélective pour un résultat en terme d'impact sur le taux de recyclage équivalent au système autrichien qui ne possède pas de système de consigne pour recyclage⁸. De plus, l'évolution du taux de recyclage des emballages en Allemagne démontre que les principaux progrès ont été effectués avant la mise en place de la consigne sur les emballages de boissons. Ceci démontre que la consigne ne peut être considérée comme la seule base d'une stratégie de gestion des déchets car elle ne s'attaque qu'à une faible part des emballages plutôt qu'à l'ensemble des volumes d'emballages.

4) La situation actuelle

Selon Eurostat, en 2016, 170 kg de déchets d'emballages ont été générés par habitant dans l'UE.

Les emballages en plastique ont totalisé 16,3 millions de tonnes, le verre a atteint un volume de près de 16,3 millions de tonnes, les emballages en bois 13,9 millions de tonnes et les emballages en métal 4,5 millions de tonnes en 2016 dans l'Union Européenne⁹.

⁷ <https://www.lci.fr/planete/consigne-pour-les-bouteilles-en-plastique-le-modele-allemand-aussi-a-ses-limites-2124638.html>

⁸ Etude réalisée pour le compte de l'ADEME par Ernst & Young, mars 2009

⁹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/environmental-protection>

Le modèle français actuel sépare « les ordures ménagères » et « les emballages et papiers valorisables »

La collecte sélective française a augmenté de plus de 80 % depuis l'an 2000¹⁰. Avec 65% de déchets recyclés ou incinérés, la France fait partie des six pays européens dont la moyenne dépasse les 50%¹¹.

Chaque français paie en moyenne 120 euros par an pour faire traiter ses déchets¹².

Un état des lieux de la situation actuelle est joint en Annexe III afin de permettre de mieux comprendre les problématiques en jeu.

L'introduction de la consigne en France dans le nouveau projet de loi sur l'économie circulaire concernerait le plastique (a), l'aluminium (b) et le verre (c), et il s'agit d'en déterminer l'impact économique et financier pour les collectivités territoriales et les acteurs du recyclage ainsi que l'impact environnemental.

Cette mesure figure au premier rang des préconisations en matière de réemploi formulées à l'article 5 §1, a) de la directive-cadre pour permettre d'atteindre les objectifs minima de recyclage qu'elle impose et apparaît dans la liste des mesures permettant d'inciter à l'application de la hiérarchie des déchets. Plus particulièrement, elle est mentionnée à l'article 9 §1 de la directive Plastique UE/2019/904 et dans l'annexe F qui fixent un objectif de collecte séparée de 90% des bouteilles pour boissons en plastique d'ici 2029.

De manière générale, il convient de relever que, si certaines dispositions du projet de loi transposent des prescriptions européennes impératives ou mettent le droit français en conformité avec les directives du Paquet économie circulaire, particulièrement en matière de responsabilité élargie des producteurs, nombre d'entre elles s'inscrivent dans la logique générale de ces textes, dont elles reprennent des préconisations ou suggestions en vue d'atteindre les objectifs de recyclage des déchets assignés aux États membres, sans toutefois que celles-ci soient à proprement parler imposées par le droit européen.

La transposition de ces directives est en outre renvoyée pour partie à des ordonnances, qui seront publiées dans les six mois de l'habilitation.

II. EMBALLAGES DE BOISSONS

Le bon de commande DLC-1 du 30/07/2019 prévoit que l'étude doit se concentrer sur les emballages de boissons : bouteilles en plastique (pour recyclage), canettes en aluminium (pour recyclage) et bouteilles en verre (pour réemploi) et demande, pour ces trois catégories d'emballages, une analyse tant de l'impact financier (pour les collectivités territoriales et les opérateurs de gestion des déchets) que de l'impact environnemental d'un système de consigne obligatoire.

Une analyse d'impact a d'ores et déjà été conduite, avec le concours de Citeo, pour certains emballages boissons par le Collectif Boissons constitué de représentants d'entreprises et d'organisations professionnelles. Cette analyse, jointe en annexe IV au présent rapport, comporte en page 27 une analyse de l'impact environnemental de la consigne pour recyclage et en page 30 une analyse de l'impact financier de cette consigne pour les collectivités.

¹⁰ <https://www.paprec.com/fr/comprendre-recyclage/recyclage/histoire-du-recyclage-france>

¹¹ <https://www.paprec.com/fr/comprendre-recyclage/recyclage/histoire-du-recyclage-france>

¹² <https://www.paprec.com/fr/comprendre-recyclage/recyclage/histoire-du-recyclage-france>

Cette analyse est, depuis quelques jours, au cœur des discussions entre les metteurs en marché et les représentants des collectivités territoriales. Pour répondre aux objectifs fixés par le Sénat, les auteurs de la présente étude d'impact ont adressé un questionnaire d'une part à un certain nombre d'intercommunalités en charge de la gestion des déchets, d'autre part à des opérateurs de gestion des déchets. Les réponses à ces questionnaires figurent en annexes VI et VII à la présente étude et ont alimenté les observations qui seront présentées ci-dessous.

1. Analyse de l'impact financier de la consigne obligatoire

1.1 Impact financier de la consigne obligatoire pour les collectivités territoriales

Pour apprécier cet impact indépendamment de l'évaluation faite par le collectif Boissons, les auteurs de la présente étude d'impact ont adressé un questionnaire à 6 intercommunalités (Syctom, Vallée Sud Grand Paris, Bordeaux Métropole, Simer (Montmorillon), Valtom, Syndicat mixte départemental de l'Oise) ainsi qu'à un centre de tri (Allier Tri) couvrant les besoins des 5 intercommunalités du département de l'Allier et au groupe Suez pour ses installations dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Paca. Le total de la population concernée est de l'ordre de 10,8 millions d'habitants. Les réponses détaillées à ce questionnaire figurent en annexes VI et VII et un tableau de synthèse de ces réponses est en annexe VI bis

Si une catégorie de produits relevant de la responsabilité élargie des producteurs (REP) venait à entrer dans le champ d'application de la consigne obligatoire, les conséquences financières pour les collectivités territoriales peuvent être analysées **à 6 niveaux** :

1.1.1. Pertes de recettes matières

1.1.1.1. Bouteilles en plastique et canettes

Cette perte est évaluée à **60 Millions d'euros** (60M€) en 2022 par le rapport du Collectif Boissons dans sa version en date du 2 août 2019 (p 30).

Au vu des réponses (figurant en annexe VI) au questionnaire envoyé à 7 intercommunalités, les auteurs de la présente étude d'impact regardent l'évaluation faite par le Collectif Boissons comme satisfaisante. **La perte de recettes matières pour les collectivités territoriales résultant d'une consigne obligatoire applicable en 2022 aux bouteilles PET et aux canettes peut donc être estimée à 60 M€.**

Il convient de rappeler cependant que Citeo doit couvrir 80 % du coût net de référence d'un service de collecte et de tri optimisé. La perte réelle pour les collectivités territoriales ne sera donc que de 12 M€ (0,2 x 60).

1.1.1.2. Verre

Six des intercommunalités interrogées ont fait connaître aux auteurs de la présente étude d'impact leurs estimations de pertes de recettes matières pour le verre dans l'hypothèse d'une consigne obligatoire pour ce matériau..Une consigne obligatoire appliquée aux seules bouteilles en verre entrainerait en 2022 une perte de recettes matières pour les collectivités territoriales de **35 M€**. Il s'agirait d'une perte brute qui serait compensée à 80 % par Citeo, ce qui ramènerait la perte réelle à **7 M€**.

1.1.2. Pertes de soutiens Citeo

1.1.2.1 Bouteilles PET et canettes

L'évaluation du Collectif Boissons pour la perte de soutiens Citeo en 2022 est de **170 millions d'euros**. Pour des raisons identiques à celles indiquées ci-dessus au § 2211, les auteurs de la présente étude d'impact regardent cette estimation comme non suspecte d'une sous-estimation.

1.1.2.2 Verre

En appliquant le même raisonnement que celui tenu au § 2212 ci-dessus et en s'appuyant sur les réponses fournies par le Sycotom et le Valtom, la perte de soutiens Citeo pour l'ensemble du verre peut être estimée en 2022 à 11 M€. Pour la partie bouteilles *stricto sensu*, la perte peut donc être évaluée à **9,35 M€**.

1.1.3. Incidence de la consigne obligatoire sur le coût de fonctionnement du bac jaune

1.1.3.1 Bouteilles plastique et canettes

Le rapport du Collectif Boissons estime que les pertes de recettes matières et de soutiens Citeo pourraient être partiellement compensées par une diminution du coût variable du fonctionnement du bac jaune. Selon ce rapport, la baisse des volumes de bouteilles PET et de canettes collectés dans le « bac jaune » en raison de la consigne devrait se traduire par une économie d'environ 75 M€.

Cette évaluation est radicalement contestée par les intercommunalités en charge de la gestion des déchets. Celles-ci font valoir que la quasi-totalité des coûts de fonctionnement du « bac jaune » sont des coûts fixes et qu'il sera en particulier impossible de diminuer les coûts de collecte en ralentissant le rythme des collectes.

Au plan pratique, sur les 7 intercommunalités interrogées, deux seulement ont indiqué que la consigne obligatoire des bouteilles PET et des canettes se traduirait par une diminution des coûts de fonctionnement du bac jaune. Il s'agit du Valtom et du SMDO. La transposition au plan national et en 2022 des économies annoncées par ces 2 intercommunalités est de 41,4 M€, soit 55 % de l'économie estimée par le Collectif Boissons. Mais en raisonnant sur l'ensemble des réponses à notre questionnaire, c'est-à-dire en intégrant les collectivités qui affirment que la consigne obligatoire des bouteilles en plastique et des canettes n'entraînera aucune économie sur le fonctionnement du bac jaune et toujours en appliquant la méthode des ratios de population, l'économie au plan national en 2022 serait seulement de 5,5 M€, soit 7,3 % de l'économie estimée par le Collectif Boissons.

Compte tenu de la diversité des situations au sein même du petit échantillon témoin sélectionné par les auteurs de la présente étude d'impact, **ceux-ci évaluent cette économie à 23 M€ à l'échéance 2022**.

1.1.3.2 Verre

S'agissant du verre, la mise en place d'une consigne obligatoire pour réemploi se traduirait pour les collectivités territoriales par une économie importante correspondant à la suppression

totale de la collecte. Sur la base de la réponse au questionnaire fournie par Vallée Sud et en appliquant le ratio de population, cette économie peut être évaluée à 160 M€. Il convient cependant d'amodier ce raisonnement pour tenir compte de ce que la part des bouteilles dans le gisement de verre ménager est de 85 %, les 15 % restant étant constitué de pots. Il reste que l'économie potentielle est très importante, mais comme il sera indiqué ci-dessous, l'impact environnemental d'une consigne obligatoire généralisée pour le verre serait désastreux de sorte que cette économie a un caractère purement virtuel.

1.1.4. Optimisation et harmonisation du modèle de collecte et de tri.

Le rapport du Collectif Boissons indique (p 30) que l'optimisation et la transformation du dispositif de collecte sélective qu'il appelle de ses vœux, parallèlement à l'introduction de la consigne obligatoire, pourraient conduire à une économie annuelle pouvant aller jusqu'à 250 M€.

Dans les informations complémentaires transmises le 4 septembre dernier (annexe VIII), Citeo fournit une analyse détaillée de cette économie.

Cette approche est toutefois doublement irrecevable :

- d'abord pour deux raisons de principe :
 - la première est que l'impact financier de la consigne obligatoire doit être évalué « toutes choses égales par ailleurs ».
 - la seconde est que la proposition du Collectif Boissons est contraire aux dispositions de la Feuille de route pour une économie circulaire¹³ qui, dans son chapitre III intitulé « Une Feuille de route pour mieux gérer nos déchets » comportait au point 19 une série de mesures pour simplifier le geste de tri pour les citoyens et préconisait d'« accompagner les collectivités vers un schéma de collecte systématique de type “bi-flux”, c'est-à-dire en collectant les papiers et les emballages dans un même bac, lorsque la collecte est en porte à porte ».
- ensuite pour des raisons logiques et pratiques. Le Collectif Boissons appelle de ses vœux la généralisation du modèle « Fibreux / Non Fibreux » présenté comme le modèle majoritaire en Europe et permettant une baisse très significative des coûts. Mais le modèle Fibreux / Non Fibreux » est un modèle ultra-minoritaire en France (6 % du total de la collecte en 2013) et l'Ademe, dans son étude de mai 2016, ne concluait pas à la supériorité de ce modèle.. Depuis 2016, l'Ademe n'a pas changé d'avis comme le prouve la réponse à la question n° 7 de notre questionnaire.

Les perspectives de gains en termes de coût sont très inférieures à ce qu'indique le rapport du Collectif Boissons. Dans son étude précitée de novembre 2016, l'Ademe présentait un tableau de coût comparé pouvant être résumé comme suit :

¹³ la Feuille de route pour une économie circulaire

	Apport volontaire	Porte à porte
Multimatériaux	381	417
Fibreux / Non Fibreux	364	426
Différence en %	4,46 %	4,69 %

Or, dans le tableau figurant en bas de la page 29 du rapport du Collectif Boissons, la différence affichée entre le coût net à la tonne recyclée du multimatériaux et du « Fibreux / Non Fibreux » est de 50 € la tonne (354 – 304), soit 14,12 %, ce qui ne laisse pas d’interroger, voire de surprendre.

Pour l’ensemble de ces raisons, la perspective d’une économie très substantielle sur le coût de fonctionnement du dispositif de collecte et de tri ne peut, en l’absence de surcroît de toute expertise de l’Ademe en ce sens, être prise en considération.

1.1.5. Investissements, amortissement et emploi

1.1.5.1 Investissements

1.1.5.1.1 Impact direct

La première question est celle des investissements. Depuis quelques semaines, en raison de la perspective de mise en place d’une consigne obligatoire, de nombreuses intercommunalités qui s’appêtaient à investir pour moderniser leurs centres de tri afin d’avoir achevé l’extension de la consigne de tri à la fin 2022 ont décidé de suspendre leurs plans d’investissement.

Pour prendre la mesure du choc que représenterait l’interruption du programme d’extension de la consigne de tri, il faut rappeler que, selon le rapport du Collectif Boissons (p 29), ce sont seulement 42 centres de tri qui ont été modernisés sur les 132 prévus à terme pour un montant d’investissement total que l’Ademe, dans sa réponse à la question n° 4 de notre questionnaire, évalue à 350 M€. **On peut donc considérer que, si l’extension de la consigne de tri était abandonnée ou suspendue dans l’attente que la question de la consigne obligatoire des bouteilles PET et des canettes ne soit définitivement tranchée, c’est un montant d’investissement au moins égal qui serait abandonné ou mis en suspens. Retenir un chiffre de 400 millions d’€ est raisonnable.**

Le débat sur la consigne obligatoire de certains emballages de boissons ne peut pas prendre en otage 400 millions € d’investissements nécessaires d’ici à 2022 pour achever l’adaptation de notre infrastructure de tri (dans la perspective de l’extension de la consigne de tri).

1.1.5.1.2 Impact indirect

Le risque que la consigne obligatoire de certains emballages de boissons n'entraîne, pour les collectivités territoriales, des pertes de recettes matières ou de soutiens qui ne seront que partiellement compensées diminuera, comme le souligne Bordeaux Métropole dans sa réponse, la capacité des collectivités à engager des investissements nouveaux seuls de nature à leur permettre d'assumer des prestations de tri de qualité pour les flux résiduels hors consigne.

1.1.5.2 Amortissement des investissements déjà réalisés

Au sein de notre échantillon de 7 intercommunalités témoins, quatre ont réalisé des investissements de modernisation significatifs (le Sycotom, le SMDO, et les cinq collectivités de l'Allier regroupées au sein d'Allier Tri) ou les pilotent actuellement (Bordeaux Métropole pour une mise en service en 2021). La consigne obligatoire des bouteilles PET et des canettes rendrait ces investissements surdimensionnés puisque l'essentiel des investissements visaient un tri automatique des bouteilles.

Dans la pratique, les collectivités territoriales auront donc à supporter une majoration d'environ 10 % du coût de tri et du coût de l'amortissement rapporté à la tonne triée. Et comme déjà indiqué, ce raisonnement s'appliquera à un montant d'investissement déjà réalisé de 350 M€.
La dérive dans le coût des amortissements des investissements réalisés depuis 3 ans s'annonce donc comme étant de l'ordre de 35 M€.

1.1.6 Economies éventuelles sur la gestion des dépôts sauvages

En France, l'abandon sauvage de déchets dans les lieux publics, en zone urbaine ou rurale reste un vrai fléau bien qu'il soit puni d'une amende maximale de 450 euros. Le déploiement de la consigne permettrait (selon le Gouvernement) de diminuer drastiquement les quantités de déchets d'emballages faisant l'objet de dépôts sauvages dans l'environnement. **Mais l'étude d'impact venant au soutien du projet de loi prend pour exemple des Etats américains ne bénéficiant pas initialement du tri sélectif à la française! Les pays dans lesquels les emballages boissons sont consignés n'ont généralement pas vu leur quantité de déchets sauvages diminuer.**

En comparaison avec d'autres villes européennes de même taille, la ville de Francfort, en dépit de la consigne obligatoire, **présente même le volume le plus important d'emballages boissons dans ses déchets sauvages**¹⁴. Aux Pays-Bas, **constatant que la consigne sur les emballages boissons n'était en rien une solution à la diminution des déchets sauvages, les municipalités hollandaises ont mis en place un système d'amendes plus drastique et dissuasif à l'égard des particuliers qui jettent leurs déchets, quels qu'ils soient, dans la rue**, ce qui a permis de faire baisser le nombre de déchets sauvages de manière significative. (Source Livre Blanc BCME 2016)

Par ailleurs, parmi la quantité de déchets abandonnés dans l'espace public, les emballages boissons, bouteilles en verre ou en plastique, briques et canettes, **ne représentent que 0,45%**¹⁵ ! Soit une partie infime des déchets abandonnés.

¹⁴ Etude Prognos pour APEAL, Ball Packaging Europe et SKB

¹⁵ Moyenne calculée sur la base de la méthodologie par comptage par unité de déchets abandonnés. Etude viennoise ARA AG, 2003

1.2 Impact financier de la consigne obligatoire pour les opérateurs de la gestion des déchets

Deux grands opérateurs de gestion des déchets (Suez et Paprec) ont été rendus destinataires d'un questionnaire et leurs réponses figurent en annexe VII.

L'exploitation de ces réponses montre que la plus grande partie des analyses présentées ci-dessus au sujet de l'impact financier pour les collectivités territoriales s'applique aux opérateurs de gestion des déchets.

2. Analyse de l'impact environnemental de la consigne obligatoire

2.1 Impact environnemental de la consigne obligatoire des bouteilles PET et des canettes en aluminium ou en acier

Cet impact a été évalué par le rapport du Collectif Boissons (p 27) au vu notamment des résultats d'une analyse du cycle de vie de ces deux catégories d'emballages de boissons. Les auteurs du rapport estiment que la mise en place de la consigne obligatoire dès 2022, avec un taux de retour de 90 %, aurait un impact environnemental positif de 340 kt d'équivalent CO₂ par an.

Les auteurs de la présente étude d'impact n'avaient pas la possibilité en cinq semaines de faire réaliser une contre-expertise ni de cette analyse de cycle de vie, ni de l'évaluation environnementale qui en est issue. Les observations suivantes peuvent cependant être présentées :

2.1.1 Le scénario alternatif consistant à actionner au maximum les leviers existants (extension de la consigne de tri, développement de la tarification incitative, collecte plus intense des déchets du hors foyer...) a donné lieu à une analyse de son coût et de son impact en termes d'amélioration du taux de collecte, mais pas à une analyse de son impact environnemental. Cette lacune est particulièrement gênante car elle interdit de se prononcer en toute objectivité sur les mérites comparés de la consigne obligatoire et des solutions alternatives.

2.1.2 La consigne obligatoire comporte un aspect négatif du point de vue environnemental. Le rapport du Collectif Boissons l'admet en ce qui concerne le transport des emballages déconsignés depuis les lieux de retour jusqu'aux centres de tri et de comptage. Mais qu'en sera-t-il de la géographie des futurs centres de tri ? Si des centres de tri spécialisés devaient voir le jour, à l'initiative des metteurs en marché, pour les bouteilles PET et les canettes et si leur nombre était d'une vingtaine pour toute la France, il est permis de penser que l'impact environnemental négatif des transports des emballages déconsignés depuis les lieux de retour jusqu'aux centres de tri serait supérieur à l'évaluation faite par le Collectif Boissons.

2.2 Impact environnemental de la consigne obligatoire pour les bouteilles en verre

2.2.1 Contexte général

Le bon de commande DLC-1 du 30/07/19 nous demandait de nous intéresser, s'agissant des bouteilles en verre, à la consigne pour réemploi.

En France, la filière du verre d'emballage représente plus de 15 000 emplois et une production de 3,1 millions de tonnes assurée par 20 usines.

La méthode du réemploi est ancienne. Elle est bien connue des Français car une loi du 13 janvier 1938 avait rendu obligatoire la consignation des emballages en brasserie et en eaux gazeuses et, pour beaucoup de nos concitoyens, la consigne pour réemploi est assimilée à une pratique particulièrement respectueuse de l'environnement. Bien que cette obligation ait été abrogée par la loi n° 89-421 du 23 juin 1989 relative à l'information et à la protection des consommateurs ainsi qu'à diverses pratiques commerciales, la consigne pour réemploi continue à s'appliquer dans le circuit des cafés hôtels restaurants (CHR) et, sur des marchés régionaux, dans le circuit GMS (bière en Alsace). Mais même dans ce secteur, son importance est allée en décroissant.

Le recul de la bouteille en verre consignée est général :

- sur le marché de la bière, le volume de bière vendu en bouteilles consignées représentait en 2014 **1,2 %** seulement du total de la consommation nationale de bière.
- sur le marché du vin, la bouteille en verre consignée ne représentait plus que 33 % des volumes de vins vendus dans les CHR ;
- sur le marché des eaux, les emballages en verre ne représentaient plus en 2013 que 18,2 % des ventes en hors domicile, lesquelles ne représentaient plus elles-mêmes que 9,7 % du volume total des eaux embouteillées. Pour Danone qui produit 4 eaux minérales naturelles bien connues des Français (Evian, Volvic, Badoit, La Salvetat), **la bouteille en verre représente aujourd'hui 2,4 % de sa production et seulement les deux tiers de ces bouteilles sont consignées.**
- sur le marché des boissons rafraichissantes sans alcool, les volumes vendus en emballages consignés dans le circuit des CHR ne représentaient plus en 2014 que **1,7 % du volume total.**

2.2.2 Une consigne obligatoire pour réemploi de la bouteille en verre se heurterait à des difficultés très importantes.

2.2.2.1 La première est **juridique**. Pour le verre, le taux de collecte est égal au taux de recyclage. Les objectifs fixés par le droit européen pour le taux de recyclage du verre sont respectivement de 70 % en 2025 et de 75 % en 2030. Comme indiqué ci-dessus au § 321, ce dernier objectif est déjà atteint et même dépassé. Dès lors, le verre ne peut pas entrer dans le champ d'application de la consigne obligatoire telle que prévue par le premier alinéa du futur

article L.541-10-8 du code de l'environnement puisque cette obligation n'est pas nécessaire pour atteindre les objectifs de collecte fixés par la loi ou par le droit de l'Union européenne.

2.2.2.2 La deuxième est **liée au process de fabrication des bouteilles en verre**. Au cours des dernières années, cette fabrication a été marquée par trois tendances fortes :

- la première a été l'allègement des bouteilles. Or le réemploi exige des bouteilles plus résistantes et donc plus lourdes.
- la deuxième tendance de fond en matière de production de bouteilles en verre a été la diversification, voire la personnalisation des formes de bouteilles en fonction des souhaits des metteurs en marché pour lesquels cette diversification est un argument de commercialisation important comme l'illustre l'évolution du marché de la bouteille de vin rosé. Or le réemploi exige des bouteilles standardisées.
- enfin, la troisième tendance de fond a été la volonté des metteurs en marché de rationaliser leur outil de production. Dans le domaine de la bière par exemple, la marque Kronenbourg ne dispose plus en France que d'une seule usine cependant que la marque Heinekken n'en a plus que trois. Or le réemploi exige, comme précisé ci-dessous au § 3223, une certaine proximité entre le lieu de consommation de la bouteille et le lieu de réembouteillage.

La consigne pour réemploi obligerait à revoir un modèle économique qui s'est mis en place avec succès depuis quelques années. L'impact économique en serait négatif car le coût de production d'une bouteille en verre consigné est supérieur à celui d'une bouteille en verre à usage unique qui peut être recyclé à 100 %.

2.2.2.3 Enfin la troisième difficulté et non la moindre aurait trait à **l'impact environnemental** de la consigne obligatoire pour réemploi d'une bouteille en verre.

L'impact environnemental de la consigne obligatoire pour réemploi de la bouteille en verre serait en particulier négatif à un double niveau :

- en termes de consommation d'eau : on estime que, pour produire une bouteille en plastique d'un litre, il faut 1,1 litre d'eau. En revanche, pour produire une bouteille en verre même dans le cadre d'un réemploi, il faut plusieurs litres d'eau (en raison notamment des exigences quant à la qualité du lavage).
- en termes de bilan carbone :
 - s'agissant des eaux minérales naturelles, une bouteille en verre consignée ne peut être réemployée qu'au lieu où elle a été embouteillée, c'est-à-dire à la source ;
 - s'agissant du vin, le système français des appellations conduit en pratique à la même contrainte ;
 - s'agissant enfin de la bière, il a déjà été mentionné que les grands acteurs du marché ne disposent que d'un nombre limité de sites de mise en bouteille.

Or, si le lieu de remplissage est éloigné du lieu de consommation de la bouteille, il n'y a pas d'autre choix que de transporter en masse des bouteilles vides. La consigne obligatoire pour réemploi de la bouteille en verre conduirait à organiser, pour les usages alimentaires les plus courants (eau minérale, vin et bière) une noria sans précédent de camions sur le territoire national. Pour mesurer l'impact d'une telle noria, il suffit de rappeler que le facteur d'émission du gazole est de 0,324683 tonne équivalent CO2 par 100 L consommés (Base Carbone de l'Ademe) et qu'un camion consomme 50 litres de gazole aux 100 km. Cet impact environnemental négatif sera aggravé par le fait qu'à la différence de plusieurs de ses voisins européens (qui, au demeurant, n'ont pas institué la consigne obligatoire pour réemploi du verre), la France est un grand pays en termes de distance à parcourir entre les lieux de consommation répartis sur tout le territoire national et un nombre de lieux d'embouteillage très limité et souvent unique pour beaucoup de metteurs en marché.

En conclusion, malgré la séduction, souvent empreinte de nostalgie, qu'elle suscite auprès de beaucoup de Français, la consigne obligatoire **pour réemploi** de la bouteille en verre **est une impasse économique et environnementale.**

3. Etude des scénarii alternatifs à la consigne obligatoire des bouteilles en plastique et des canettes

L'objectif, fixé par la directive de juin 2019, d'un taux de collecte des bouteilles PET en vue du recyclage, de 90 % en 2029 est un objectif ambitieux.

Même après avoir rappelé qu'un taux de collecte de 90 % en 2029 équivaut à un taux de recyclage d'environ 86 %, on voit bien que la simple prolongation de la tendance ne suffira pas à atteindre cet objectif.

Il reste qu'il existe d'autres solutions que la consigne obligatoire.

Quatre dispositifs seront passés en revue en s'appuyant notamment sur les réponses de Citeo à la question n° 10 de notre questionnaire (cf annexe VIII).

3.1 L'amélioration du taux de collecte du gisement hors foyer

Selon Citeo, les déchets d'emballages assimilés ménagers abandonnés en dehors de la maison représentent environ 7 % de la totalité des emballages de produits consommés par les ménages (p 84 du rapport d'activité 2018).

Jusqu'alors, ce gisement est resté largement inexploité. **Alors que l'agrément actuel de Citeo prévoit que Citeo doit aller chercher en collecte 60 000 tonnes en hors foyer d'ici la fin de 2022, soit 60 % du gisement contribuant et hors SPGD, la collecte en hors foyer n'a pas dépassé 1 000 tonnes l'an dernier.**

Il y a donc là une marge de progression considérable. Dans son scénario alternatif à la consigne obligatoire, le Collectif Boissons a prévu (p 9 du rapport) d'équiper 10 à 20 % des lieux de consommation hors foyer. Mais le rapport ne fournit pas d'autre précision ni sur le calendrier de cette mesure, ni sur la progression du taux de collecte des bouteilles PET et des canettes qui en résulterait.

Un tel scénario traduit un manque flagrant d'ambition et est complètement inadapté aux perspectives offertes par une exploitation sérieuse du gisement du hors foyer.

Une approche plus volontariste est possible. Elle consisterait à se fixer pour objectif de parvenir à un taux d'équipement pour une collecte sélective du hors foyer de 60 % en 2022 (c'est ce que prévoit le cahier des charges de l'agrément actuel de Citeo) et de 80 % en 2029. Une telle progression pourrait nécessiter un renforcement du cadre réglementaire. Au vu des documents transmis par Citeo, un taux d'équipement de 60 % du hors foyer procure en moyenne une progression du taux de recyclage de 2 points pour les bouteilles PET alors que la progression serait de 4 points avec un taux d'équipement de 100 %. On peut en déduire qu'un taux d'équipement de 80 % en 2029 procurerait une progression de 3 points du taux de recyclage par rapport à la prévision 2022 (Citeo raisonne sur un taux de recyclage, mais on peut ici l'assimiler par simplification au taux de collecte).

C'est ce scénario que retient la présente étude d'impact. Au vu des analyses faites par Citeo, le coût d'un équipement à 80 % du hors foyer peut être estimé à 45 M€.

3.2 L'extension de la tarification incitative

Toutes les études démontrent que la tarification incitative se traduit par une diminution de la production d'ordures ménagères résiduelles qui s'accompagne d'une augmentation de la collecte sélective (bac jaune) et d'une augmentation de la collecte en déchèterie

Comme déjà indiqué dans la description du cadre juridique, la loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 prévoit que les collectivités territoriales progressent vers la généralisation d'une tarification incitative en matière de déchets avec pour objectif l'atteinte d'une couverture de 15 millions d'habitants en 2020 et de 25 millions d'ici 2025.

Il semble possible de rehausser le niveau d'ambition en retenant un objectif d'extension de la tarification incitative à un total de 35 millions d'habitants en 2029. Cette nouvelle extension procurerait une progression supplémentaire du taux de collecte de 2,5 points qui viendrait s'ajouter à la progression de 3 points générée par l'extension à 25 millions d'habitants en 2025. Au total, le taux de recyclage de la bouteille PET progresserait de 5,5 points par rapport à celui constaté en 2022.

Passer à 35 millions d'habitants en 2029 représenterait un coût total par rapport à l'objectif de 2022 de **35 M€**.

3.3 La densification des points de collecte couplée à une campagne de mobilisation

Dans son scénario alternatif, le Collectif Boissons a prévu deux autres mesures.

La première est une densification du réseau de collecte avec la création en cinq ans de 15 000 points de collecte supplémentaire, notamment dans les zones urbaines à faible performance. Cet objectif pourrait être porté à 30 000 points de collecte supplémentaires à horizon 2029. Sachant que le gain espéré de la création de 15 000 points de collecte supplémentaires est de 2,4 points en termes de taux de collecte par rapport à 2022, le doublement à échéance 2029 du nombre de points de collecte supplémentaires créés se traduirait par une hausse du taux de

recyclage de 4,8 points en 2029 par rapport au taux prévu en 2022. Le coût de cette mesure serait de **130 M€**.

Cette première mesure pourrait se combiner avec une meilleure mobilisation des ménages fondée sur une campagne de communication sur le tri solidaire (Une bouteille plastique triée en plus = 1c€ versé à une cause). Là encore, l'objectif retenu par le Collectif Boissons manque d'ambition puisqu'il vise seulement à toucher 10 % de la population. Cet objectif pourrait être porté à 20 % de la population. Au vu des informations fournies tant par le Collectif Boissons que par Citeo, le gain en termes de taux de recyclage des bouteilles PET serait, à échéance de 2029, de 3,8 points par rapport au taux projeté pour 2022 et ce pour un coût de **28 M€**.

Au total, le gain de taux de recyclage attendu en 2029 de la combinaison des mesures de densification du réseau de collecte et de communication ciblée pour une meilleure mobilisation citoyenne serait de 8,6 points.

3.4 L'équipement de grandes surfaces commerciales en machines de récupération des bouteilles et canettes moyennant une gratification d'un centime d'€

Cette mesure, proposée par le Collectif Boissons, est présentée par Citeo comme permettant à échéance de 2029 un gain de 5 points sur le taux de recyclage de la bouteille PET en 2029 pour un coût d'environ **38 M€**.

Au total, la combinaison des mesures, alternatives à la consigne obligatoire, décrites aux § 31 à 34 et expertisées par Citeo permettrait d'aboutir à des résultats qui sont présentés dans le tableau de synthèse ci-dessous :

	Gains en termes de taux de recyclage en 2029 par rapport au taux 2022	Coût (en M€)
Collecte de 60% du hors foyer en 2022, puis 80 % en 2029	+ 3	45
Tarifcation incitative pour 35 millions d'habitants en 2029	+ 5,5	35
30 000 points de collecte supplémentaires en 2029 et		

communication sur le tri solidaire	+ 8,6	158
Gratification du tri dans 2000 GMS équipés de RVM	+ 5	38
Total	+ 22,1	276

Grace à la combinaison de ces 4 mesures alternatives à la consigne obligatoire, le taux de recyclage de la bouteille PET qui était de 58 % en 2017 et qui est prévu à 66 % en 2022, date théorique d'achèvement de l'extension de la consigne de tri passerait à 88,1 % en 2029, ce qui correspondrait à un taux de collecte de l'ordre de 92 à 93 %, c'est-à-dire un taux supérieur à l'objectif fixé par la directive européenne de 2019.

Conclusion

S'agissant des emballages de boissons, la proposition de mettre en place, dès 2022 ou 2023, une consigne obligatoire de certains emballages de boissons et notamment des bouteilles PET et des canettes apparaît comme prématurée.

Outre le fait que cette proposition n'a donné lieu à aucune concertation réelle avec les collectivités territoriales, sauf depuis le début du mois de septembre et à la seule initiative de Citeo et de M. Jacques Vernier, il apparaît qu'elle aboutirait à transformer radicalement le modèle français de collecte et de tri de certains déchets ménagers en rendant obsolète une partie importante des infrastructures financées depuis plusieurs années par les collectivités territoriales et les opérateurs de gestion des déchets. La présente étude démontre que les pertes financières nettes subies par les collectivités territoriales seront importantes - au moins 240 millions d'€ par an pour une consigne obligatoire appliquée aux seules bouteilles PET et canettes - et que leur compensation, en tout état de cause partielle, sera tardive et incertaine puisque liée à la négociation en 2022 du futur barème national et au taux réel de couverture des coûts de référence.

Or il existe des alternatives à la consigne obligatoire : elles présentent le double avantage de permettre d'atteindre l'objectif, fixé par la directive de juin 2019, d'un taux de collecte en vue du recyclage de 90 % pour la bouteille PET en 2029 tout en s'inscrivant dans la continuité des efforts consentis conjointement et en bonne intelligence depuis près de 30 ans par les metteurs en marché, les collectivités territoriales et les opérateurs de gestion des déchets.

En tout état de cause, la France est aujourd'hui au milieu du gué sur l'extension de la consigne de tri prévue par la loi pour la fin de 2022 et sur la progression du nombre d'habitants couverts par la tarification incitative qui doit être de 25 millions en 2025. Tout commande donc que l'on aille au bout de l'extension de la consigne de tri et que le gouvernement puisse l'annoncer rapidement. Tout commande aussi que la concertation initiée depuis quelques jours par Citeo

tant avec les collectivités territoriales qu'avec les fédérations représentatives des opérateurs de gestion des déchets puisse se dérouler normalement dans les six mois qui viennent et que la décision d'instaurer une consigne obligatoire pour certains emballages de boissons, qui relèvera, après le vote de la loi, du pouvoir réglementaire, ne soit prise qu'au terme de cette concertation après que ses tenants et aboutissants auront été parfaitement évalués. A défaut, la consigne obligatoire pourrait devenir, au plan politique, une source de tensions entre le gouvernement et les collectivités territoriales et être à l'origine, sur un plan strictement juridique, de contentieux à l'issue incertaine et qui pourraient même en paralyser l'application.

III. Piles Et Accumulateurs

Le bon de commande DLC-1 du 30/07/2019 précise que l'étude doit également porter sur l'impact environnemental de l'introduction d'un système de consigne relatif aux piles et accumulateurs, en utilisant notamment le critère du taux de collecte.

L'évolution du taux de collecte a surtout du sens pour les piles et accumulateurs portables qui sont, au sein des piles et accumulateurs, la seule catégorie pour laquelle le droit européen et le droit national fixent des objectifs minimaux de collecte.

Pour une année n, le taux de collecte des piles et accumulateurs portables est le rapport des collectes de l'année n (en tonnes) sur la moyenne des mises sur le marché (en tonnes) des trois dernières années (n-2, n-1 et n). Il est donc différent du taux de collecte instantanée défini comme le rapport entre la collecte d'une année et le tonnage mis en marché au cours de la même année.

Selon le rapport de l'Ademe (Données 2017) et les informations communiquées par Screlec et Corepile, l'évolution du taux de collecte pour les piles et accumulateurs portables a été la suivante :

	Objectif fixé par la directive	Objectif fixé par le cahier des charges d'agrément	taux de collecte
2012	25 %	37 %	34,6 %
2015	25 %	43 %	38,5 %
2016	45 % *	45 %	44,3 %
2017	45 %	45 %	45,3 %
2018	45 %	45 %	46,7 %

- au plus tard le 26 septembre 2016

En 2017, le taux de collecte de la filière des déchets de piles et accumulateurs portables a donc été supérieur à l'objectif fixé par les normes tant européenne que nationale et il en a été de même en 2018 avec une nouvelle progression du taux de collecte.

Chacun des deux éco-organismes agréés pour la filière des déchets de piles et accumulateurs portables a dépassé l'objectif de 45 % de taux de collecte, ce qui est de bon augure pour l'atteinte de l'objectif de 50 % retenu volontairement pour 2021 par les deux éco-organismes agréés (Corepile et Screlec).

La filière française des déchets de piles et accumulateurs portables, avec un taux de collecte de 45,3 % en 2017 et de plus de 46 % en 2018, atteint et même dépasse les objectifs fixés par la réglementation européenne

1. Impact environnemental d'une éventuelle hausse du taux de collecte liée à l'introduction d'un système de consigne obligatoire

D'après les dirigeants de Corepile et de Screlec, il n'existe pas aujourd'hui au niveau national d'analyse de cycle de vie des P&A portables.

1.1 Existence d'un bilan carbone estimatif réalisé en 2013

En revanche, Corepile et Screlec ont fait réaliser en juin 2013 un bilan carbone estimatif de leur filière de recyclage. Ce bilan est joint en annexe XII à la présente étude d'impact.

L'étude sur le bilan carbone estimatif réalisée pour Corepile et Screlec en 2013 comporte un enseignement central : **l'activité de recyclage, elle-même liée à la collecte réalisée en amont, permet d'éviter 360 g eCO₂ par kg de P&A collecté.** Ce résultat correspond à la différence entre les émissions de CO₂ provoquées par le fonctionnement de la filière de recyclage depuis la collecte amont jusqu'aux nouveaux utilisateurs, soit 440 g eCO₂ par kg de P&A collecté d'une part et les émissions de CO₂ évitées par la valorisation des matières collectées et recyclées, soit 800 g eCO₂ par kg de P&A collecté d'autre part (p 11 et 12 de l'étude).

Encore faut-il relever que ce solde positif (émissions évitées) correspond lui-même à une moyenne, les données analysées dans le bilan réalisé pour les deux éco-organismes agréés étant significativement différentes selon les prestataires en charge de la collecte, du tri et du traitement (p 24 de l'étude). Pour l'un de ces prestataires qui avait recours à la fois à du fret ferroviaire et à du fret routier, le solde correspondant aux émissions évitées était de 1 000 g eCO₂ par kg de P&A collecté alors que pour les deux autres prestataires qui avaient recours à du fret routier, le solde correspondant aux émissions évitées était respectivement de 250 g eCO₂ par kg de P&A collecté et de 350 g eCO₂ par kg de P&A collecté.

1.2 Hypothèses retenues

1.2.1 Pour la suite de la présente étude d'impact, 3 hypothèses ont été retenues correspondant respectivement à un solde d'émissions évitées de 250 g eCO₂, 360 g eCO₂ et 1 000 g eCO₂ par kg de P&A portables supplémentaire collecté (respectivement désignées comme hypothèses HA, HB et HC).

1.2.2 L'hypothèse a été retenue d'une stabilité des mises sur le marché de P&A portables (H1) à partir de 2018. Au regard des évolutions constatées en 2018 pour Corepile (diminution de 1 % des mises sur le marché) et pour Screlec (augmentation de 0,85 %), cette hypothèse n'est pas déraisonnable. Une hypothèse alternative de progression annuelle de 3 % a également été retenue (H2).

1.2.3 La mise en place d'un système de consigne obligatoire pour les P&A portables ne pourrait être effective qu'à partir de 2022 en raison des délais inhérents à l'édiction des décrets d'application du nouvel article L.541-10-8 ainsi qu'à la mise en œuvre des actions de communication en direction des ménages d'une part et d'adaptation des circuits de collecte

d'autre part. La présente étude fait par ailleurs l'hypothèse qu'en tout état de cause le taux de collecte des P&A portables aura continué de progresser pour s'établir à 50 % en 2021. C'est donc à partir de ce niveau que doivent être appréciées les hypothèses retenues pour la progression du taux de collecte. Le pourcentage des piles usagées stockées dans les foyers ou non triées par les ménages s'élèvera alors à 15 % des piles mises sur le marché (en faisant l'hypothèse raisonnable que le pourcentage des piles indisponibles parce qu'en usage dans les appareils reste constant, à 35 %).

En pratique, deux hypothèses de progression, à partir de 2022, du taux de collecte ont été retenues :

- la première est celle dans laquelle la mise en œuvre d'un système de consigne obligatoire pour les P&A portables permettrait, en trois ans à partir de 2022, de collecter 20 % des piles et accumulateurs portables susceptibles d'être collectés et qui ne l'auront pas été en 2021, parce que stockés dans les foyers ou non triés : la part résiduelle de ces piles et accumulateurs passerait ainsi de 15 % en 2021 à 12 % à la fin de 2024, le taux de collecte passant de 50 % à 53 % ;
- la seconde, plus volontariste, est celle dans laquelle la mise en œuvre d'un système de consigne obligatoire pour les P&A portables permettrait, en trois ans à partir de 2022, de collecter 50 % des piles et accumulateurs portables susceptibles d'être collectés et qui ne l'auront pas été en 2021 : la part résiduelle de ces piles et accumulateurs passerait ainsi de 15 % en 2021 à 7,5 % à la fin de 2024, le taux de collecte passant de 50 % à 57,5 %.

1.3 Emissions évitées à la fin de 2024

L'évaluation des émissions évitées se fait en appliquant les hypothèses formulées ci-dessus à la réalité de l'année 2018 qui a enregistré un total de mises en marché de 31 250 tonnes (dont 19 817 pour Corepile et 11 433 pour Screlec) et une collecte totale de 14 401 tonnes (dont 9212 pour Corepile et 5189 pour Screlec).

Le tableau ci-dessous présente cette évaluation, en fonction des hypothèses formulées ci-dessus :

	HA1	HB1	HC1	HA2	HB2	HC2
Quantités mises en marché en 2024	31 250	31 250	31 250	37 315	37 315	37 315
Quantités collectées en 2024						
• hypothèse basse	16 563	16 563	16 563	19 777	19 777	19 777
• hypothèse haute	17 969	17 969	17 969	21 456	21 456	21 456

dont quantités supplémentaires collectées en 2024 du fait de la consigne obligatoire

• hypothèse basse	938	938	938	1 120	1 120	1 120
• hypothèse haute	2 344	2 344	2 344	2 799	2 799	2 799

Emissions évitées
en 2024 (en T eCO2)
du fait de la collecte

• hypothèse basse	4 140	5 963	16 563	4 944	7 120	19 777
• hypothèse haute	4 492	6 468	17 969	5 364	7 724	21456

dont émissions évitées
du fait de la consigne
obligatoire (en T eCO2)

• hypothèse basse	235	338	938	280	403	1 120
• hypothèse haute	586	844	2 344	700	1 008	2 799

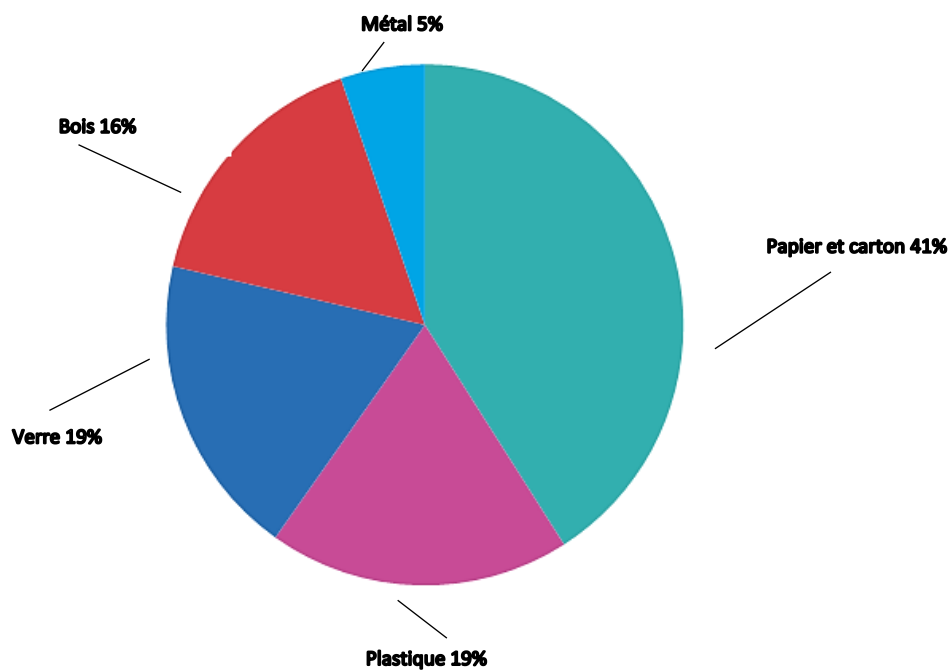
Ce sont donc les deux dernières lignes du tableau qui permettent de mesurer, selon les différentes hypothèses mentionnées au § 32, les quantités d'émission de gaz à effet de serre évitées par le surcroît de collecte résultant de la mise en place d'une consigne obligatoire. Dans les hypothèses HA2, HB2 et HC2, la progression des tonnages collectés s'explique à la fois par une progression des tonnages mis en marché (de 3 % par an) et par une progression du taux de collecte. Dans les hypothèses HA1, HB1 et HC1, la progression des tonnages collectés s'explique exclusivement par la hausse du taux de collecte rendue possible, comme dans les hypothèses HA2, HB2 et HC2, par la mise en place de la consigne obligatoire.

Par rapport au total des émissions évitées en 2024 comparé à celui des émissions évitées en 2021, le gain résultant de la mise en place de la consigne obligatoire est de 5 % dans l'hypothèse basse (dont on rappelle qu'elle correspond à une augmentation du taux de collecte de 50 % en 2021 à 53 % en 2024) et de 13 % dans l'hypothèse haute (correspondant à une augmentation du taux de collecte de 50 % en 2021 à 57,5 % en 2024).

Partie 2 – présentation graphique des résultats

I. Emballages Boisson

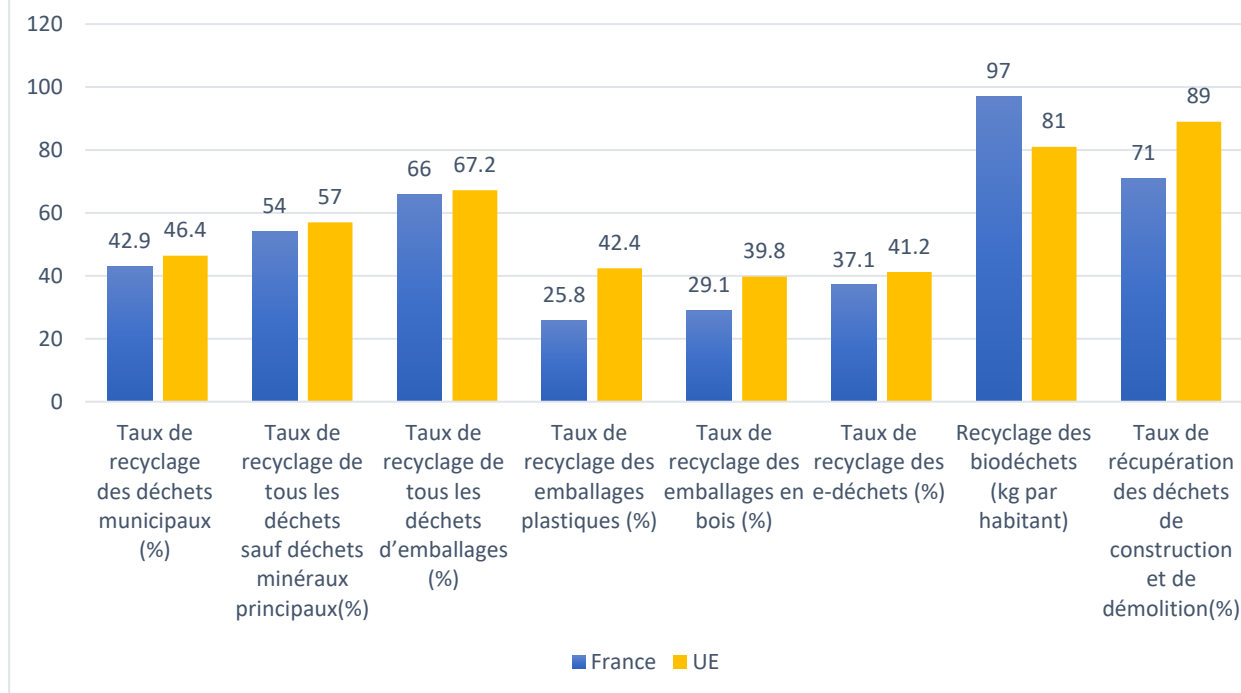
Déchets d'emballage générés par le matériel d'emballage, UE, 2016 (%)



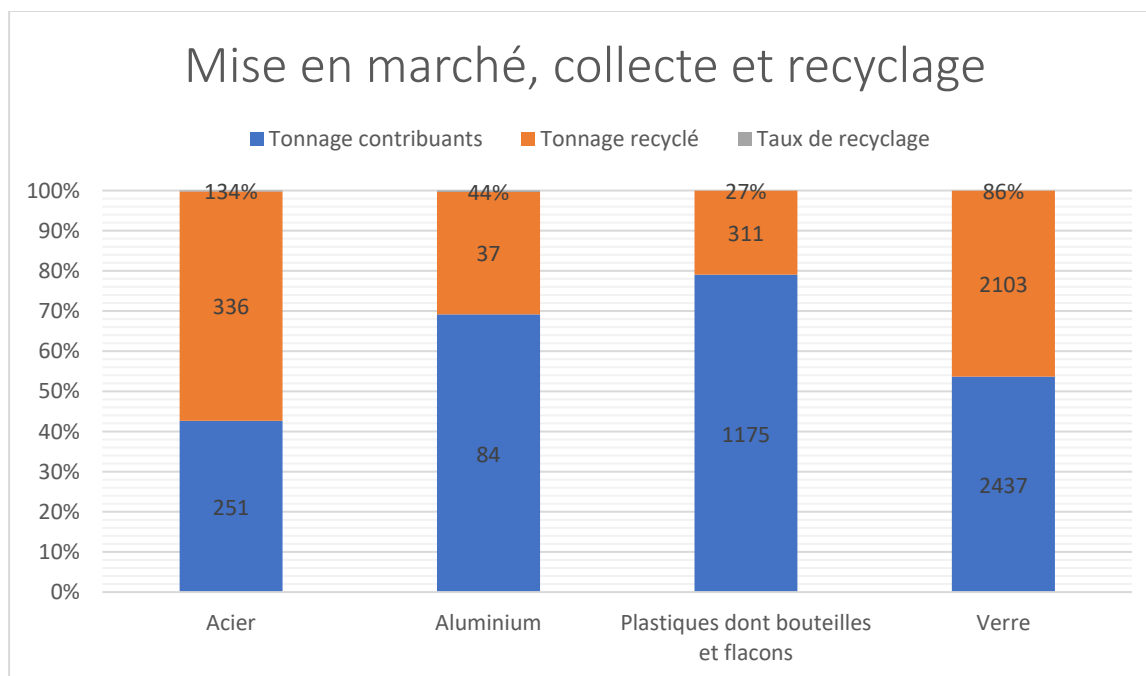
Notes: Data from the EU aggregate have been estimated by Eurostat

Source: Eurostat (env_waspac)

Tableau comparatif France/UE (Source Eurostat)



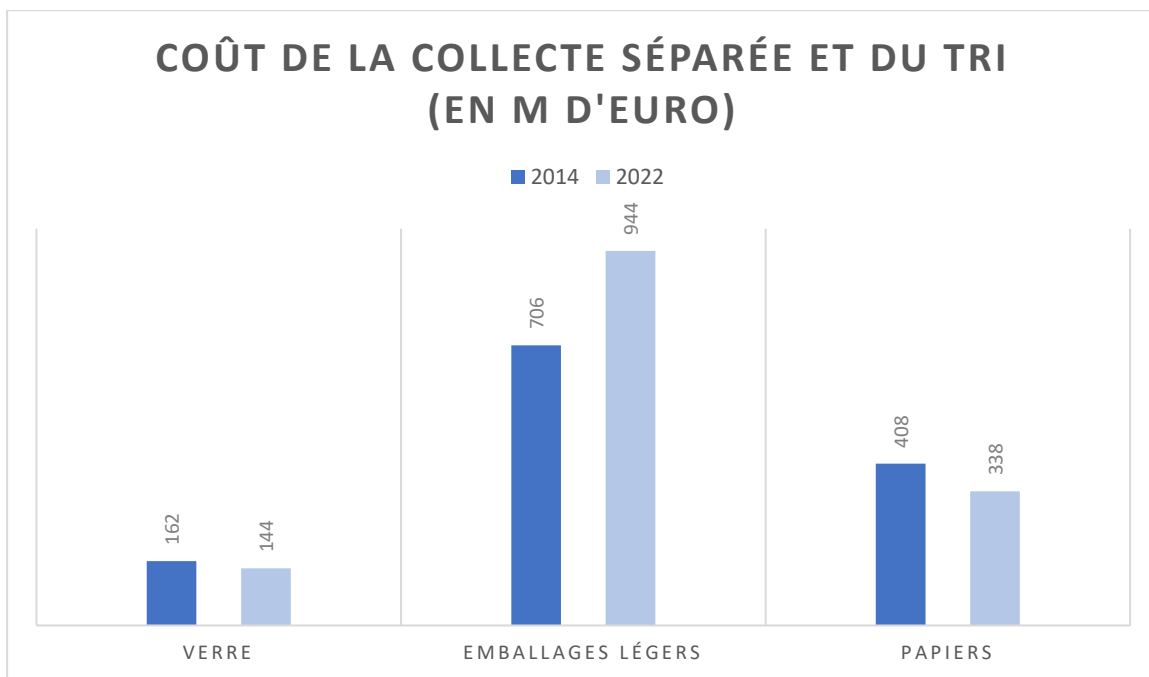
1.1 Mise en marché, collecte et recyclage



(en Kilotonne)

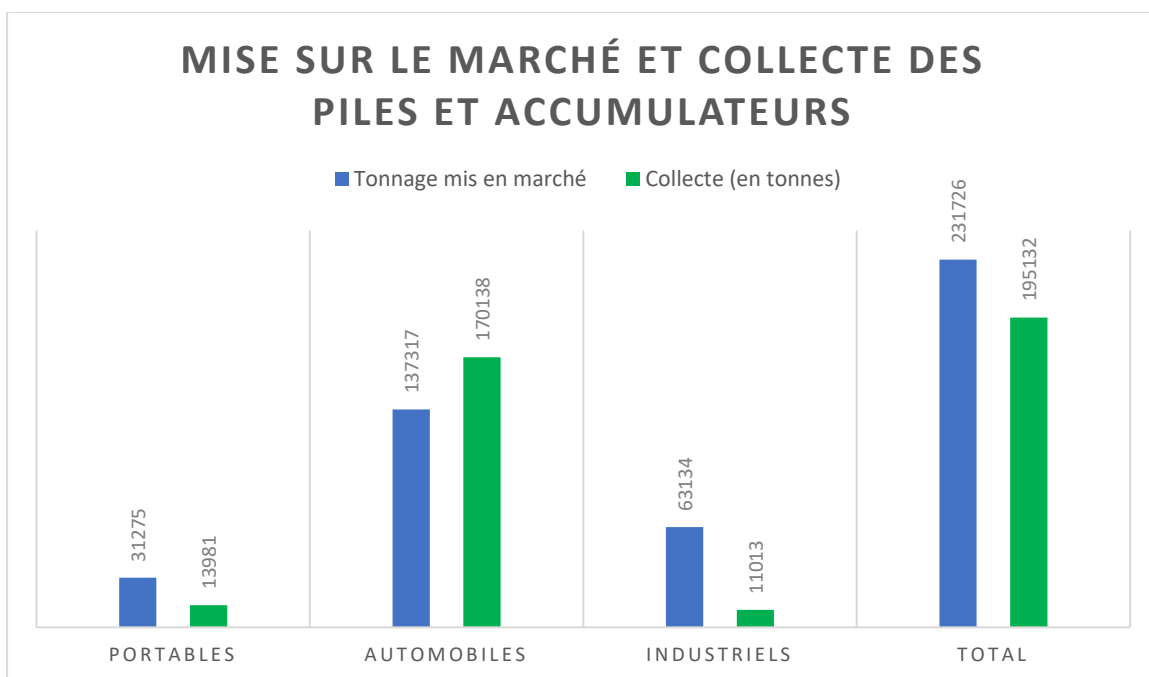
1.2 Données financières

Evaluation des coûts unitaires dans le cadre d'un service optimisé de collecte et de tri des déchets d'emballages ménagers et de papiers graphiques – Novembre 2016

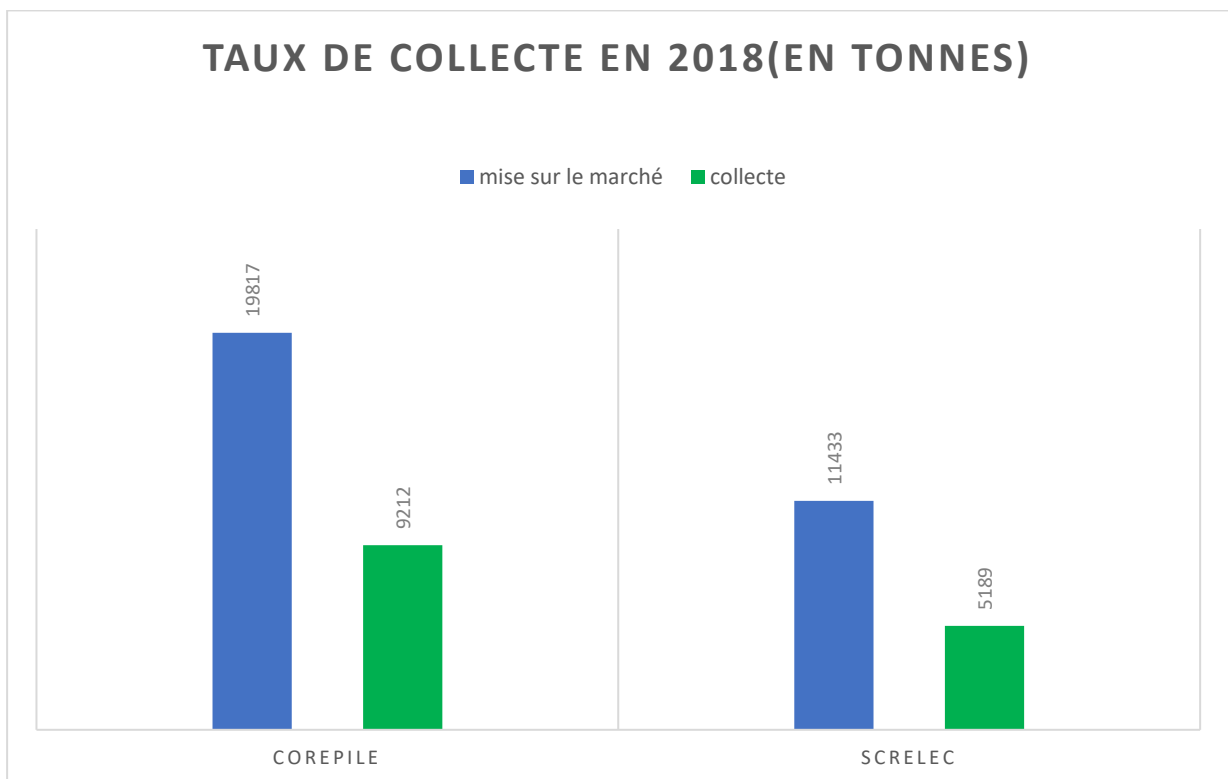
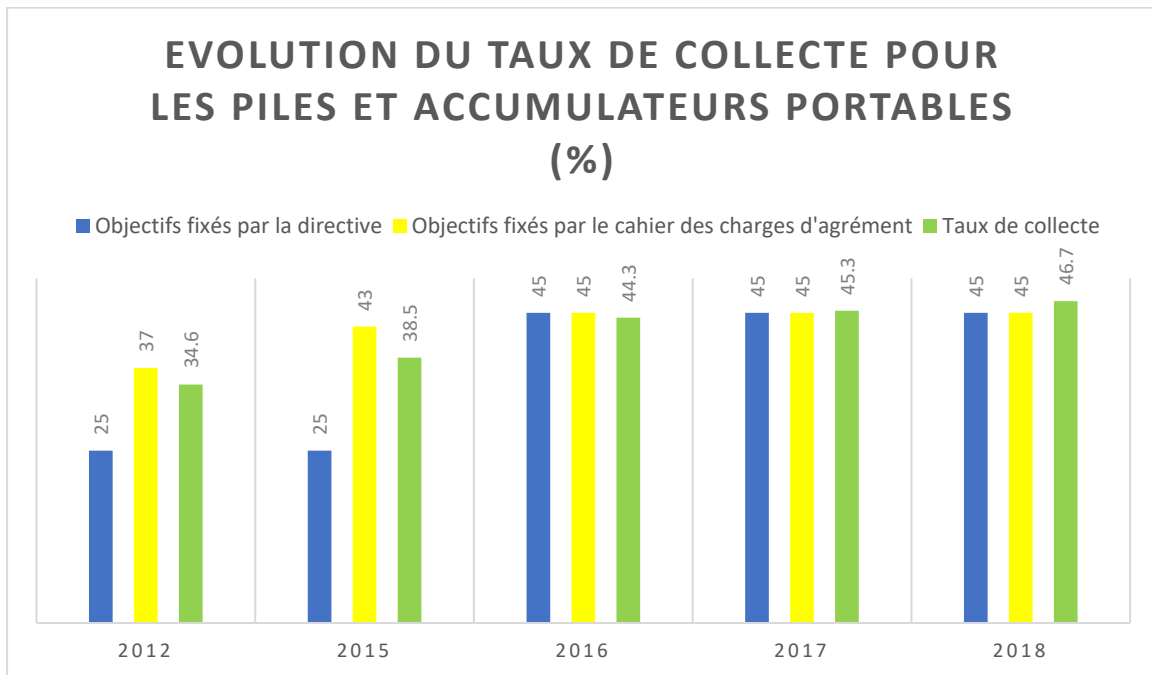


(Source ADEME)

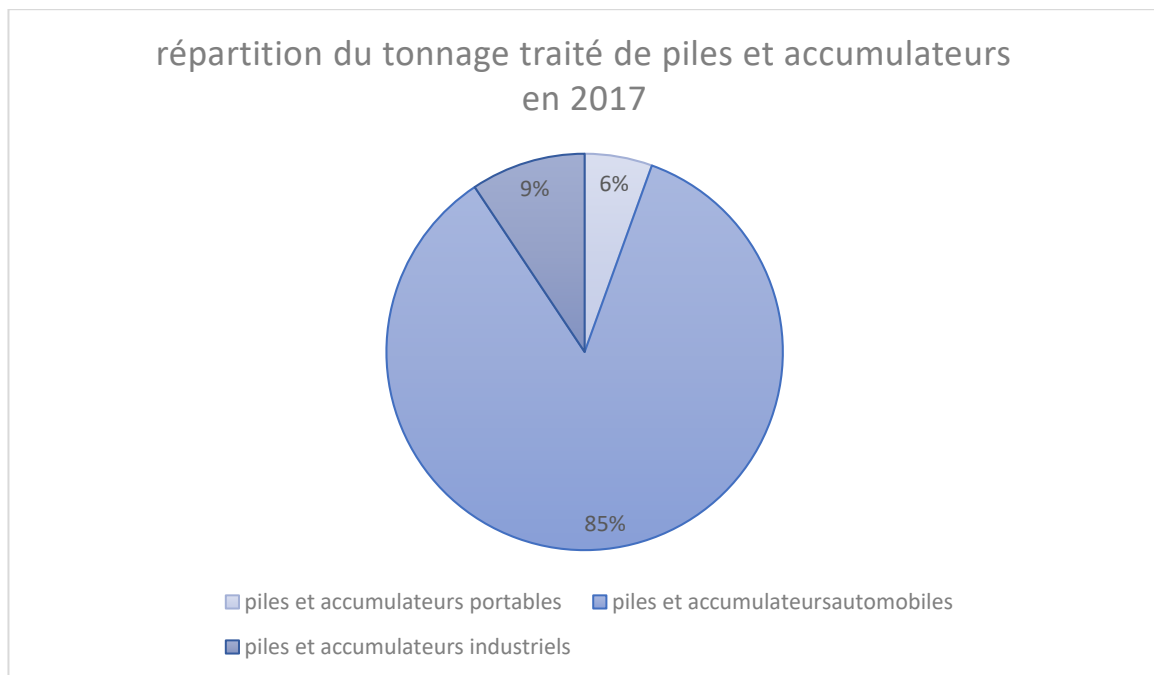
II. PILES ET ACCUMULATEURS



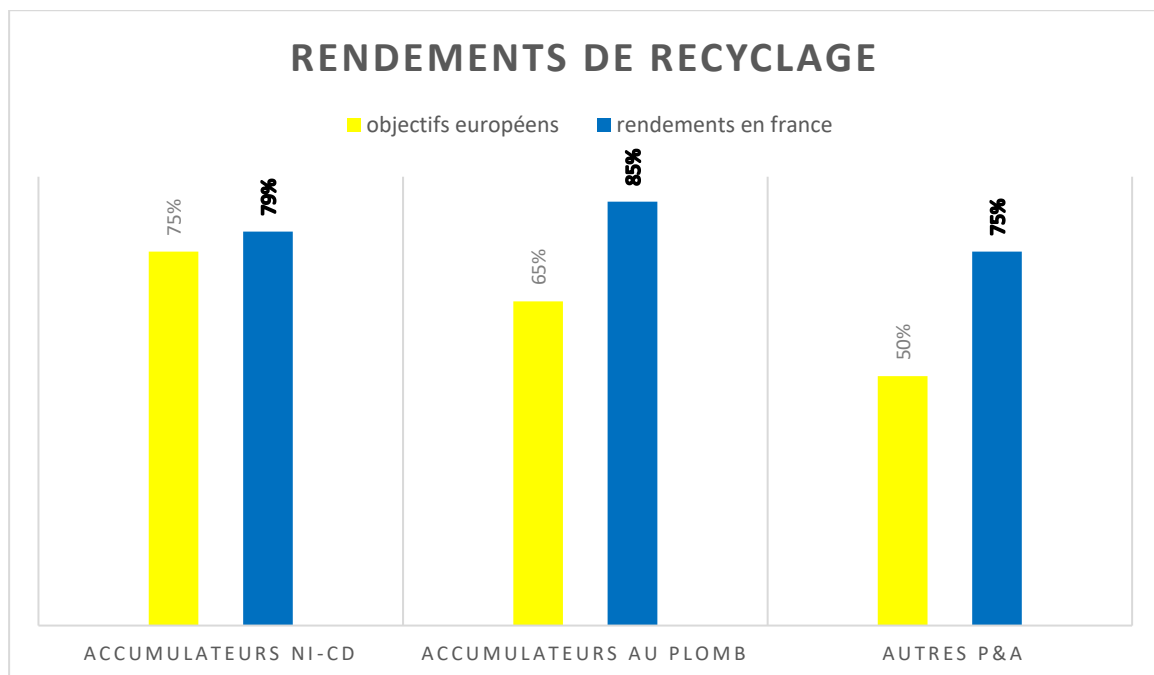
2.1 Taux de collecte



2.2 Traitement et recyclage

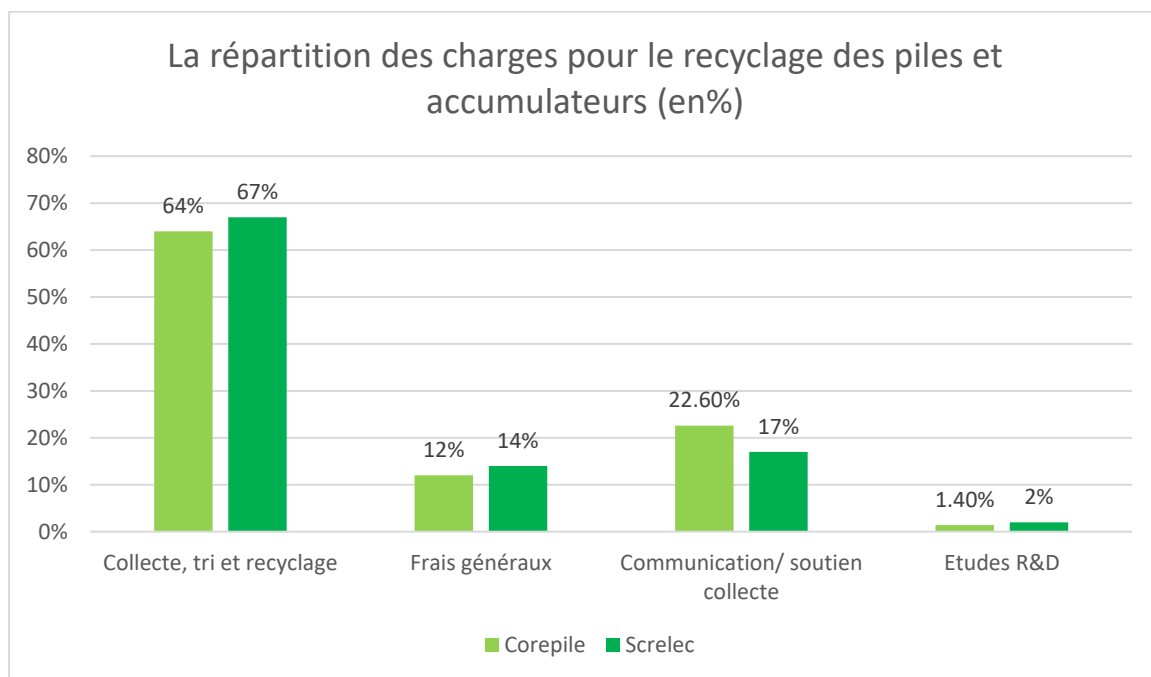


(Source ADEME 2017)

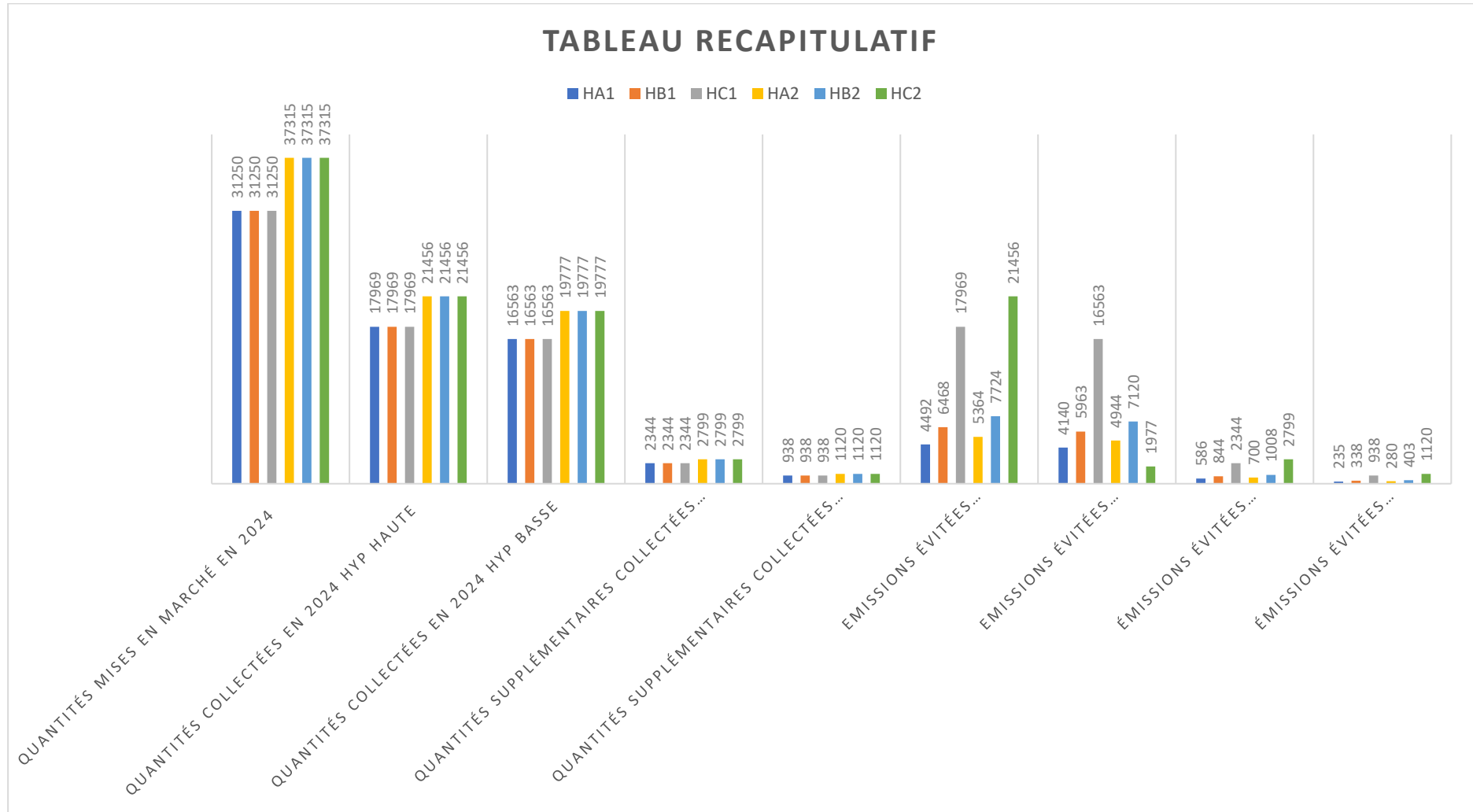


(Source ADEME 2017)

2.3 Données financières



2.4 Emissions évitées à la fin de 2024



BIBLIOGRAPHIE

- Compte-rendu de la deuxième édition du Grand Paris Circulaire
www.metropolegrandparis.fr/sites/default/files/2018-12/Compte_rendu_GPC2018_0.pdf
- Observations sur la transposition du droit européen par le projet de loi relatif à « la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire », Rapport d'information de M. Pierre Médevielle, sénateur de Haute-Garonne ; Rapport d'information n° 682 (2018/2019)
<http://www.senat.fr/rap/r18-682/r18-682-syn.pdf>
- Livre Blanc BCME 2016
<http://www.bcmelaboiteboisson.com/assets/pdf/Livre-Blanc-BCME.pdf>
- Fiche technique de l'ADEME Consigne sur les emballages boissons, novembre 2011
- Analyse de 10 dispositifs de réemploi-réutilisation d'emballages ménagers en verre – ADEME – 2018.
- Conférence de presse : Bilan et perspectives du recyclage du verre en France ; Mercredi 14 décembre 2016 - Jacques Bordat Président de la Fédération des Industries du verre d'emballage
http://www.verreavenir.fr/var/plain_site/storage/original/application/2fe639d376a4362fc696744f7e9516f2.pdf
- Le recyclage du verre d'emballage progresse et innove, Verre Avenir ; 2016
http://www.verreavenir.fr/var/plain_site/storage/original/application/07db667a46f3d1c39308466fa1dc6e10.pdf
- Recycler le verre d'emballage, Pourquoi, Comment ; Ecoemballages
<http://www.ecoemballages.fr/sites/default/files/recycler-verre-emballage-pourquoi-comment.pdf>
- LE PROJET MÉTAL - Améliorer le tri de l'aluminium issu de la collecte sélective
http://www.ecoemballages.fr/sites/default/files/files/etudes/ecoemballages_projetmetal_nov2016.pdf
- Évaluation environnementale du recyclage en France selon la méthodologie de l'analyse de cycle de vie ; FEDEREC et ADEME ; Avril 2017
http://presse.ademe.fr/wp-content/uploads/2017/05/FEDEREC_ACV-du-Recyclage-en-France-VF.pdf
- COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS Une stratégie européenne sur les matières plastiques dans une économie circulaire COM/2018/028 final
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52018DC0028#footnoteref11>
- PricewaterhouseCoopers-Ecobilan [2000] Analyses environnementales et économiques du recyclage des déchets ménagers d'emballages plastique en France, PricewaterhouseCoopers-Ecobilan
- VUE D'ENSEMBLE DES SYSTÈMES DE CONSIGNE POUR EMBALLAGES DE BOISSONS À USAGE UNIQUE ; 2016. CM et RELOOP
https://reloopplatform.eu/wp-content/uploads/2017/07/BOOKConsigneVF-Final_with_cover.pdf
- étude réalisée pour l'Association européenne des batteries portables (EPBA), publiée en août 2013

- « Corepile : rapport d'activité 2018 »
- «Screlec : 2018, l'année d'une nouvelle synergie »
- « Les Français et le recyclage des piles et des batteries (Synthèse étude filière 2018)»
par Corepile et Screlec
- « Piles et accumulateurs- Données 2017-Synthèse » ; ADEME