

ÉTUDE D'IMPACT PRÉALABLE : OPPORTUNITÉ D'UNE EXTENSION DU PÉRIMÈTRE DE LA FILIÈRE REP EMBALLAGES MÉNAGERS

Juillet 2014

Étude réalisée pour le compte de l'ADEME
par Simon Standaert (RDC environment), Bernard De Caevel (RDC environment) et Blaise
Eglie-Richters (cabinet Sartorio)

Contrat n°1302C0053

Coordination technique : Sylvain PASQUIER - Service Produits et Efficacité Matière
Direction Économie Circulaire et Déchets – ADEME Angers



SYNTHÈSE

REMERCIEMENTS

Les auteurs et l'ADEME tiennent à remercier l'ensemble des membres ayant participé au comité de pilotage pour leur contribution à la réalisation de cette étude :

ADEME : Jean-Charles Caudron, Sylvain Pasquier
ADELPHE : Dominique Simon
AMF : Jean Charles Lavier, Sylviane Oberlé
AMORCE : Nicolas Roussat,
ANIA : Laura Farrant, Patrice Robichon
Cercle National du Recyclage : Bertrand Bohain
Confédération Générale de l'Alimentation de Détail : Sandrine Bize
DGCIS : Benoit Rogeon
DGPR : Caroline Henry, Agathe Flottes
Eco-Emballages : Alexandra Lange
Finances : Dominique Viel
FNADE : Hervé Sirena,
Fédération Nationale des Boissons : Laure Bomy
France Nature Environnement : Gilbert Jeffredo
Géco : Brigitte Troël
Inter-Emballages : Jacques Bordat
Perifem : Sophie Gillier

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite selon le Code de la propriété intellectuelle (art. L 122-4) et constitue une contrefaçon réprimée par le Code pénal. Seules sont autorisées (art. 122-5) les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé de copiste et non destinées à une utilisation collective, ainsi que les analyses et courtes citations justifiées par la caractère critique, pédagogique ou d'information de l'œuvre à laquelle elles sont incorporées, sous réserve, toutefois, du respect des dispositions des articles L 122-10 à L 122-12 du même Code, relatives à la reproduction par reprographie.

SOMMAIRE

1. Objectifs de l'étude	5
2. Situation actuelle de la gestion des déchets d'emballages	6
2.1. Chiffres clés 2012	6
2.2. Fonctionnement actuel de la REP emballages ménagers	6
2.3. Responsabilité juridique de la gestion des déchets	7
2.4. Financement actuel de la collecte des déchets.....	8
2.5. Scénarios actuels considérés	8
3. Scénarios d'extension étudiés	9
3.1. Périmètre de la REP dans les scénarios d'extension	9
3.2. Evaluation de l'enjeu des tonnages de déchets concernés	11
3.3. Schémas organisationnels possibles de la REP	12
4. Grille d'analyse des scénarios	12
4.1. Objectifs attendus d'une extension de REP	12
4.2. Autres effets d'une extension de la REP	13
5. Enseignements de l'étude	14
5.1. Conclusions sur l'opportunité des scénarios	14
5.2. Points d'attention	16
6. Evaluations complémentaires à conduire.....	18

RÉSUMÉ

Etendre la REP emballages ménagers pour améliorer la gestion des déchets d'emballages des activités économiques collectés ou susceptible d'être collectés par le service public de gestion des déchets ?

La responsabilité élargie du producteur (REP) pour les emballages porte actuellement uniquement sur les emballages ménagers et fait obligation aux metteurs en marché de produits emballés à pourvoir ou à contribuer à la gestion des déchets d'emballages ménagers qui en résultent. Pour remplir leur obligation, la plupart des metteurs en marché ont choisi de s'associer en créant les entreprises Eco-Emballages et Adelphe. Ces éco-organismes s'appuient très largement sur le service public de gestion des déchets (SPGD) pour contribuer à la gestion des déchets d'emballages ménagers, les collectivités territoriales en conservant la responsabilité opérationnelle.

L'objectif de la présente étude est d'évaluer l'opportunité d'étendre cette REP aux déchets d'emballages non ménagers issus d'activités économiques collectés ou susceptibles d'être collectés par le service public de gestion des déchets (SPGD), en vue d'en améliorer la gestion.

Cette éventuelle extension ne porterait donc pas sur l'ensemble des emballages commerciaux et industriels mais uniquement sur les emballages non ménagers qui de par leurs caractéristiques sont ou peuvent être collectés dans les mêmes conditions que les déchets ménagers.

L'évaluation a été conduite au regard des objectifs attendus de l'amélioration de la gestion de ces déchets : réduction des impacts environnementaux (écoconception, recyclage), maîtrise des coûts et amélioration du fonctionnement pour les usagers. Les effets sur les metteurs en marché, les détenteurs de déchets, les collectivités et les opérateurs privés de collecte des déchets sont également étudiés, ainsi qu'une première estimation des tonnages potentiellement concernés.

Trois scénarios d'extension selon le type d'activité, le type d'emballage et le type de collecte ont été comparés entre eux et aux deux situations actuelles, c'est-à-dire avec et sans redevance pour les activités économiques qui utilisent le service public de gestion des déchets.

Cette première étude nous enseigne que l'extension de la REP pourrait présenter des avantages par rapport à la situation actuelle, qui sont à confirmer, à quantifier et à évaluer en comparaison ou en complément aux autres outils politiques qui pourraient être mis en œuvre (ex : l'obligation légale de tri à la source). L'étude permet aussi d'identifier le scénario d'extension qui apparaît potentiellement le plus opportun. Cependant, s'agissant d'une étude préalable, ces opportunités ne doivent pas être interprétées à ce stade comme une conclusion sur la pertinence de la mise en œuvre d'une extension de la REP.

Par ailleurs, il ressort que lorsqu'une redevance a été mise en place, l'opportunité de l'extension est moindre car la redevance permet déjà d'atteindre une partie des objectifs attendus.

L'étude identifie également des points d'attention pour améliorer la gestion des déchets d'emballages issus d'activités économiques collectés ou susceptibles d'être collectés par le SPGD, et pour la mise en œuvre d'une éventuelle extension de la REP.

L'étude identifie enfin les évaluations complémentaires qu'il serait nécessaire de conduire si la réflexion initiée par cette étude devait se poursuivre.

1. Objectifs de l'étude

La France a fait le choix de mettre en place depuis 1992 une politique de responsabilité élargie du producteur (REP) portant sur les déchets d'emballages ménagers. Cette REP fait obligation aux metteurs en marché de produits emballés à pourvoir ou à contribuer à la gestion des déchets d'emballages ménagers qui en résultent. Pour remplir leur obligation, la plupart des metteurs en marché ont choisi de s'associer en créant les entreprises Eco-Emballages et Adelphe. Ces éco-organismes s'appuient très largement sur le service public de gestion des déchets (SPGD) pour contribuer à la gestion des déchets d'emballages ménagers, les collectivités territoriales en conservant la responsabilité opérationnelle.

La présente étude vise à évaluer a priori l'opportunité d'étendre la REP emballages ménagers existante, aux déchets d'emballages non ménagers issus d'activités économiques collectés ou susceptibles d'être collectés par le service public de gestion des déchets (SPGD). Les activités économiques sont considérées dans la présente étude comme incluant les administrations.

Cette éventuelle extension ne porterait donc pas sur l'ensemble des emballages commerciaux et industriels mais uniquement sur les emballages non ménagers qui de par leurs caractéristiques sont ou peuvent être collectés dans les mêmes conditions que les déchets ménagers.

Les déchets d'emballages issus d'activités économiques actuellement collectés par le SPGD représentent environ 1,5 millions de tonnes. Pour les plus petites activités, le SPGD peut constituer une solution adaptée qui de ce fait est privilégiée par les acteurs. La gestion de ces déchets se caractérise par des contraintes fortes de fonctionnement pour leurs détenteurs, une marge élevée de progression du taux de recyclage, une absence d'internalisation en amont du coût de gestion de ces déchets et le plus souvent un financement forfaitaire du service par l'utilisateur. Des actions seraient à mettre en œuvre en vue d'améliorer la gestion de ces déchets, afin d'en réduire les impacts environnementaux, d'en maîtriser les coûts et d'en optimiser le fonctionnement. L'extension de la REP pourrait, parmi d'autres outils, constituer un levier pour la mise en place de ces actions.

Au regard de ces éléments, la présente étude a pour buts :

- de comparer 3 scénarios possibles d'extension de la REP entre eux et par rapport à la situation actuelle : la comparaison des contraintes et opportunités des scénarios est réalisée de manière qualitative sur la base des objectifs attendus d'une éventuelle extension.
- d'identifier les effets sur les acteurs : metteurs en marché, activités économiques détentrices de déchets d'emballages, SPGD et collecteurs privés
- d'évaluer les quantités de déchets concernées, sur base des données disponibles.

A l'inverse, la présente étude n'a pas pour vocation à :

- comparer l'extension de la REP à la mise en œuvre d'autres politiques en vue d'améliorer la gestion des déchets (par exemple, mise en place d'une obligation légale de tri à la source pour les déchets des activités économiques, ou l'imposition d'un taux de recyclage pour les déchets non-ménagers ...).
- évaluer de manière quantitative les avantages et les coûts des scénarios.
- analyser les dispositifs de collecte d'emballages issus des activités économiques déjà mis en place par certains professionnels ou collectivités.

Si la réflexion initiée par cette étude devait se poursuivre, il conviendrait d'envisager des évaluations complémentaires sur ces trois points.

A noter que étude est réalisée en tenant compte du cadre légal et réglementaire en vigueur au moment de sa publication et ne prend pas en compte les répercussions des évolutions potentielles.

2. Situation actuelle de la gestion des déchets d’emballages

2.1. Chiffres clés 2012

Circuit de collecte	Emballages ménagers consommés à domicile	Emballages issus des activités économiques	
		SPGD	Privés
Tonnage	~ 5 Mt	~ 1.5 Mt	~ 7.5 Mt
Gisement par habitant	~ 77 kg / hab	~ 23 kg / hab	~ 115 kg / hab
Taux de recyclage	~ 66 %	~ 30 %	~ 68 %

Source : ADEME

A noter :

- Certains des emballages issus des activités économiques sont dans le périmètre de la REP emballages ménagers actuelle.
- Le SPGD collecte des déchets d’emballages non-ménagers, et donc non inclus dans le périmètre de la REP emballages ménagers actuelle.

2.2. Fonctionnement actuel de la REP emballages ménagers

Périmètre de la REP

La REP actuelle porte sur les déchets résultant de l’abandon des emballages servant à commercialiser les produits consommés ou utilisés par les ménages (article R.543-55 du code de l’environnement). La notion d’emballage ménager est définie par le fait que le produit emballé a été vendu ou remis à un ménage qui consomme ou utilise ledit produit, et non par rapport à la qualité de la personne qui assure la présentation à la collecte de la poubelle dans laquelle l’emballage est jeté.

La REP actuelle porte donc sur les déchets d’emballages ménagers qui sont

- consommés à domicile ;
- ou consommés hors domicile par des ménages, par exemple dans une gare ou dans la restauration moderne. Les détenteurs finaux de ces déchets d’emballages ménagers sont des activités économiques dont les déchets peuvent être collectés par le SPGD ou des opérateurs privés.

Du fait de la définition actuelle, pour savoir si un emballage mis en marché fait partie du périmètre de la REP, il est nécessaire d'être en capacité d'identifier son consommateur final. Or, dans certains cas, il est difficile d'assurer la traçabilité du produit emballé (beaucoup d'intermédiaires), ce qui peut générer une incertitude sur le montant de contribution réellement due par un metteur en marché.

Organisation de la REP

Pour assurer leur obligation de gestion des emballages ménagers, l'immense majorité des metteurs en marché a choisi de s'associer en créant les entreprises Eco-Emballages et Adelphe. Ces éco-organismes s'appuient très largement sur le service public de gestion des déchets (SPGD) pour gérer les déchets d'emballages ménagers. Les collectivités territoriales conservent la responsabilité opérationnelle de la gestion des déchets d'emballages et reçoivent des soutiens après signature d'un contrat avec l'un des éco-organismes. La majeure partie de ces soutiens prend la forme d'un soutien financier par tonne d'emballages ménagers recyclée ou valorisée énergétiquement, correspondant en théorie aux tonnages concernés par la REP actuelle. En pratique, Eco-Emballages soutient les collectivités jusqu'à un tonnage plafond par collectivité. Certains tonnages non ménagers issus des activités économiques peuvent donc être soutenus, mais le système de plafond est prévu pour ne financer en moyenne annuelle sur toute la France que les tonnages du périmètre actuel :

- Pour les déchets d'emballages ménagers gérés par le service public et qui sont collectés auprès des activités économiques le barème de soutiens aux collectivités s'applique sans distinction.
- Pour les déchets d'emballages ménagers gérés en dehors du service public, les possibilités d'interventions des éco-organismes sont actuellement limitées et précisées par le cahier des charges d'agrément : participation financière après avis des ministères signataires de l'agrément et de la commission consultative d'agrément, mise à disposition de supports de communication et aide technique à la mise en place d'actions facilitant la collecte.

2.3. Responsabilité juridique de la gestion des déchets

Au niveau juridique, il existe deux régimes de responsabilité de gestion des déchets détenus par des activités économiques :

- un régime « général », dans lequel la responsabilité pèse sur les producteurs de déchets et détenteurs de déchets qui sont tenus d'assurer ou d'en faire assurer la gestion
- un régime « spécial », dit de « responsabilité élargie du producteur », dans lequel le terme producteur désigne les metteurs en marché de produits à l'origine des déchets et à qui il peut être fait obligation de pourvoir ou de contribuer à la gestion de ces déchets.

Le régime spécial s'applique sans préjudice de la responsabilité des détenteurs de déchets. Dans les cas où le régime spécial s'applique, à la fois les détenteurs de déchets et les metteurs en marché ont donc une responsabilité par rapport à la gestion des déchets. Il y a une complémentarité entre ces deux responsabilités.

2.4. Financement actuel de la collecte des déchets

Les collectes privées sont financées par le détenteur du déchet, client de l'opérateur, sur base d'une facture de prestation.

Le SPGD est financé par différents **canaux combinables** :

- Financement **par voie fiscale**, à travers la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et le budget général de la collectivité. La TEOM est une taxe sur le foncier bâti, c'est-à-dire en fonction de la surface du bâtiment, due par les ménages et par les entreprises. Son montant est indépendant du service rendu. En principe, la collectivité peut exonérer certains redevables n'utilisant pas le SPGD qui en font la demande, mais c'est rare en pratique, essentiellement en raison des lourdeurs administratives. Par conséquent, en général, la TEOM est payée même par les détenteurs qui n'utilisent pas le SPGD. Les administrations, ne sont pas assujetties à la taxe sur le foncier bâti, et de ce fait ne payent pas la TEOM même si elles utilisent le SPGD.
- Financement **par voie de redevance**. Il s'agit d'un financement variable dû par les utilisateurs du SPGD dont le montant dépend de l'ampleur du service rendu. Différents paramètres sont utilisés par les collectivités pour établir le montant de la redevance : nombre de présentations, taille des contenants, volume ou poids collectés ... On parle de redevance spéciale (RS) lorsque la redevance est limitée aux activités économiques et de redevance incitative (RI) lorsqu'elle concerne aussi les ménages. La RS est obligatoire lorsque le SPGD est financé pour les ménages par voie fiscale, mais cette obligation légale est peu appliquée par les collectivités.

En complément le SPGD peut être financé par les recettes suivantes :

- Financement par les **contributions des metteurs en marché** : il s'agit des soutiens apportés par les Eco-organismes Eco-Emballages et Adelphe dans le cadre des contrats signés avec les collectivités. Ce mode de financement est inexistant actuellement pour les déchets non-ménagers. Une extension de la REP pourrait avoir pour effet d'étendre ces contributions à certains déchets non-ménagers
- Recettes de vente des matières triées

2.5. Scénarios actuels considérés

L'étude vise à comparer 3 scénarios d'extension de la REP à la situation actuelle. Compte tenu de l'impact important des conditions de financement du service sur son fonctionnement et les pratiques des usagers, deux modes de financement du SPGD pour les déchets issus des activités économiques ont été distingués :

- Collectivités en tarification variable : financement variable en fonction du service rendu à travers une redevance spéciale ou incitative. Par exemple, une diminution des quantités de déchets d'emballages collectées par le SPGD auprès d'un professionnel donne lieu à une diminution du coût à charge du professionnel.
- Collectivités en tarification forfaitaire : financement forfaitaire sur une base fiscale indépendante du service rendu. Une variation des quantités de déchets ne donne pas lieu à une variation du montant de la taxe.

3. Scénarios d'extension étudiés

3.1. Périmètre de la REP dans les scénarios d'extension

Le tableau suivant présente les caractéristiques des trois scénarios d'extension étudiés:

- L'approche retenue pour la définition du périmètre de l'extension
- La nature des critères de sélection à éventuellement définir pour préciser le champ de la REP.
- La nature des déchets qui sont typiquement visés par chaque scénario : plutôt des déchets de type ménager comme dans la REP actuelle ou également des déchets de type industriels, comme les emballages de transport.
- Précisions sur les limites du périmètre de la REP en fonction des acteurs : pour un metteur en marché, tous les emballages d'un produit donnés sont-ils concernés par la REP ? Pour un détenteur tous ses déchets emballages sont-ils concernés par la REP ? La nature de l'opérateur de collecte est-elle prise en compte ?
- Les metteurs en marché qui seraient concernés : vise-t-on plutôt les mêmes metteurs en marché qu'actuellement ou y-a-t-il une augmentation et une diversification des metteurs en marché concernés ?

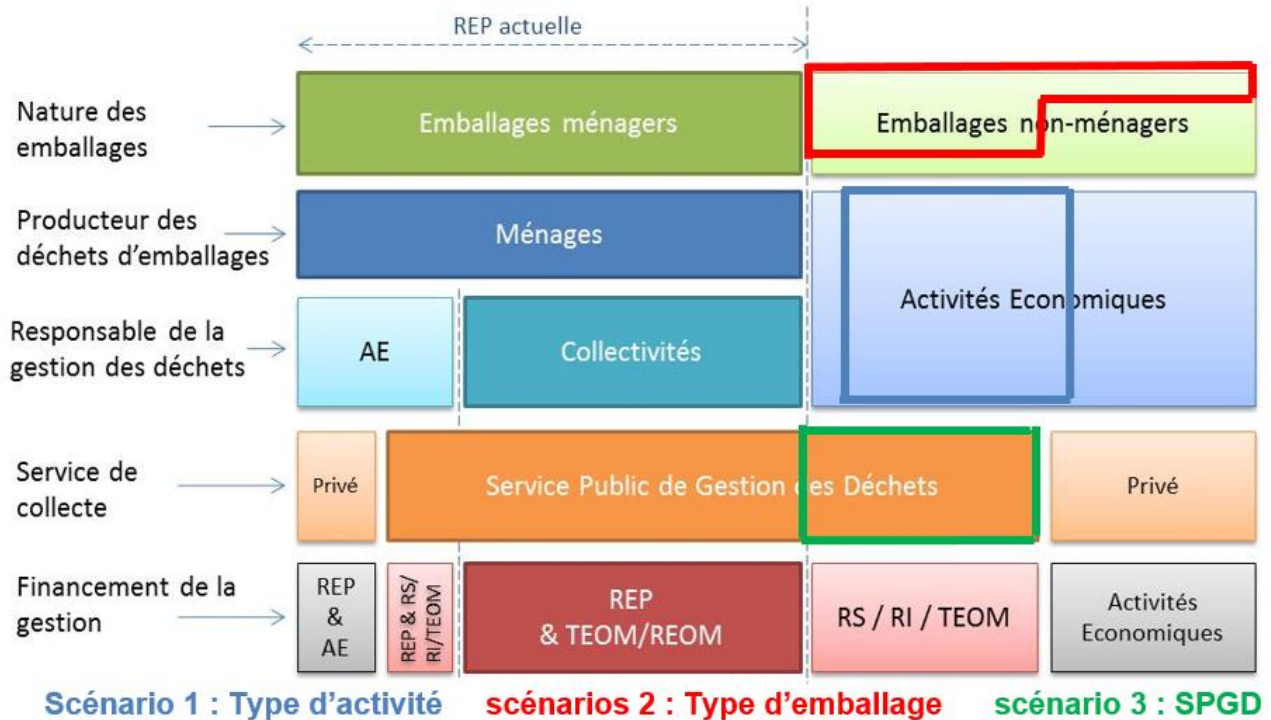
	Scénario 1 –type d'activité	Scénario 2 – Type d'emballage	Scénario 3 - SPGD
Définition	Le périmètre de la REP est défini selon la nature des activités économiques qui détiennent les déchets d'emballages.	Le périmètre de la REP est défini par une liste d'emballages, fixé sur base de leurs caractéristiques propres.	Le périmètre de la REP est défini par les déchets d'emballages qui sont effectivement collectés par le SPGD.
Critères de sélection	La liste des activités est définie en fonction de leur nature (code NAF par exemple) et d'un seuil de taille <i>Exemples :</i> <i>boulangeries de moins de 5 employés, commerces de moins de 200 m², etc.</i>	La liste des emballages peut être définie par <ul style="list-style-type: none"> • le produit contenu • la matière • le volume <i>Exemples : bouteilles de soda en PET de moins de 2 l, boîtes en carton d'imprimante de moins de 0.5 m³.</i>	Pas de critère autre que « collecte par le SPGD »
Nature des déchets d'emballages visés	Déchets d'emballages de type ménager et commerciaux et industriels.	Déchets de type ménager uniquement mais produits par des activités économiques.	Emballages ménagers et certains emballages commerciaux et industriels collectés par le SPGD.

	Scénario 1 –type d'activité	Scénario 2 – Type d'emballage	Scénario 3 - SPGD
Limite du périmètre de la REP en fonction des acteurs	<p>Pour un type d'emballage déterminé, seule une partie de ceux mis en marché est concernée, en fonction des activités utilisatrices</p> <p><u>tous</u> les déchets d'emballages d'un détenteur sont concernés si son activité est dans la REP</p> <p>les collectes publiques et privées sont prises en compte</p>	<p>Pour un type d'emballage déterminé de la liste de la REP, tous les emballages mis en marché sont concernés</p> <p><u>seule une partie des</u> déchets d'emballages d'un détenteur sont concernés</p> <p>les collectes publiques et privées sont prises en compte</p>	<p>Pour un type d'emballage déterminé, seule une partie de ceux mis en marché est concernée, en fonction de sa collecte par le SPGD</p> <p>si les déchets d'un détenteur sont collectés par le SPGD, <u>tous</u> les déchets d'emballages de ce détenteur sont concernés</p> <p>les collectes privées ne sont pas prises en compte</p>
Nombre et type de metteurs en marché visés	De nouveaux metteurs en marché seraient concernés	Proche de la situation actuelle avec sensiblement les mêmes metteurs en marché qu'actuellement	De nouveaux metteurs en marché seraient concernés.

Notes :

- Le scénario 2 – type d'emballage est celui qui est d'application en Belgique. Les déchets d'emballages ménagers sont gérés par l'éco-organisme Fost Plus. Parallèlement il existe une REP pour les déchets d'emballages professionnels, gérée par l'éco-organisme Val-i-Pac avec des montants des contributions nettement plus faibles que pour les déchets d'emballages ménagers.
- Le scénario 3 – SPGD est celui qui est appliqué pour la REP Papiers en France. La contribution des metteurs en marché est basée sur un ratio par défaut de papiers collectés par le SPGD, que les metteurs en marché peuvent modifier sur base d'une justification.

Le schéma suivant synthétise les périmètres des scénarios. Les contours des périmètres des scénarios montrent que le scénario 1 se définit en fonction des activités génératrices des déchets, le scénario 2 en fonction de la nature des déchets d'emballages et le scénario 3 inclut tous les déchets d'emballages non-ménagers collectés par le SPGD.



Remarques :

- La taille des cases n'est pas proportionnelle aux tonnages ou aux budgets concernés.
- Le budget général peut aussi intervenir dans le financement du SPGD

3.2. Evaluation de l'enjeu des tonnages de déchets concernés

Pour le scénario 1 – type d'activité, seuls les tonnages totaux d'emballages commerciaux et industriels par secteur sont disponibles et ne renseignent pas sur la part de ces emballages qui seraient concernés par la REP pour chaque secteur. Ces valeurs ne peuvent donc pas être utilisées ici. De plus l'enjeu de tonnage dépend de la définition des activités qui seraient retenues dans le champ de la REP.

Pour le scénario 2 – type d'emballage, une première approche peut être obtenue à partir des données disponibles sur la consommation hors domicile des ménages (étude sur le gisement des emballages) qui conduisent à une évaluation d'environ 1 million de tonnes d'emballages.

Pour le scénario 3 – SPGD, l'enjeu tonnage serait de l'ordre de 1,5 millions de tonnes. Une partie de ces emballages, liés à la consommation hors domicile, contribue déjà à la REP actuelle. Par ailleurs le développement de collecte spécifiques des déchets d'activités économiques afin d'en accroître le recyclage devrait se traduire par une diminution des tonnages correspondant dans le service public.

3.3. Schémas organisationnels possibles de la REP

Dans le cadre d'une REP, les metteurs en marché peuvent s'organiser de différentes façons pour exercer leur responsabilité de pourvoir ou de contribuer à la gestion des déchets. Voici les principaux systèmes pouvant être mis en place.

- Les metteurs en marché adhèrent à un éco-organisme qui
 - passe des contrats avec les opérateurs de collecte (SPGD ou privés) afin de contribuer financièrement à la collecte des déchets du périmètre.
 - passe des contrats avec les détenteurs de déchets du périmètre, afin de leur verser des soutiens financiers pour la gestion de leurs déchets.
 - propose sa propre collecte séparée aux détenteurs de déchets du périmètre (éco-organisme opérationnel),
 - combine ces trois systèmes.
- Les metteurs en marchés mettent en place directement la gestion de leurs propres déchets (éventuellement de manière mutualisée entre plusieurs metteurs en marché d'un même secteur). On parle alors de systèmes « individuels », par exemple en logistique retour.

Dans le scénario 3, la contractualisation avec les opérateurs privés, le passage par un éco-organisme opérationnel ou par des systèmes individuels ne sont pas applicables car le périmètre exclut les flux pris en charge par ces acteurs, les seuls flux faisant partie du périmètre étant ceux collectés par le SPGD.

4. Grille d'analyse des scénarios

La grille d'analyse des scénarios s'appuie sur les objectifs attendus de la mise en œuvre d'une extension de REP et les effets potentiellement produits sur les acteurs.

4.1. Objectifs attendus d'une extension de REP

Les objectifs attendus de la mise en place d'une extension de la REP sont :

- Amélioration de la maîtrise des **impacts environnementaux** par :
 - l'écoconception des emballages, y compris à travers la prévention (par exemple, amélioration de la recyclabilité ou diminution du poids d'un emballage).
 - l'augmentation du taux de recyclage, en particulier pour les emballages non-ménagers qui sont aujourd'hui collectés en mélange par le SPGD (mise en place de collectes séparatives adaptées et participation des détenteurs de déchets au tri à la source).

- Amélioration du **fonctionnement des collectes et de la maîtrise des coûts totaux**¹ par l'implication des metteurs en marché au travers de la REP dans la gestion du dispositif, de manière directe et/ou indirecte et en rassemblant les conditions pour que les détenteurs de déchets, le SPGD, les collecteurs privés et les metteurs en marché
 - Choisissent le dispositif le plus efficace. (type de conteneurs, adaptation de la fréquence de collecte, logistique retour, amélioration de la qualité des flux collectés).
 - Puissent réaliser des économies d'échelle.

4.2. Autres effets d'une extension de la REP

Les effets étudiés sont les suivants² :

- Effets sur certains acteurs en matière de coût ou de conditions de marché :
 - Le risque que certains détenteurs de déchets paient *in fine* trop pour la gestion de leurs déchets d'emballages, c'est-à-dire un montant supérieur au coût réel de gestion.
 - L'extension peut entraîner une modification des risques de distorsion de concurrence :
 - Entre opérateurs de la collecte. Exemple : SPGD vs. collecte privée
 - Entre activités économiques détentrices de déchets d'emballages. Exemple : caviste vs. restaurant qui vend du vin
 - Entre matériaux: plastique vs. métal
 - Entre metteurs en marché
- Effet sur l'équilibre financier recettes-dépenses des collectivités territoriales assurant le SPGD du fait d'une évolution selon les scénarios des déchets d'emballages pris en charge par le SPGD : effet sur le coût de collecte, les économies d'échelle, les recettes de taxe et de redevance et les soutiens liés à la contribution des metteurs en marché.
- Effets sur les coûts administratifs liés à la gestion des déchets d'emballage du périmètre par les metteurs en marché et à son contrôle. Il s'agit des coûts de déclaration pour les metteurs en marché et des coûts de contrôle pour les pouvoirs publics. Ces coûts dépendent notamment de l'organisation de la REP: éco-organisme ou systèmes individuels.

¹ Coûts totaux pour l'ensemble des acteurs, indépendamment de la répartition du financement des coûts entre les différents acteurs

² Les effets étudiés sont uniquement ceux qui sont différenciants en fonction des scénarios d'extension.

5. Enseignements de l'étude

5.1. Conclusions sur l'opportunité des scénarios

Avertissement

L'opportunité d'une extension est évaluée sur base d'une analyse qualitative.

La présence d'une opportunité pour un scénario ne peut pas être interprétée comme une conclusion sur la pertinence de la mise en œuvre du scénario. Il s'agit d'une étude préalable permettant d'identifier des scénarios potentiellement opportuns mais nécessitant des évaluations complémentaires avant toute décision de mise en œuvre.

Conclusion 1 :

Parmi les trois scénarios d'extension étudiés

- **le scénario 2 – type d'emballage est celui qui présente la meilleure opportunité.**
- **le scénario 1 – type d'activité présente une opportunité moindre.**
- **le scénario 3 – SPGD présente des contraintes supérieures aux autres**

L'extension suivant le scénario 2 – type d'emballage pourrait contribuer à tous les objectifs de la REP, sans inconvénient majeur identifié à ce stade, notamment en termes d'effets sur les acteurs, mais avec une attention particulière à porter au risque de distorsion de concurrence dans la définition du périmètre de la REP (cf point d'attention 4) .

Le scénario 1- type d'activité présente des avantages similaires, mais implique aussi des coûts administratifs très élevés liés à la difficulté de pouvoir justifier des emballages devant être déclarés par les metteurs en marché (faute de pouvoir tracer le circuit de distribution d'un produit emballé) et éventuellement à l'identification des quantités de déchets collectés pour lesquels les metteurs en marché doivent pourvoir ou contribuer.

Dans le scénario 3 - SPGD, seuls les flux collectés en SPGD peuvent être soutenus. La prise en charge de la gestion par les metteurs en marché ne permet donc pas d'encourager

- le choix du dispositif le plus adapté en terme de maîtrise des coûts totaux si celui-ci est hors SPGD
- l'augmentation du recyclage hors SPGD

De plus, le scénario 3 –SPGD implique des coûts administratifs élevés et des risques de distorsion de concurrence. Ce scénario pourrait également conduire à une prise en charge de tonnages plus élevés de déchets d'emballages par le SPGD. Il ne présente donc aucun avantage relatif par rapport au scénario 2 – type d'emballage.

Conclusion 2 :

Le scénario 2 – type d'emballage pourrait présenter des avantages par rapport à la situation actuelle, qui sont à confirmer et à quantifier

Les avantages potentiels identifiés par rapport à la situation actuelle sont :

- Un encouragement à l'écoconception
- Un encouragement à l'augmentation du taux de recyclage, y compris pour les flux collectés hors SPGD si des soutiens adaptés sont apportés.
- D'induire une maîtrise des coûts totaux et du fonctionnement des collectes, en particulier lorsque la collectivité est en tarification forfaitaire, parce que les détenteurs ont un grand choix de dispositifs de collecte (SPGD, collecte privée, logistique retour)
- Une maîtrise des effets sur les acteurs (en particulier coût administratif maîtrisé liés aux déclarations des metteurs en marchés),

Conclusion 3 :

Le degré de généralisation de la redevance spéciale ou incitative influe sur les avantages potentiels d'une extension : les avantages apparaissent moindres lorsqu'une redevance spéciale ou incitative a été mise en place

Les avantages potentiels de l'extension dans les collectivités où une tarification variable a été mise en place concerneraient surtout :

- L'écoconception, en particulier s'il y a une éco-modulation des contributions,
- L'augmentation du taux de recyclage concerne essentiellement les flux hors SPGD qui se retrouveraient inclus dans le périmètre de la REP.

En particulier, dans ce cas, l'extension ne présente pas d'avantage marqué en termes de coûts totaux et fonctionnement des collectes.

5.2. Points d'attention

Amélioration de la gestion des déchets d'emballages issus d'activités économiques collectés ou susceptibles d'être collectés par le SPGD

Point d'attention 1. Assurer une transparence et une meilleure connaissance des coûts par les détenteurs de déchets d'emballages

La connaissance des coûts du service par les détenteurs de déchets d'emballages constitue un levier essentiel dans l'évolution des pratiques et la responsabilisation des acteurs. Une plus grande transparence sur les coûts des prestations, les recettes liées à la vente éventuelle des matériaux et les sources de financement permet aux détenteurs de déchets de mieux choisir, organiser et optimiser leur dispositif de gestion. Il paraît souhaitable d'avoir une pédagogie des coûts réels, même si éventuellement seule une partie du coût total serait supportée par les détenteurs de déchets. L'ensemble des acteurs de la chaîne (metteurs en marché, opérateurs de gestion des déchets, détenteurs de déchets) est alors encouragée à diminuer les impacts environnementaux, à améliorer le fonctionnement et la maîtrise du coût de gestion des déchets.

Point d'attention 2. Appliquer une redevance spéciale ou incitative pour les déchets issus des activités économiques pris en charges par le SPGD.

Une généralisation de la redevance spéciale ou incitative est un levier d'amélioration de la gestion des déchets issus des activités économiques pris en charges par le SPGD. En effet, comme la TEOM est forfaitaire, le coût d'utilisation du SPGD est perçu comme nul par les détenteurs (pour les administrations le coût est réellement nul). Dès lors, ce système freine le passage à un dispositif alternatif parfois plus efficace et/ou moins cher. Une généralisation de la redevance spéciale ou incitative permettrait d'encourager les détenteurs de déchets et les opérateurs de gestion à opter pour un dispositif de recyclage et établirait une plus grande équité entre les acteurs utilisateurs du service. La possibilité d'exonération de la TEOM en cas de non-utilisation du SPGD peut constituer aussi un levier intéressant.

Mise œuvre d'une éventuelle extension de la REP

Point d'attention 3. Veiller à la cohérence de l'extension de la REP par rapport au périmètre actuel

Une révision du périmètre de la REP peut s'envisager comme :

- Tout le périmètre actuel est maintenu et il ne peut y avoir que des compléments.
- Un nouveau périmètre se substitue au périmètre existant, afin d'assurer une meilleure cohérence et faciliter la lisibilité du périmètre pour les metteurs en marché. Cependant dans ce cas, une attention particulière sera à porter pour éviter au maximum le cas des déchets d'emballages actuellement dans le périmètre de la REP et qui ne le seraient plus.

Point d'attention 4. Tenir compte des risques de distorsion de concurrence dans la définition du périmètre de la REP.

- Dans le cas du scénario 1- type d'activité, le choix des activités devrait permettre d'éviter le risque de distorsion de concurrence entre activités. Par exemple, si les cavistes sont inclus, il conviendrait d'inclure également les bars à vins qui vendent des bouteilles.
- Dans le cas du scénario 2 – type d'emballage, le choix des emballages devrait permettre d'éviter le risque de modification du contexte de concurrence entre matériaux d'emballages. Par exemple, si une bouteille de soda en plastique de 33 cl est incluse, la boîte en métal de 33 cl devrait également être incluse. Sinon, il y a un risque de pénalisation des metteurs en marché de bouteilles en plastique. Si tous les emballages « concurrents » sont inclus dans la REP, la distorsion de concurrence sera évitée.

Point d'attention 5. Maitriser la charge administrative

- L'extension de la REP induirait une nouvelle charge de déclaration pour les metteurs en marchés qui jusqu'ici n'étaient pas dans le périmètre (pour les metteurs en marché déjà concernés la déclaration pourrait être simplifiée ou complétée selon les scénarios).
- L'augmentation du nombre de metteurs en marché pourrait rendre plus difficile le contrôle des déclarations (notamment pour les importations et la vente à distance) et en cas de système collectif la perception des contributions.
- Par ailleurs pour les metteurs en marché souhaitant mettre en place un système individuel ou une organisation particulière, les démarches nécessaires pour faire valider leur dispositif ne doivent pas constituer un frein à l'adoption de dispositifs efficaces. Il faut veiller au contraire à faire de l'extension un encouragement à opter pour le dispositif le plus efficace, au regard du fonctionnement de l'ensemble de la filière.

Point d'attention 6. Veiller à éviter que l'extension de la REP impacte négativement la qualité du tri et du recyclage

Le risque d'impact négatif est lié à une augmentation :

- du nombre de détenteurs de déchets d'emballages qui trient
- du degré de concurrence entre opérateurs de collecte car une concurrence exacerbée pourrait se faire au détriment d'un bon fonctionnement du service.

6. Evaluations complémentaires à conduire

A l'issue de la réalisation de la présente étude, des évaluations complémentaires apparaissent nécessaires si l'on souhaite définir la politique la plus pertinente à mettre en œuvre pour améliorer la gestion des déchets d'emballages issus d'activités économiques collectés ou susceptibles d'être collectés par le SPGD et atteindre les objectifs poursuivis. Les objectifs de ces évaluations pourraient être de :

- prendre en considération d'autres outils politiques existants hors extension de la REP,
- alimenter l'analyse en tenant compte des expériences de terrain visant à améliorer la gestion des déchets d'emballages issus d'activités économiques
- évaluer de manière quantitative les impacts économiques et environnementaux de l'éventuelle politique.

Ces évaluations complémentaires pourraient s'articuler en trois étapes :

Etape de l'évaluation	Exemples d'éléments à analyser	Objectifs de l'analyse	Moyens d'analyse
Analyse des expériences de terrain	<ul style="list-style-type: none"> • Logistique retour • Collectivités proactives • Collectivités laissant une grande place aux collectes privées • ... 	<p>Identifier les verrous et les leviers pour la mise en œuvre de dispositifs efficaces.</p> <p>Recueil de données de terrain</p> <p>Analyse des conditions d'extrapolations</p>	Description et analyse de cas concrets.
Evaluation des autres outils politiques envisageables (hors extension REP)	<ul style="list-style-type: none"> • Redevance incitative • Obligation de tri • Objectif de recyclage • Certificats échangeables de recyclage • ... 	<p>Identifier les avantages et inconvénients de ces politiques au vu des objectifs attendus de la REP et des objectifs propres à ces politiques.</p> <p>Identifier les effets sur les acteurs.</p>	Analyse qualitative des politiques.
Construction et analyse coûts-bénéfices de scénarios de mise en œuvre	Construire des scénarios précis s'appuyant sur une ou plusieurs politiques avec et/ou sans extension de la REP.	Déterminer l'articulation de politique la plus efficace au niveau économique et environnemental.	Analyse quantitative coût-bénéfice comparée tenant compte des aspects économiques et environnementaux.

L'ADEME EN BREF

L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. Afin de leur permettre de progresser dans leur démarche environnementale, l'agence met à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, ses capacités d'expertise et de conseil. Elle aide en outre au financement de projets, de la recherche à la mise en œuvre et ce, dans les domaines suivants : la gestion des déchets, la préservation des sols, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la qualité de l'air et la lutte contre le bruit.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle conjointe du ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie et du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.



ADEME
20, avenue du Grésillé
BP 90406 | 49004 Angers Cedex 01

www.ademe.fr