Comité de concertation sur l'établissement d'un dispositif de consigne

Contribution de Zero Waste France

Dans le cadre des débats autour de la mise en place d'un système de consigne sur les emballages ménagers en France, la priorité de Zero Waste France, en tant qu'association environnementale, a été d'élaborer des propositions de **système de consigne permettant de favoriser le réemploi des emballages**. Nous sommes en effet convaincus que c'est de cette manière que nous pourrons réduire significativement l'empreinte environnementale du secteur du conditionnement et de la distribution (partie 1). Il est d'ailleurs particulièrement dommage que le collectif boissons qui a élaboré la proposition de consigne pour recyclage ait négligé cette piste de travail, se contentant juste de la citer dans les solutions à envisager.

L'association a travaillé dans ce sens et présente dans cette note plusieurs propositions, éléments d'analyse et points de vigilance (partie 2 et 3) sur le développement de la consigne. Elle s'appuie pour cela sur plusieurs études scientifiques, sur l'analyse de différents systèmes de consigne des emballages de boissons dans le monde et sur ses nombreux entretiens avec des porteurs de projets travaillant au retour de la consigne pour réemploi[1].

---

[1] Zero Waste France accompagne depuis 20 ans les acteurs de projets d'activités, de lieux ou de produits s'inscrivant dans la démarche zéro déchet, zéro gaspillage. Dans ce cadre, elle a participé à la création du Réseau Consigne national en 2012 et anime actuellement le Réseau Consigne Ile-de-France.

SOMMAIRE :

Pourquoi concevoir un dispositif de consigne privilégiant le réemploi ? 3

1.1 Le bilan écologique favorable du réemploi 3

Comparaison : Verre réutilisé VS Verre recyclé 4

Verre réutilisé VS PET recyclé 5

1.2 Les bénéfices sociaux et économiques du réemploi 6

Des économies pour chaque acteur de la chaîne 7

Un impact positif sur l'emploi 7

Une redynamisation des économies locales 8

1.3. Un fort soutien populaire 8

1.4 Une forte dynamique entrepreneuriale 10

1.5 Un contexte réglementaire favorable 12

2. Un système de consigne pour recyclage mal conçu pourrait fragiliser le réemploi 13

2.1. Le boom des emballages jetables en Finlande 13

2.2 Le cas de l'Allemagne 14

3.3 Le retour en grâce du réutilisable dans l'Oregon 16

3. Concevoir un système de consigne qui privilégie le réemploi 17

3.1 De mesures spécifiques en faveur du réemploi : 17

Proposition n°1 - Aider au financement des dispositifs de réemploi des emballages 18

1% du chiffre d'affaire de la REP consacrée au réemploi 18

Proposition n °2 : Imposer des quotas d'emballages réutilisables aux metteurs en marché 20

Moyens de contrôles 22

Proposition n°3 - Développer des standards communs pour les emballages réemployables 23

Proposition n°4 - Adapter les étiquettes au réemploi des emballages 24

Proposition n°5 : Rendre obligatoire pour les distributeurs la reprise des emballages consignés pour réutilisation 25

3.2. Un dispositif de consigne pour recyclage compatible avec le réemploi 28

Conclusion 30

Pourquoi concevoir un dispositif de consigne privilégiant le réemploi ?

1.1 Le bilan écologique favorable du réemploi

De plus en plus d'études confirment l'intérêt environnemental des systèmes de consigne pour réemploi des emballages par rapport à des systèmes d'emballages jetables.

Une bouteille réutilisable peut éviter la création de plusieurs dizaines de bouteilles à usage unique et leur gestion en fin de vie.

Réemployer les emballages permet en effet d'éviter l'extraction de nouvelles ressources : matière fossiles pour le plastique[2], sable pour le verre, aluminium, etc. Rappelons qu'à l'échelle mondiale, les industries extractives sont responsables de la moitié des émissions de carbone et de la perte de plus de 80 % de la biodiversité, selon l'étude du programme des Nations unies pour l'environnement[3]. La réutilisation est en cela plus efficace que le recyclage car **des matières premières vierges sont systématiquement réinjectées pour fabriquer de nouveaux emballages**, et il n'existe à ce jour pas de recyclage en "boucle fermée" parfaite. A chaque cycle, une partie de la matière est perdue (pertes au moment de la collecte ou du tri, limites techniques à l'intégration de matières recyclées, problèmes de qualité de la matière). Ainsi, en France, les meilleures usines intègrent 85% de verre recyclé dans les bouteilles, quant aux bouteilles en PET, elles intègrent rarement plus de 50 % de résine recyclée.

Les ACV comparatives des systèmes avec réemploi ont une bonne performance environnementale par rapport au système sans réemploi. Les paramètres suivants jouent un rôle clé dans la performance environnementale :

- L'impact environnemental de la production de l'emballage;
- La distance de transport entre le conditionneur et le lieu de distribution, le mode de transport retenu et le poids de l'emballage;
- Le nombre d'utilisations des emballages remplissables (et donc par extension le taux de retour de ces emballages au point de vente);

[2] On estime aujourd'hui que 6 % de la production mondiale de pétrole est utilisée pour produire du plastique. Ce chiffre devrait s'élever à 20 % en 2050.
[3] Rapport Global Resources Outlook des Nations Unis, 2019

Comparaison : Verre réutilisé VS Verre recyclé

Dans le cas des bouteilles en verre, qui est le plus documenté pour l'instant, **la fabrication de l'emballage constitue l'une des étapes les plus impactantes du produit d'un point de vue environnemental.** Pour une bouteille de vin, par exemple, l'emballage et le conditionnement peuvent représenter jusqu'à 50 % de l'impact carbone contre 25 % pour le vignoble et 25 % pour la vinification[4]. Collecter les bouteilles pour les laver puis les réutiliser permet donc de réduire significativement cet impact.

Dans un rapport publié en novembre 2018[5], l'ADEME a évalué la pertinence de systèmes de consigne mis en place par des producteurs (bière Météor en Alsace, cidre Coat Albret en Bretagne) ou par des associations ou entreprises (Jean Bouteille, Bout à Bout...). L'étude prend en compte l'ensemble des étapes du cycle de vie d'une bouteille réutilisée (fabrication, conditionnement, transport, lavage, fin de vie, etc.) et les compare à celles des bouteilles en "verre perdu", c'est-à-dire les bouteilles en verre à usage unique qui sont simplement recyclées pour une partie d'entre elles.

Ses résultats confirment l'intérêt environnemental du réemploi pour tous les indicateurs (changement climatique, acidification, émission de particules, etc.) et réaffirment que "l'étape de fabrication de l'emballage primaire est la phase la plus contributrice au bilan environnemental des organisations" et que "les impacts proviennent très majoritairement de la production du verre", malgré les fortes performances de recyclage de ce matériau. L'étude pondère certains résultats en fonction du transport. Si la distance entre l'unité de conditionnement et le magasin est de 200 km, il faut pour certains systèmes 12 à 14 utilisations pour que la consigne soit plus performante.

[4] Source : Navarro, A., et al., Eco-innovation and benchmarking of carbon footprint data for vineyards and wineries in Spain and France, Journal of Cleaner Production (2016)

[5] ADEME, DELOITTE Développement Durable, INDDIGO. 2018. Analyse de 10 dispositifs de réemploi ou réutilisation d'emballages ménagers en verre – Rapport. 93 pages

	Dispositif	METEOR	Coat Albret	Tof&Co	Jean Bouteille	J'aime Mes Bouteilles	Bout' à Bout'
	Nombre de cycles	19,27	3,98	6,11	1,93	1,14	4,75
Catégorie d'impact	Changement climatique	-77 %	-57 %	-70 %	-31 %	-4 %	-43 %
	Acidification	-85 %	-61 %	-75 %	-36 %	-13 %	-61 %
	Eutrophisation aquatique des eaux douces	-65 %	-23 %	-49 %	-3 %	-11 %	-29 %
	Eutrophisation aquatique marine	-82 %	-52 %	-69 %	-30 %	-11 %	-59 %
	Déplétion des ressources minérales et fossiles	-73 %	-50 %	-62 %	-26 %	-13 %	-64 %
	Déplétion des ressources en eau	-51 %	+6 %	-60 %	-9 %	-21 %	-41 %
	Consommation d'énergie primaire non renouvelable	-79 %	-56 %	-73 %	-26 %	-6 %	-53 %
	Emission de particules	-83 %	-60 %	-71 %	-30 %	-18 %	-61 %
	Bénéfice environnemental significatif du système avec consigne	65 % - 85 %	50 % - 61 %	49 % - 75 %	26 % - 36 %	Non significatif	43% -64 %

Il est intéressant de noter que la plupart des dispositifs étudiés sont encore en cours d'expérimentation ou relativement récents. **Les marges d'amélioration du bilan environnemental sont donc encore très importantes**, notamment en ce qui concerne le nombre de réutilisations des emballages et la consommation d'eau et d'énergie à l'étape de lavage, qui constituent deux des principaux paramètres clés (avec les distances de transport) influençant les bénéfices environnementaux de ces dispositifs .

L'exemple de la brasserie METEOR

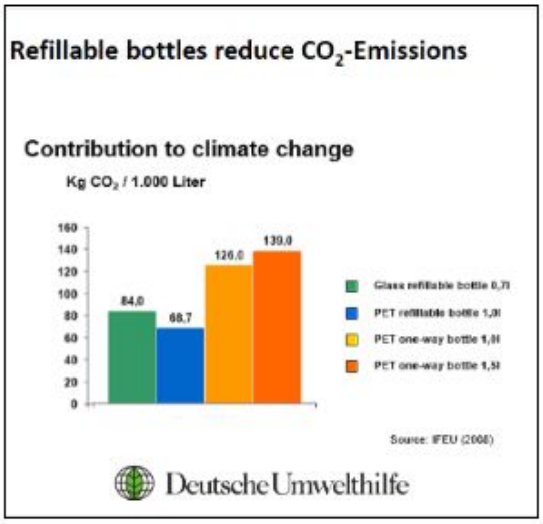
Plus mature, ce dispositif étudié par l'ADEME est l'un des plus performants au niveau environnemental et permet de réduire de 65 à 85 % l'impact environnemental global de l'emballage. Ces résultats confirment ceux obtenus en 2009 à l'occasion de l'analyse du cycle de vie commandée par l'entreprise[6]. En prenant pour référence une distance de distribution moyenne (aller et retour) de 260 kilomètres et une moyenne de 20 réutilisations, **la réutilisation permet d'économiser 76 % d'énergie primaire, d'éviter 79 % d'émissions de gaz à effet de serre et d'utiliser 33 % d'eau en moins**.

Verre réutilisé VS PET recyclé

Si les bénéfices environnementaux du verre réemployable sur le verre à usage unique sont bien documentés en France, il n'en va pas de même de la comparaison entre des emballages

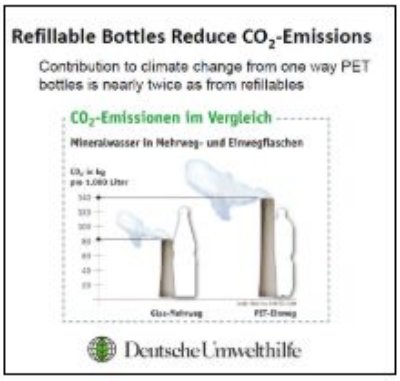
[6] Etude Deroche 2009 : Bilan environnemental de la bouteille en verre consigné « 75 cl Alsace » commercialisée dans l'Est de la France par comparaison avec une bouteille en verre à usage unique.

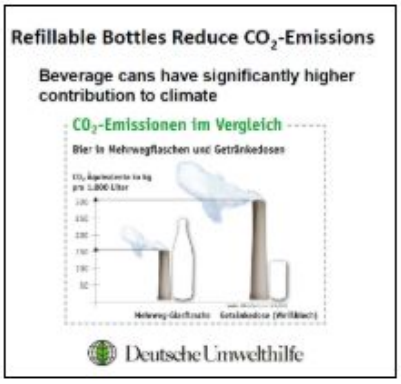
en verre réutilisés et des emballages jetables en PET recyclés. Une étude menée en 2010 en Allemagne par l'Institut de Recherche Energétique et Environnementale[7] montre que malgré la légèreté du PET, qui permet de diminuer l'impact carbone des transports, le verre ré-employé a une empreinte carbone plus faible. L'étude interne réalisée par l'entreprise alsacienne Carola pour comparer l'empreinte environnementale de ses bouteilles en verre consigné par rapport à ses bouteilles en PET (les deux gammes existent dans l'entreprise) démontre aussi un intérêt du verre consigné (-10% GES) quand la distribution est réalisée à l'échelle régionale. Ces études mériteraient cependant d'être complétées par d'autres études permettant d'affiner les hypothèses de distance et de nombre de réutilisation.



Lexique :

- *"Mineral wasser" : eau minérale ; "Bier" : bière*
- *"Mehrweg" : réutilisable*
- *"Mehrwegflaschen" : bouteilles réutilisables*
- *"Einwegflaschen" : bouteilles à usage unique*
- *"Glas" : verre*
- *"Getränkedose" : canette (pour les boissons)*





[7] "Zusammenfassung der Handreichung zur Diskussion um Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen", Institut für Energieund Umweltforschung Heidelberg GmbH, 2010

1.2 Les bénéfices sociaux et économiques du réemploi

Des économies pour chaque acteur de la chaîne

Les systèmes de consigne pour réemploi permettent à chaque acteur de réaliser des économies.

- **Pour le consommateur final** : les produits consignés (bière ou eau) en Alsace sont ainsi vendus jusqu'à 25 % moins chers en GMS que leurs équivalents à usage unique.
- **Pour les collectivités locales :** les frais de gestion des déchets diminuent (tri/recyclage, propreté des rues, déchets sauvages). Le coût technique[8] moyen de gestion d'une tonne de verre triée est ainsi par exemple de 65 €[9].
- **Le producteur paie moins cher son emballage.** Par exemple, le système consigné de la bière alsacienne Météor coûte au producteur 256 € pour vendre 1 000 L de boisson, contre 517 € pour son équivalent en bouteille à usage unique[10].

➔ *Évidemment, plus une filière est mature : amortissement des équipements de lavage, taux élevés de retour et nombre important de réutilisations, moins le système est coûteux.*

Cependant, **les investissements peuvent être lourds pour recréer des dispositifs de réemploi des emballages**. L'étude ADEME montre ainsi que les **économies réalisées sur l'ensemble de la chaîne grâce au réemploi** ne se traduisent pas nécessairement par des gains pour les opérateurs des systèmes de consigne. L'étude souligne en effet la difficulté d'assurer la rentabilité des dispositifs, surtout dans les premiers temps, du fait des coûts d'équipement et de logistique importants. **Ces freins au démarrage pourraient cependant être levés grâce à des soutiens au démarrage et à une répartition plus équitable de la charge induite par la logistique et le lavage entre les acteurs** (cf. Partie 2).

Un impact positif sur l'emploi

Bien qu'il soit difficile d'estimer les gisements d'emplois liés aux systèmes de réemploi des emballages en France, une étude **estimait en 1998 que l'Allemagne perdrait 53 000 emplois si les emballages réutilisés disparaissaient au profit de ceux à usage unique**. A l'inverse, le remplacement de tous les emballages à usage unique par leurs équivalents réutilisables pourraient créer 27 000 nouveaux emplois[11]. Cette étude mériterait d'être actualisée, mais ses conclusions sur la **teneur en emplois plus intensive du réemploi par rapport au recyclage** restent d'actualité. Enfin, il est à noter que **nombre de ces emplois sont non-délocalisables et peu qualifiés.** De nombreux dispositifs en cours de test ou lancement,

[8] Le coût technique correspond au coût complet (qui inclut toutes les charges) moins les produits industriels comme les recettes (ici, la vente du calcin à des verreries, par exemple)

[9] Référentiel national des coûts de gestion des déchets, ADEME, 2015

[10] ADEME, DELOITTE Développement Durable, INDDIGO. 2018. Analyse de 10 dispositifs de réemploi ou réutilisation d'emballages ménagers en verre - Synthèse. (tableau 6 page 35)

[11] Golding, Andreas. Reuse of Primary Packaging – Final Report. Tübingen, Germany, consulté le 07/08/2019. Etude basée sur un taux d'emballages de boisson réutilisés de 73 % à l'époque.

comme GreenGo ou Cozie, font ainsi appel à des établissement et service d'aide par le travail (ESAT)[12], notamment pour les activités de lavage des emballages. D'autres nouent des partenariats avec des structures oeuvrant pour l'insertion professionnelle, comme Bout à Bout qui collabore avec l'entreprise d'insertion Envie 44 pour la collecte des bouteilles vides.

Une redynamisation des économies locales

Pour Zero Waste France, le développement du réemploi des emballages s'inscrit également dans le cadre plus large d'une **redynamisation des économies locales.** En donnant une valeur à l'emballage et en mettant en avant la proximité du producteur et du lieu de conditionnement, **la consigne pour réemploi peut aussi inciter le consommateur à privilégier des produits locaux et/ou de meilleure qualité.** Encore faut-il qu'une politique publique adaptée permettent aux producteurs locaux et artisanaux de mettre en place ces systèmes de réutilisation des emballages, qui sont aujourd'hui en majorité réservés aux gros acteurs, dotés des infrastructures adaptées (Danone, Coca-Cola et Pespsi Co en CHR).

1.3. Un fort soutien populaire

La consigne bénéficie indubitablement d'un fort soutien populaire. Régulièrement associée, dans l'esprit du public, au réemploi des emballages en verre, elle est souvent spontanément citée par les citoyens comme une solution au problème des déchets et du plastique.

Ainsi, l'étude Ademe de 2018[13] réalisée sur des consommateurs conclut que "*la très large majorité des enquêtés ont une attitude favorable aux produits réemployables-réutilisables. 88% d'entre eux estiment ainsi utile d'en disposer dans leur magasin*".
La consultation en ligne organisée pour l'élaboration de la Feuille de Route pour l'Économie Circulaire a également montré le soutien des Français aux systèmes de consigne pour réemploi. **La synthèse de la consultation en ligne tenue fin 2017 fait clairement ressortir l'association de la consigne au réemploi et au verre dans l'esprit des participants** :

- *"Le retour de la consigne pour les emballages en verre et l'instauration de consignes pour d'autres matériaux du type plastique ou métal est une recommandation récurrente parmi les contributions. Pourquoi jeter et briser une bouteille en verre qui pourrait être réutilisée ? (...) Plusieurs participants réclament l'élargissement de la consigne à tout type de contenant. Dans le cadre des livraisons à domicile, le carton très utilisé pourrait être remplacé par un contenant consigné (ex: caisse en bois)."*
- *"La question des emballages et de leur recyclage revient de façon récurrente. (...) Certains vont même jusqu'à proposer l'interdiction de matières non recyclables et*

[12] L'ESAT est une structure qui permet aux personnes en situation de handicap d'exercer une activité professionnelle tout en bénéficiant d'un soutien médico-social et éducatif dans un milieu protégé.
[13] ADEME, DELOITTE Développement Durable, INDDIGO. 2018. Analyse de 10 dispositifs de réemploi ou réutilisation d'emballages ménagers en verre - Synthèse, page 44

rendre obligatoire l'usage de matériaux réutilisables, normés, au format standardisé et universel, modulables ou «consignables» du type verre" ;

- *"La généralisation de la consigne est présentée comme une mesure ouvrant le jeu de la réutilisation au plus grand nombre".*

De même, une pétition en ligne pour rétablir la consignation du verre en France réunit ainsi près de 230 000 signatures en août 2019. En mars de la même année, le sondage Ifop pour l'association Agir pour l'Environnement sur "Les Français et le plastique" a révélé que **90 % des Français adhèrent au retour de la bouteille en verre consignée**. Un autre sondage, réalisé en mai 2019 par l'institut YouGov pour le Huffington Post, témoigne du fort soutien populaire et citoyen dont bénéficie spécifiquement la consigne pour réemploi des emballages. **88 % des personnes interrogées ne voit en effet "aucun obstacle à l'idée de ramener ses contenants consignés en magasins"** et 67 % se disent prêtes "à privilégier un produit consigné au profit d'un emballage jetable".

Enfin, **en Alsace**, seule région où la vente de produits consignés pour réemploi perdure à grande échelle en BtoC, **les entreprises constatent depuis deux ans une progression des ventes de verre consignés**. En 2018, le volume des ventes des eaux gazeuses nature en verre consigné en grandes surfaces a, par exemple, augmenté de 9 % quand le marché dans l'Est augmentait de 3 %[14]. Les grossistes de cette région rapportent, par ailleurs, une **hausse des demandes directes de particuliers souhaitant trouver des solutions pour acheter des produits type soda ou jus en emballages réemployables-réutilisables, introuvables en GMS**. Si 30 % des magasins alsaciens sont encore équipés de machines de déconsignation en Alsace, où 25 millions de bouteilles consignées sont encore vendues chaque année malgré une communication très restreinte de ces supermarchés, **c'est en grande partie grâce à la forte demande des consommateurs.**

Pour Zero Waste France, ce fort soutien à la consigne pour réemploi du verre, présentée comme une alternative à la pollution liée au plastique à usage unique doit être prise en compte dans l'élaboration du système de consigne en France. Depuis les annonces gouvernementales sur le retour de la consigne, **nous constatons une grande confusion dans l'esprit des citoyens entre consigne pour recyclage et consigne pour réemploi**, la plupart de nos interlocuteurs pensant que la consigne se fera sur le verre et remplacera progressivement les emballages en plastique jetables. Cette confusion pourrait entraîner **une forte déception** au moment de la mise en place de la consigne, si celle-ci était uniquement appliquée sur les bouteilles plastiques et les canettes. Pour le consommateur qui trie déjà, la consigne pour recyclage aura un résultat environnemental équivalent au système de tri actuel. Il sera alors peut être plus difficile de l'inciter à faire l'effort supplémentaire de ramener son emballage en magasin si ce geste n'est justifié que par une incitation économique, et non par une démarche forte de sens d'un point de vue environnemental…

[14] Source : Alsace Consigne

1.4 Une forte dynamique entrepreneuriale

Ces dernières années, **une multitude d'initiatives de toutes tailles naissent ou bénéficient d'une nouvelle dynamique un peu partout en France**. Elles témoignent de l'attente énorme des consommateurs et citoyens pour trouver des alternatives aux emballages jetables.

Le profil des personnes présentes lors de la première assemblée générale du Réseau Consigne en juillet 2019 illustre la **grande variété de ces projets pionniers**. Si certains ont mis en place des **circuits de bouteilles en verre consignées**, d'autres proposent des **contenants réutilisables pour la vente de repas à emporter**, des **bocaux** pour les produits alimentaires, des **flacons pour les cosmétiques** ou encore des **bacs réutilisables pour le transport des marchandises agroalimentaires**.

Certains acteurs commencent également à s'organiser au sein de réseaux régionaux : en Ile-de-France, en Alsace, dans les Hauts-de-France, en Occitanie ou encore en Provence.

L'exemple de la Métropole toulousaine

Le foisonnement d'initiatives dans cette métropole est une belle illustration du renouveau de la consigne pour réemploi actuellement en cours malgré les nombreuses contraintes techniques, financières et législatives qui perdurent.

En Boîte Le Plat est un service de boîtes à repas en verre consignées proposé par l'association ETIC Emballages, qui collecte les boîtes en triporteur électrique, les lave puis les redistribue aux restaurateurs partenaires. Suite aux premières réflexions lancées début 2018, une campagne de financement participatif a permis de collecter 15 000 € en mars 2019 puis de lancer la première phase de test avec une dizaine de restaurants d'avril à juillet. A l'issue de cette expérimentation réussie, 55 nouveaux commerces les ont contactés pour rejoindre le dispositif et 20 entrepreneurs pour essaimer le concept dans d'autres villes.

Consign'UP souhaite proposer un service de collecte et de lavage de bouteilles en verre en vue de leur réemploi en Haute-Garonne. L'association a terminé fin juillet 2019 une expérimentation de 3 mois, réalisée avec 40 partenaires (20 producteurs, 20 distributeurs et 2 entreprises logistiques). Les bouteilles récupérées ont été envoyées au lavage à Bordeaux, mais l'objectif est d'atteindre une masse suffisante pour créer une station de lavage à Toulouse.

Le Drive Tout Nu propose à ses clients de commander ses courses en ligne puis de les récupérer dans des points de collecte, conditionnées dans des bocaux consignés 10 centimes et réutilisables. Après une phase de test de 4 mois début 2018, l'entreprise a ouvert ses portes fin décembre 2018. Elle réceptionne les marchandises en vrac, les conditionne puis lave les bocaux récupérés sur place.

La limonade de Fontestorbes est une petite entreprise artisanale ariégeoise qui n'a jamais cessé de proposer sa boisson en bouteilles consignées d'un litre. Parmi ses 145 points de vente aux particuliers, nombreux sont ceux qui acceptent de récupérer les bouteilles vides que l'entreprise récupère lors des livraisons.

Plusieurs restaurants, comme Bat Bat, les AJT du Bocal, O Local Bio ou La Belle Verte, ont décidé de proposer eux-mêmes à leurs clients des boîtes consignées et réutilisables pour leurs commandes à emporter ou pour les restes de ceux consommés sur place. L'initiative est à chaque fois propre au restaurant, qui achète, propose, récupère et lave les contenants lui-même.

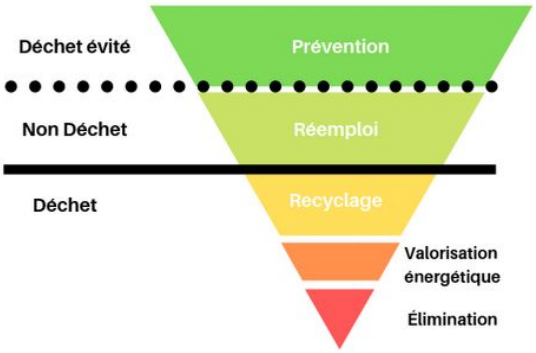
Plusieurs traiteurs commencent à proposer leurs services dans des contenants réutilisables, comme Tourne pas autour du pot qui livre des déjeuners aux salariés des entreprises locales dans des bocaux réutilisables consignés à 1 €.

D'autres producteurs artisanaux récupèrent leurs emballages lorsque leurs distributeurs le permettent pour les réutiliser. A l'épicerie vrac Ceci & Cela, par exemple, les bocaux des yaourts et desserts lactés La p'tite ferme et ceux du miel Entre Terre & Ciel sont consignés et réutilisés par les producteurs, qui les récupèrent lors de leurs livraisons. La marque de cosmétiques locale Caméline consigne également ses emballages.

Plusieurs épiceries locales, souvent des épiceries vrac comme Ceci & Cela, Day by Day Toulouse ou O Local Bio, mais aussi des petits Casino ou des Biocoop, essaient de proposer des références dans des emballages consignés à leurs clients. Certains produits proviennent d'entreprises à l'ampleur nationale comme CoZie pour les cosmétiques ou Jean Bouteille pour les liquides alimentaires et ménagers.

La multiplication de ces petites initiatives, parfois à l'échelle d'un seul restaurant ou d'un producteur vendant sur les marchés, reste toutefois sans cadre réglementaire et outils adaptés. Des politiques publiques ambitieuses sont nécessaires pour permettre aux dispositifs de réemploi des emballages de changer d'échelle !

1.5 Un contexte réglementaire favorable



La hiérarchie des modes de traitement constitue le socle juridique de la gestion des déchets, tendant à privilégier la réduction des déchets, et leur réemploi sur le recyclage. Cette interprétation de la hiérarchie des modes de traitement est aujourd'hui appropriée par le Conseil d'Etat qui, dans une décision en date du 28 décembre 2018, a rappelé que la priorité est à la prévention et à la réduction des déchets. A l'occasion d'un recours d'industriels tentant de faire échec à une réglementation interdisant la commercialisation de certains produits en plastique à usage unique, la juridiction l'a rejeté en faisant primer la prévention, sous la forme d'interdiction en l'occurrence : **une action comme une "meilleure collecte" des déchets plastique a été considérée comme « *ne répondant pas à l'objectif de prévention et de réduction de la production des déchets en cause* »**.

La Directive Européenne 2018/852 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages considère également que : "*La prévention des déchets est la manière la plus efficace d'améliorer l'efficacité des ressources et de réduire l'incidence environnementale des déchets*." **L'article 5 de la Directive 2018/852 enjoint clairement aux États membres de prendre "*des mesures pour encourager l'augmentation de la part d'emballages réutilisables mis sur le marché* *et des systèmes de réemploi des emballages qui soient respectueux de l'environnement*"**. A cette fin, il autorise les États à recourir à des "*systèmes de consigne*" et à des "*mesures d'incitation économiques*", à définir des "*objectifs qualitatifs ou quantitatifs*" et à fixer "*un pourcentage minimal d'emballages réutilisables mis sur le marché chaque année pour chaque flux d'emballages*".[15] Cet article donne donc des marges de manoeuvre intéressantes aux Etats qui souhaiteraient encourager le développement de dispositifs de réemploi des emballages sur leur territoire.

L'article 11 de la Directive Cadre Européenne 2008/98/CE relative aux déchets dispose quant à lui que : "***Les États membres prennent les mesures nécessaires pour promouvoir le***

[15] Il est intéressant de se rappeler que des dispositifs de réemploi des emballages de boisson ont déjà existé en France de manière obligatoire. La loi du 13 janvier 1938, abrogée en 1989, rendait ainsi obligatoire la consignation des emballages en brasserie et en eaux gazeuses.

réemploi des produits *et les activités de préparation en vue du réemploi*[16]*, notamment en encourageant la mise en place et le soutien de réseaux de réemploi et de réparation, l'utilisation d'instruments économiques, de critères d'attribution de marchés, d'objectifs quantitatifs ou d'autres mesures*".

L'article 4 de la Directive européenne 2019/904 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement oblige les Etats membres à fixer des objectifs nationaux de réduction pour certains emballages en plastique (gobelets et boîtes), et de prendre des mesures assurant que des alternatives réutilisables soient rendues disponibles au point de vente pour le consommateur final.

2. Un système de consigne pour recyclage mal conçu pourrait fragiliser le réemploi

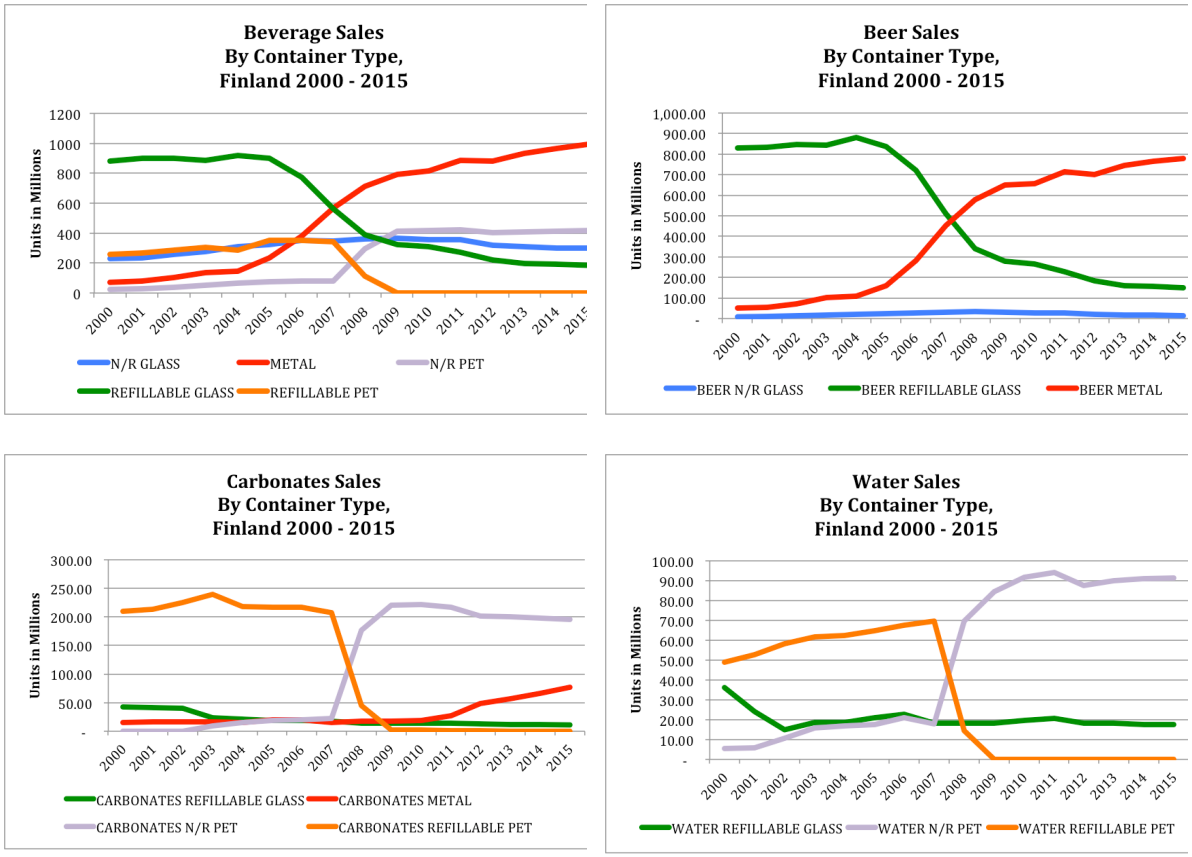
L'expérience de certains pays européens ayant mis en place des systèmes de consigne pour recyclage montre que certains de ces dispositifs ont eu pour effet de faire reculer le réemploi lorsqu'il existait encore de manière massive. Dans d'autres cas, la consigne pour recyclage a permis de limiter la chute du réemploi, principalement du fait de l'intégration du verre dans le dispositif de consigne pour recyclage. L'impact que pourrait avoir l'introduction d'un système obligatoire de consigne pour recyclage en France sur le réemploi **doit donc être étudié avec précaution**, afin, à la fois, de ne pas faire disparaître les dispositifs de réemploi existants, et de ne pas hypothéquer les opportunités futures de développement du réemploi.

2.1. Le boom des emballages jetables en Finlande

Le cas finlandais est intéressant. Depuis le début des années 2000, le basculement des industriels vers des canettes et des bouteilles en PET à usage unique est très net. Avec une consigne pour recyclage obligatoire depuis 1996, les nombres de canettes et de bouteilles en PET à usage unique vendues en 2015 étaient respectivement 12 fois et 14 fois plus élevé qu'en 2000. Le basculement très net vers l'usage unique entre 2005 et 2008 semble être dû à la suppression d'une éco-contribution sur les emballages : jusqu'en 2005, seuls les emballages réutilisables consignés étaient exempts de payer une contribution de 12,5 à 25% sur leurs emballages. En 2008, les emballages à usage unique consignés ont également été exemptés de contribution, entraînant un basculement massif vers ce mode de

[16] "Réemploi : toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus" (Article L. 541-1 II du Code de l'environnement)

conditionnement. Les emballages pour boisson réutilisables en Finlande ne représentent plus que 10 % des ventes totales.



Source : "Beverage sales by container type in Finland", Reloop

2.2 Le cas de l'Allemagne

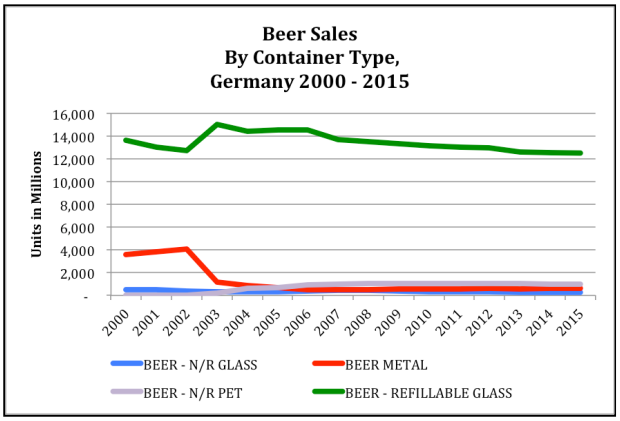
L'Allemagne enregistre aujourd'hui une proportion d'emballages réutilisables bien plus importante qu'en France : 42% des emballages de boisson y sont toujours réutilisés. Ces résultats s'expliquent principalement par la proportion toujours forte d'emballages réutilisables utilisés dans le secteur de la bière. L'introduction d'un système de consigne pour recyclage obligatoire en 2003 semble avoir eu deux effets concomitants, visibles sur les courbes ci-dessous[17] :

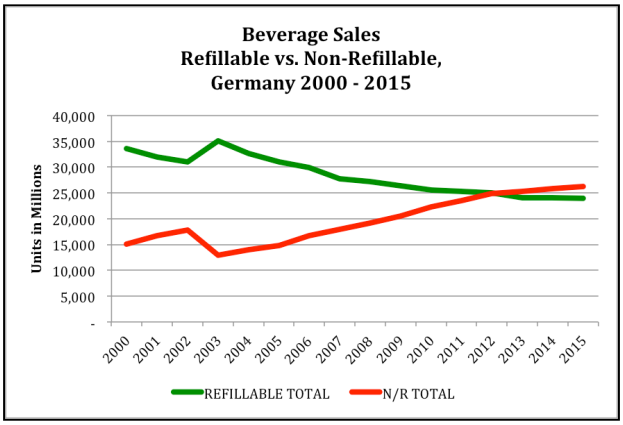
- Pour l'eau et les sodas, où la concurrence du verre avec le PET est forte, l'introduction d'une consigne pour recyclage n'a pas permis d'endiguer le lent déclin du réutilisable. L'introduction de la consigne en 2003 semble même avoir accéléré la tendance!
- Dans le secteur de la bière, où la concurrence entre plastique/métaux et verre est moindre, l'introduction d'un système de consigne obligatoire pour recyclage, y

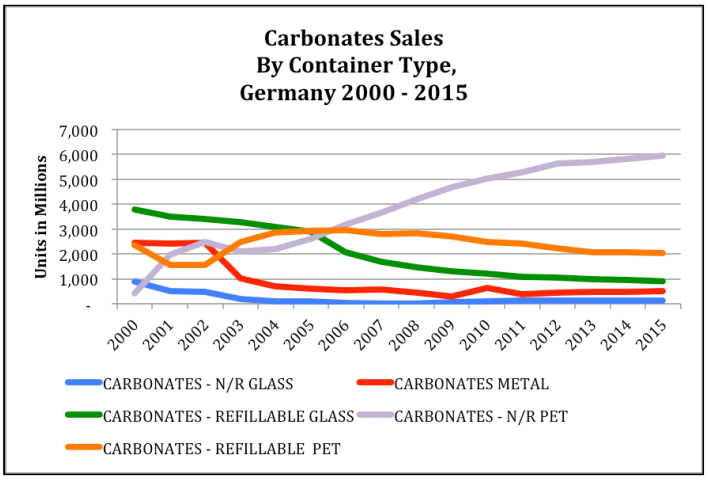
[17] https://reloopplatform.eu/resources/beverage-sales/beverage-sales-by-container-type-in-austria-4/

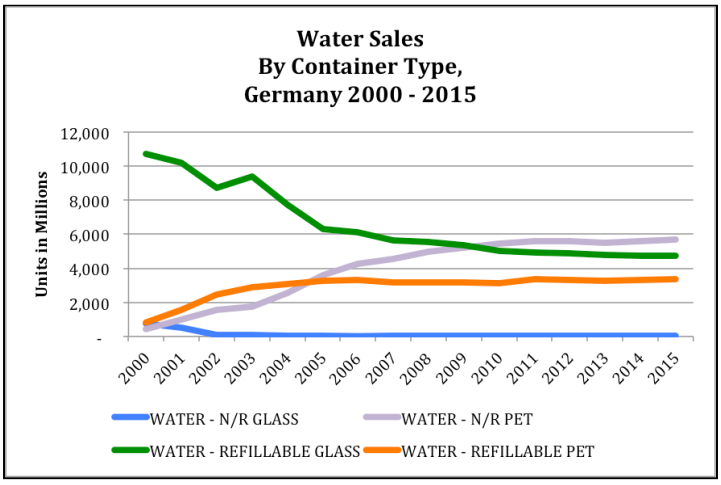
compris sur le verre, a plutôt permis de préserver les dispositifs historiques de réemploi.

L'exemple allemand confirme en tout cas l'importance d'intégrer le verre à la réflexion si il y a mise en place de dispositifs de consigne pour recyclage, la concurrence étant forte entre les différents matériaux selon les secteurs.









3.3 Le retour en grâce du réutilisable dans l'Oregon

En Oregon, c'est une loi de 1971 **qui contraint les distributeurs** à reprendre les bouteilles en verre, en plastique et les canettes, contre le versement d'une consigne. Le montant minimal de consigne a été augmenté par une loi 2017, ce qui a permis une forte augmentation des taux de retour.

L'OBRC, l'organisme crée par les distributeurs pour gérer la collecte et le recyclage des contenants récupérés, s'est engagé ces dernières années dans un programme de redéploiement des emballages réutilisables pour les bouteilles de bière. L'organisme a développé un emballage standardisé réutilisable et encourage les brasseurs de la région à

entrer dans le système. Les infrastructures de réutilisation dans l'Oregon ayant disparues, l'OBRC a également investit dans la construction d'une laveuse industrielle.
Pourquoi cette politique ? L'OBRC s'est rendu compte que la réutilisation des bouteilles en verre lui coûtait moins cher que la gestion des emballages en verre à recycler. Le prix de revente de la bouteille d'occasion permet en effet de couvrir les coûts de collecte et de lavage, une fois les premiers investissements réalisés. Le système est entièrement centralisé et géré par l'OBRC, qui a désormais intérêt à augmenter le nombre de bouteilles de bière réemployées, et diminuer les tonnages à recycler pour rentabiliser ses investissements.

Dans le cas de l'Oregon, c'est donc trois conditions concomitantes qui ont mené au redéploiement du réemploi :

- Une obligation de reprise qui pèse entièrement sur les distributeurs
- Une consigne pour recyclage également sur le verre
- Des capacités d'investissement de l'OBRC, obtenues "grâce" à l'argent des consignes non récupérées. Les conditions d'utilisation des montants de consigne non récupérées étant strictes : l'OBRC ne pouvait pas utiliser cet argent pour autre chose que pour de l'investissement dans le système de recyclage ou réemploi, cela a permis d'investir dans la chaîne logistique nécessaire au réemploi.

Ces exemples illustrent parfaitement comment les dispositifs de consigne choisies et la mise en place d'outils supplémentaires (taxe, quotas contraignants, etc) peut considérablement influencer le choix de conditionnement des produits par les industriels.

3. Concevoir un système de consigne qui privilégie le réemploi

La consigne pour réemploi des emballages apparaît de plus en plus incontournable pour répondre aux défis environnementaux et aux attentes des citoyens. **Nous sommes convaincus que le réemploi à grande échelle est tout à fait possible moyennant l'implication et la volonté de tous les acteurs de la chaîne** : adaptation des pratiques consommateur, mise en commun d'emballages entre producteurs, implication des réseaux de distribution pour assurer la récupération et la logistique, développement de solutions de lavage industriel, aide des politiques publiques pour faire du réemploi une solution compétitive au regard de l'usage unique.

3.1 De mesures spécifiques en faveur du réemploi

Cette partie liste plusieurs propositions de politiques publiques permettant de donner l'impulsion nécessaire aux projets de réemploi et de lever les freins auxquels sont confrontés

les porteurs de projets du secteur. Ces propositions doivent selon nous accompagner et, pour certaines, précéder la mise en place éventuelle d'un système de consigne pour recyclage, afin **d'éviter les effets pervers que celle-ci pourrait avoir sur les dispositifs existants de réemploi.**

Proposition n°1 - Aider au financement des dispositifs de réemploi des emballages

Pourquoi ?

Le développement de solutions de réemploi des emballages comme alternative aux emballages jetables nécessite la création de nouvelles infrastructures sur tout le territoire français : laveuses, équipement pour le transport et la logistique, parcs d'emballages et de caisses, adaptation des lignes de conditionnement, communication et affichage dans les lieux de ventes, etc. Créatrices d'emplois et moins coûteuses à terme que la gestion des déchets des emballages jetables, ces infrastructures requièrent cependant un investissement initial conséquent, difficile à assurer pour les petites structures.

La nature innovante des projets de réemploi complexifie leurs recherches de financements en phase d'amorçage. Les financeurs n'ont en effet pas l'habitude d'examiner des projets impliquant de tels changements d'habitudes. Totalement pionner sur le territoire toulousain, par exemple, le projet En Boîte Le Plat a rencontré des difficultés pour obtenir des financements classiques, notamment pour lui permettre d'acquérir son premier parc de boîtes en verre réutilisables, afin de commencer ses premiers tests sur Toulouse. L'association a finalement lancé une campagne de financement participatif, qui lui a permis de rassembler 15 000 € en un mois et demi. Davantage d'opportunités se sont ensuite ouvertes suite au test de trois mois, mais les financeurs classiques ne voulaient pas prendre de risques en amont.

Avant même la phase d'amorçage des projets, **la phase de réflexion et de montage est souvent difficile à tenir. Les porteurs ont en effet besoin de temps plus longs** que pour des projets classiques car ils partent souvent de zéro et doivent défricher des terrains nouveaux. Comme le rappelle l'Ademe dans son étude parue en 2018, la multiplicité des financements leur demande, de plus, "un temps conséquent de recherche au détriment de l'avancement du déploiement de leur dispositif".

Enfin, **une fois lancés, ces projets ont souvent besoin de temps pour réunir les volumes nécessaires à leur rentabilité économique**. Un projet comme Bout à Bout en Loire-Atlantique, qui consigne déjà 70 000 bouteilles, vise 3 millions de bouteilles d'ici 5 ans. A Toulouse, Consign'UP a estimé qu'il leur fallait collecter 700 000 bouteilles pour que le réseau fonctionne. L'atteinte de ces objectifs prend du temps car il faut rassembler un nombre de partenaires producteurs et distributeurs suffisants, convaincre et attendre que les producteurs changent de formats de bouteilles et de types d'étiquettes pour le lavage, etc.

Comment ?

1% du chiffre d'affaire de la REP consacrée au réemploi

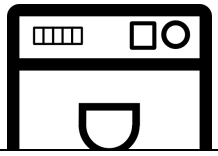
Dans la loi, au titre de la contribution des filière REP aux objectifs de prévention des déchets, 1 % du chiffre d'affaire du ou des éco-organismes en charge de la filière emballages devrait être dédié au déploiement des solutions de réemploi, de manière similaires aux obligations déjà en place en matière de R&D. Cette mesure pourrait permettre dans un premier temps de débloquer plus de 7 millions d'euros[18] pour soutenir le financement des infrastructures et équipements nécessaires au lancement des filières de réemploi des emballages (laveuses, nouvelles lignes de production, etc.), mais également les actions de recherche et développement ou la communication sur le réemploi. A noter que, pour la première fois, en 2018, CITEO a financé des projets de réemploi via un appel à projet éco-conception. 7,5 millions d'euros ont été débloqués en tout, et parmi les 30 projets retenus, 4 concernent le réemploi, 17 des projets liés au recyclage du plastique, et 2 des projets de pyrolyse. Des obligations un peu plus claires en matière de réemploi pour la filière REP emballages semblent donc souhaitables pour encourager l'éco-organisme à prendre davantage en compte cette thématique dans sa relation avec ses clients.

Agir via la commande publique

Les organismes publics peuvent également être exemplaires et montrer la voie de sortie de l'usage unique en privilégiant les dispositifs de réemploi des emballages lorsque ces alternatives sont disponibles.

Un plan de financement de laveuses industrielles régionales

De nombreux projets sont freinés par l'absence de laveuse sur leur territoire et la difficulté à en financer la construction. Ces infrastructures industrielles sont devenues très rares sur le territoire français. Elles sont pourtant créatrices d'emplois et d'activité économique pour un territoire. La mise en place de laveuses industrielles modernes et performantes est également essentielle pour améliorer encore l'empreinte environnemental des projets de réutilisation des emballages, en réduisant notamment la consommation d'eau et d'énergie nécessaire au procédé. L'Etat français pourrait lancer un plan spécifique d'installation de laveuses industrielles, financé par exemple par la BPI, afin de créer des pôles de lavage multi-marques dans au moins chaque région française.



Le manque de laveuses, un problème récurrent !

[18] Selon son rapport annuel 2018, le chiffre d'affaires de CITEO, éco-organisme en charge d'organiser la filière REP pour les emballages, s'élevait à 704,1 millions d'euros en 2018.

En Ile-de-France, l'absence de laveuses industrielles est un problème récurrent pour les porteurs de projets de réutilisation des emballages, que ce soit pour les bouteilles ou pour la vente à emporter. La situation est d'autant plus compliquée qu'en région parisienne les loyers sont très élevés, or une laveuse a besoin d'un espace important pour le stockage et le séchage des emballages (entre 100 et 300 m2 minimum pour une laveuse mutualisée). Cette situation a amené l'entreprise Terracycle, dans le cadre du projet Loop, à délocaliser le lavage à proximité de la ville de Besançon !
Dans les Hauts-de-France, de nombreux brasseurs souhaiteraient développer des gammes de bouteilles consignées mais ne sont pas en mesure d'installer des laveuses sur leurs chaînes d'embouteillage, l'investissement étant trop coûteux par rapport au volume de vente. Le montage financier d'un projet de laveuse mutualisée entre les brasseurs lillois, porté par le réseau consigne Hauts-de-France, est très complexe à élaborer. La Brasserie des Moulins d'Ascq, qui expérimente la collecte de bouteilles consignées dans la métropole lilloise, est ainsi obligée d'envoyer ses bouteilles à laver à Beaune, à près de 550 km.
De même, l'association Cons'ignUP à Toulouse a dû faire laver ses bouteilles dans la région bordelaise lors de sa phase de test, faute d'infrastructures existantes en Occitanie.

Proposition n °2 : Imposer des quotas d'emballages réutilisables aux metteurs en marché

Pourquoi ?

➔ **Donner une orientation claire aux metteurs en marché et les inciter à investir dès maintenant dans des solutions de réutilisation** des emballages (nouvelles lignes de lavage, solutions de reverse logistic, emballages réutilisables adaptés pour le consommateur, etc.). Le développement massif de solutions de réemploi requiert la participation des grandes entreprises du secteur de l'agroalimentaire. Les inciter, par un objectif chiffré, à investir et à faire de la recherche sur ces solutions de réutilisation pourrait permettre d'avancer rapidement dans ce domaine. D'autant plus que la demande du consommateur existe bel et bien et est amenée à se développer dans les années qui viennent.

➔ **Maintenir et renforcer la gamme d'emballages de boisson consignés d'ores et déjà utilisée en CHR** : Les emballages de boisson consignés pour réutilisation ont principalement perduré dans un secteur : celui des cafés-hôtels-restaurants (CHR), où une loi de 1938 imposait la consigne pour les emballages en brasserie et en eaux gazeuses. Malgré l'abrogation de cette loi en 1989, cette pratique historique a perduré dans le secteur, où 30 à 40 % des bouteilles et fûts sont encore réutilisés. Les entrepositaires de boissons constatent cependant une tendance à la baisse : les nouveaux metteurs en marché plus petits n'ont pas

les moyens d'investir dans des parcs consignés et les anciens, tout en conservant leurs parcs, concentrent principalement leurs innovations sur d'autres types d'emballages (verre perdu, plastique, etc.). Imposer une contrainte de quota de réutilisation aux grands metteurs sur le marché, qui vaudrait sur l'ensemble de leurs produits, y compris la gamme vendue en CHR, permettrait de les inciter à préserver ces gammes et à s'appuyer sur les infrastructures déjà existantes (ligne de conditionnement verre, laveuse, etc.) pour développer de nouvelles gammes, par exemple pour la GMS. C'est ce qui s'est notamment passé avec le projet Loop où les grands metteurs en marché de marques de soda ou d'eau se sont appuyés sur leur gamme CHR d'ores et déjà opérationnelle pour proposer une solution de boisson consignée au consommateur.

Comment ?

Une telle mesure est non seulement possible mais encouragée par la Directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages qui donne la possibilité pour les Etats membres de définir "des objectifs qualitatifs et quantitatifs" et "un pourcentage minimal d'emballages réutilisables mis sur le marché chaque année pour chaque flux d'emballages".

Une augmentation progressive

Fixés dans un premier temps dans l'objectif de sécuriser les gammes d'emballages consignés réemployables en CHR (les ventes en emballages réutilisables consignées représentent, d'après nos informations, entre 3 et 10% des ventes pour des entreprises comme Coca-Cola ou Nestlé Waters par exemple), ces quotas seront amenés progressivement à augmenter au fil des années. **Le principe de quota pourrait être arrêté dans la loi anti-gaspillage et les seuils à respecter fixés par décret, puis révisés à la hausse régulièrement**, par exemple tous les deux ans.

Un quota qui s'applique directement aux metteurs en marché

Il est important que de tels quota de réutilisation s'appliquent directement à chaque metteur en marché afin de ne pas diluer la responsabilité. L'Allemagne a, par exemple, fixé un quota national de 70 % de réutilisation pour les emballages de boisson[19], mais cette obligation reste collective et aucun acteur ne peut pour l'instant être tenu responsable individuellement s'il ne le respecte pas. Cette situation explique la baisse continue de la part des emballages de boisson réutilisables[20], qui s'établit aujourd'hui à 42 % environ, malgré l'instauration du quota national. L'association de producteurs de boisson allemande a d'ailleurs, en avril dernier,

[19] Ce quota est fixé dans la loi allemande sur les emballages ("Verpackungsgesetz", VerpackG)
[20] A l'exception des bouteilles de bière, dont la part du réutilisable est remontée à 82 %.

demandé au gouvernement d'introduire des quota contraignants d'emballages réutilisables, afin que les marques de distributeurs discount participent à l'effort collectif[21] !
Récemment, la Roumanie a adopté une loi visant à imposer cette obligation directement aux metteurs en marché. L'article est rédigé comme suit :
"*Art. 11 Les opérateurs économiques qui mettent des produits emballés sur le marché national sont tenus de respecter, à compter du 1er janvier 2020, un pourcentage annuel moyen d'emballages réutilisables dans les emballages utilisés pour la mise sur le marché de leurs produits, y compris les emballages à louer auprès des opérateurs visés à l'article. 16 par. (1) (d), d'au moins 5 %, mais pas moins que le pourcentage moyen atteint entre 2018 et 2019 et d'augmenter ce pourcentage de 5 % par an jusqu'en 2025 inclus".*

Une obligation applicable à partir d'un certain volume de vente
Afin de ne pas pénaliser dans un premier temps les plus petits acteurs, qui n'ont souvent pas les moyens d'investir seuls dans des parcs d'emballages consignés[22] et des laveuses ou qui n'ont, pour l'instant, pas accès à des solutions mutualisées, ces quotas pourraient s'appliquer aux producteurs à partir d'un certain volume de mise sur le marché français par an (par ex. 100 millions d'Unités vente consommateur par an). Les quotas seraient appliqués en fonction du nombre d'UVC mis sur le marché français (ex : 10% des UVC mis sur le marché réutilisées en 2021), afin de faciliter les contrôles via la déclaration à l'éco-organisme de la filière REP.

Une obligation susceptible d'être étendue à d'autres types de produit
Dans un premier temps, des quotas contraignants pourraient n'être appliqués qu'aux emballages de boisson, là où il existe déjà des gammes d'emballages réutilisés à grande échelle. L'obligation pourrait ensuite être étendue à l'ensemble des produits alimentaires et cosmétiques, notamment une fois des gammes standardisées définies (cf proposition n°5)

Un quota par producteur et non par filière de distribution
Le quota d'emballages réemployés doit, par ailleurs, s'appliquer aux metteurs en marché sans se limiter à la part de leurs ventes en CHR. Bien qu'il soit plus facile dans un premier temps pour ces entreprises d'augmenter leur part de réutilisables dans ce secteur car elles disposent déjà de lignes de production, circuits logistiques et parcs d'emballages adaptés, il faut au contraire les encourager progressivement à développer une gamme en grande distribution.

---

21 https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/german-associations-urge-government-to-introduce-binding-reusable-quotas/

22 Pour chaque fût à disposition chez le client, un brasseur doit, par exemple, avoir 4 autres fûts en rotation.

Moyens de contrôles
Pour vérifier l'atteinte des objectifs, les metteurs en marché pourraient être tenus de déclarer la part d'emballages réutilisables consignés mis sur le marchés via leurs déclarations à CITEO. Des contrôles de cohérence de ces déclarations pourraient être effectués auprès des acteurs du lavage. Des sanctions en cas de non-atteinte des objectifs devraient également être prévues.

Proposition n°3 - Développer des standards communs pour les emballages réemployables

Pourquoi ?

Un facteur clé pour assurer le succès du déploiement à grande échelle du réemploi des emballages est de limiter le nombre de formats d'emballages disponibles et permettre ainsi une certaine mutualisation entre producteurs.
Cette pratique a déjà cours pour les bouteilles mais reste limitée aux entreprises historiques faisant du réemploi. En Alsace par exemple, le format "VK Alsace" est déjà partagé par deux marques, Meteor et Kronenbourg. A l'inverse, le développement de nouveaux projets comme Bout à Bout en Loire-Atlantique ou J'aime mes bouteilles dans le Jura se heurtent à la multiplicité des formats de bouteilles à collecter, laver et redistribuer.
Surtout, ce travail de standardisation semble essentiel pour les produits alimentaires et cosmétiques non liquides (yaourts, traiteurs, cosmétiques...). En effet, dans ces secteurs où il existe aujourd'hui une demande forte des consommateurs pour avoir accès à des produits consignés réemployés, tout reste à faire et les formats d'emballages réemployables n'existent pas encore. Inciter les producteurs à définir dès maintenant des gammes standardisées, limitées en nombre, semble essentiel pour permettre le développement rapide du réemploi et permettre un gain environnemental maximal via la massification des flux logistiques.

Comment ?

La standardisation des contenants est normalement l'affaire de producteurs, qui pourraient travailler efficacement à la limitation des formats d'emballages. Force est de constater cependant que parmi les principaux acteurs du secteur, cette standardisation n'est pas à l'ordre du jour et malgré les conclusions de l'étude ADEME sur le réemploi des emballages, qui insistait sur le besoin de standardisation, aucune démarche sérieuse ne semble amorcée à ce jour au sein des grandes fédérations professionnelles.

Nous proposons donc que l'impulsion en matière de standardisation vienne des pouvoirs publics, de manière similaire à ce qui a pu être fait par exemple sur les engagements volontaires en matière d'intégration de plastique recyclé. Il pourrait être fait obligation aux producteurs et fédérations professionnelles, en lien avec l'ADEME et les autres acteurs de la filière, de s'organiser pour définir ces gammes standardisées selon les principes suivants,

avant 2021 : écoconception des emballages, standardisation en fonction des typologies de contenu, standardisation en vue d'une logistique et d'un lavage optimisés, choix des matériaux pour une qualité sanitaire optimale.

A noter que des soutiens financiers spécifiques permettraient également d'accélérer la standardisation. L'association Bout à Bout est actuellement lauréate de l'appel à projets "éco-conception" lancé par Citeo pour "considérer la faisabilité d'une gamme standardisée de bouteilles consignées au niveau national et à sélectionner des modèles adaptés".

Les soutiens financiers à la transition vers le réutilisable (via les éco-organismes et d'autres types de financements) évoqués précédemment (proposition n°3) **pourraient aussi être conditionnés à l'adhésion du producteur à un système standardisé d'emballages réemployables.**

Coca-Cola, l'Amérique Latine et la standardisation des bouteilles[23]	
	En France, Coca-Cola propose au minimum 4 formats différents en verre consigné dans les CHR. En Amérique latine, le groupe a pourtant su mettre au point un format universel en PET réemployable, vendu dans les magasins, qui représente 7 % de ses ventes en volume. A cette fin, il a investi 25 millions de dollars américains pour unifier le design de ses bouteilles réemployables et 400 millions pour étendre ses infrastructures de lavage et re-embouteillage. Cet emballage partagé par plusieurs marques atteint des taux de retour de 90 %. Il permet de réduire significativement les coûts opérationnels (lavage, embouteillage, logistique inversée) tout en diminuant l'empreinte carbone du groupe, en remplaçant 200 millions de bouteilles à usage unique au Brésil.

Proposition n°4 - Adapter les étiquettes au réemploi des emballages

Pourquoi ?

La compatibilité des étiquettes constitue un élément clé pour le succès du déploiement à grande échelle des systèmes de réemploi des emballages. Dans le cas des bouteilles, Bout à Bout estime le taux d'échec à 90 % si elles sont lavées "au hasard" car la majorité des étiquettes ne partent pas complètement au lavage. Les porteurs de projets de réemploi consacrent beaucoup de temps à accompagner et convaincre les producteurs de changer leurs étiquettes et doivent ensuite attendre que ces derniers écoulent tous leurs stocks. Ce

[23] Rapport "Reuse - Rethinking Packaging", Ellen MacArthur Foundation, 2019

travail n'est pas facilité par **le coût plus élevé et la plus faible variété de formats des adhésifs hydrosolubles**, qui sont encore peu commandés. Ce problème les empêche, par ailleurs, de récupérer les bouteilles compatibles[24] d'autres producteurs qui ne participeraient pas à leur système, par exemple en raison de leur éloignement géographique, pour atteindre la masse critique de bouteilles plus rapidement, notamment lors des premiers temps des projets, où les taux de retour ne sont pas encore optimisés.

Comment ?

Comme le préconise l'Ademe dans son étude de 2018, **un travail d'éco-conception pourrait être mené** par les fabricants d'étiquettes, des scientifiques et les producteurs de boisson sur les étiquettes de papiers encollés. De la même manière que la standardisation, l'impulsion pourrait être donnée par l'Etat pour accélérer les choses.

Une solution encore plus efficace serait d'imposer l'obligation d'utiliser des adhésifs hydrosolubles pour toutes les étiquettes apposées sur des emballages en France ou *a minima* une éco-modulation les rendant significativement moins chères.

Proposition n°5 : Rendre obligatoire pour les distributeurs la reprise des emballages consignés pour réutilisation

Pourquoi ?

Le nombre de réutilisation des emballages constitue l'un des principaux "*facteurs opérationnels à prendre en compte et à optimiser pour assurer l'intérêt environnemental et économique des dispositifs d'emballages ménagers réemployables-réutilisables*"[25]. **Afin d'assurer un nombre élevé de réutilisations, il est essentiel de maximiser les taux de retour des emballages** en multipliant les points de reprises et en facilitant le geste de retour pour le consommateur. A cette fin, associer le secteur de la grande distribution à la collecte des emballages réemployés est essentiel pour permettre le développement de la réutilisation à grande échelle.

Une telle obligation permettrait de lever un frein important pour les producteurs souhaitant réutiliser leurs emballages, qui rencontrent des difficultés à massifier les flux du fait du refus fréquent de la grande distribution d'assurer la collecte de ces emballages. Pour vendre en grande distribution (un passage obligé pour nombre de producteurs), ils se trouvent contraints d'abandonner leur gamme consignée ou bien de "perdre" des quantités importantes d'emballages pourtant réemployables, vendus en grande surface non-consignés.

[24] Certaines bouteilles "en verre perdu" utilisées aujourd'hui sont parfois suffisamment épaisses pour être lavées et réutilisées

[25] ADEME, DELOITTE Développement Durable, INDDIGO. 2018. Analyse de 10 dispositifs de réemploi ou réutilisation d'emballages ménagers en verre - Synthèse, page 52

L'entreprise Club Maté commercialise des boissons caféinées gazeuses produite en Allemagne. Elle partage avec la marque allemande un parc de bouteilles réemployables qu'elle distribue en France en CHR et dans certains supermarchés. La marque perd un cinquième de ses bouteilles, pourtant réemployables, vendues par l'enseigne Monoprix, qui refuse de les récupérer une fois vides. Quelques épiciers indépendants acceptent la consigne, mais ces derniers étant peu nombreux, seuls leurs clients locaux et réguliers sont en mesure de rapporter leurs emballages dans les points de vente où ils les ont achetés.

Comment ?

Une reprise des emballages consignés obligatoire

Il est important que l'obligation de reprise imposée aux distributeurs ne concerne pas uniquement les emballages consignés pour recyclage, mais également les emballages réemployables, qui requièrent des précautions spécifiques pour leur reprise afin d'assurer une collecte préservante, qui n'abîme pas l'emballage (machines de déconsignation qui acceptent le verre, personnel supplémentaire pour trier les bouteilles, etc.). Le coût supplémentaire induit pour les distributeur pourrait être réparti équitablement entre producteurs et distributeurs via les systèmes de taxes de manutention décrit par l'association Reloop dans une étude[26].

Il semble également important que l'obligation de reprise s'applique y compris pour les produits non vendus dans le magasin où ils sont retournés, afin de ne pas pénaliser les gammes d'emballages réutilisables au moment du choix par les supermarchés des gammes qu'ils souhaitent proposer à la vente.

Une obligation pour les supermarchés au-delà d'une certaine surface de vente

Cette obligation de reprise pourrait s'imposer au delà d'une certaine surface de vente (200 ou 400m2), pour ne pas pénaliser les plus petits acteurs qui ne disposent pas des mêmes espaces ou capacités d'investissement. En Allemagne, par exemple, les détaillants sont obligés de récupérer les bouteilles et canettes vides, quelles que soient leurs marques, s'ils vendent des emballages dans les mêmes matériaux. Une seule exception existe pour les commerces de moins de 200 m2, qui ne sont légalement obligés d'accepter que les emballages des marques qu'ils vendent.

On peut noter par ailleurs qu'il existe en France une sorte de "frein culturel" qui pousse les professionnels à n'envisager le stockage des caisses de bouteilles consignées que dans leur réserve, loin des yeux des clients, parce que ce serait "sale" ou "laid". En Allemagne, où la

[26] https://reloopplatform.eu/wp-content/uploads/2018/04/Frais-de-manutention-et-gestion.pdf

consigne est répandue et l'acceptabilité sociale de l'emballage élevée, cela ne pose pourtant aucun problème aux commerçants d'empiler les caisses des bouteilles réemployables à la vue des clients.

Caisses d'emballages consignées entreprosés devant des petits supermarchés et bar à Berlin

Une alternative : une obligation de réserver une surface dédiée

De manière alternative à l'obligation de reprise des emballages consignés réemployables, il est possible d'imaginer contraindre les distributeurs à réserver un espace en magasin pour la gestion des emballages réemployables, de manière similaire à l'obligation qui pèse déjà sur les supermarchés de prévoir une "zone de déballage" au delà de 400m^2 de surface de vente.

Bons d'achat ou somme d'argent ?

Enfin, il nous semble important qu'une telle obligation de reprise impose aux distributeurs de donner aux clients la possibilité de récupérer l'argent de leur consigne directement s'ils le souhaitent, plutôt qu'uniquement un bon d'achat.

3.2. Un dispositif de consigne pour recyclage compatible avec le réemploi

Si un système de consigne pour recyclage était mis en place en France, il nous semble important de lister ici quelques points de vigilance et recommandations **:**

Le dispositif de consigne pour recyclage devrait concerner un maximum de matériaux, pour éviter les phénomènes de transferts d'un matériaux à l'autre chez les industriels, rarement positifs d'un point de vue environnemental (basculement du PET vers le verre à

usage unique non consigné ou vers la brique alimentaire par exemple). Par ailleurs, un dispositif de consigne pour recyclage centré sur certains matériaux pourrait avoir un impact négatif d'un point de vue environnemental :

- à la fois sur le geste de tri : si seuls les emballages de boisson en plastique PET et métal se mettent à avoir de la valeur par le biais de la consigne, les citoyens risquent de percevoir le retour en magasin de ces emballages comme la pratique environnementale "par excellence" et de moins trier les autres emballages de boissons, notamment ceux en verre.

- et sur le comportement du consommateur : un dispositif qui n'incluerait que le plastique et le métal risquerait d'entretenir l'idée que le recyclage est suffisant pour résoudre les problèmes environnementaux liés à la surconsommation et que les ressources sont infinies puisqu'elles sont recyclées. Comme le montrent plusieurs études d'économie comportementale, une telle situation pourrait induire des **effets rebond** en incitant les consommateurs à acheter davantage de boissons emballées dans du plastique ou du métal[27].

Il convient par ailleurs de souligner que l'ensemble des exemples étrangers où des dispositifs de consigne pour recyclage co-existent avec des systèmes de consigne pour réemploi **sont des pays où les bouteilles en verre sont obligatoirement consignées, qu'elles le soient pour réemploi ou pour recyclage**.

Penser la compatibilité recyclage/réemploi dès le départ,
en installant des machines de déconsignation permettant une collecte préservante des emballages réutilisables.
L'investissement des GMS pour s'équiper en machines pour la consigne pour recyclage risque de rendre plus compliqués des investissements futurs dans des machines pour réemploi. Cela risque également d'inciter les magasins déjà équipés à ne pas renouveler leur parc existant de machines compatibles réemploi. 30 % des magasins alsaciens ont ainsi une machine de déconsignation, mais celles-ci datent parfois des années 70 ou 80 et ne sont pas toujours remplacées en fin de vie. L'installation de machines non compatibles en Oregon en 1994 a, par ailleurs, été un facteur déterminant dans l'abandon par certaines marques de bière de leurs bouteilles réutilisables[28]. L'obligation évoquée ci-avant pour les distributeurs d'accepter la reprise des emballages réutilisables permettrait d'imposer dès le début l'équipement des points de ventes en machines compatibles réemploi.

[27] A ce sujet, lire l'article "Pourquoi l'économie circulaire ne doit pas remplacer la sobriété" des chercheurs Philippe Delacote, Etienne Lorang et Gilles Lafforgue, The Conversation, 30/06/2019
[28] "Oregon group to launch refillable bottle program", Resource Recycling, 07/02/2017, consulté le 12/08/2019

Une signalétique obligatoire et claire pour les consommateurs :

En cas de coexistence de systèmes de consigne pour recyclage et réemploi, un **étiquetage clair (jetable/réutilisable) et un code couleur illustrant l'impact environnemental (rouge/vert) sur les emballages et dans les rayonnages** est essentiel pour permettre aux consommateurs de choisir en toute connaissance de cause. **Le système doit être transparent sur le fonctionnement de la consigne et la destination des emballages.** Cela est d'autant plus important que la confusion sur le devenir des emballages est de plus en plus grande, "consigne" renvoyant à l'idée de réemploi dans l'imaginaire collectif. Malgré la mise en place de la consigne pour les emballages de boisson à usage unique depuis 2003, l'Allemagne réfléchit à rendre obligatoire dans les rayons des distributeurs un affichage permettant de distinguer très clairement les emballages à usage unique des emballages réutilisables. **Cette différenciation doit également apparaître clairement sur les emballages eux-mêmes**.

Des montants de consigne différenciés, plus élevés pour les emballages consignés pour recyclage :

Pour bien marquer la différence entre les emballages à usage unique et les emballages réutilisables, et pour encourager les consommateurs à privilégier ces derniers, il convient également de fixer des montants de consigne différenciés selon le type d'emballages. Des réflexions doivent être menées pour définir un montant approprié pour les emballages réutilisables, ni trop élevé pour ne pas décourager l'achat, ni trop bas pour éviter le non retour des emballages vides. Il existe en effet une corrélation directe entre les taux de retour et les montants de consigne, entre autres facteurs (comme un maillage suffisant en points de collecte). Plusieurs pays ayant mis en place des systèmes de consigne ont ainsi révisé à la hausse les montants du dépôt pour augmenter les taux de retour[29] après plusieurs années de pratique. En France, une marque comme Meteor constate des taux de retour de 97 % pour une consigne de 20 centimes d'euros sur des emballages réemployables. Une fois le montant "idéal" fixé pour ces emballages, celui de la consigne appliquée aux emballages à usage unique devra être plus élevé pour rendre la concurrence plus équitable entre les deux types d'emballages. Le montant de 15 centimes[30] d'euros calculé par le Collectif Boissons dans son rapport "Vers 90% de collecte pour recyclage des emballages boisson" semble trop bas pour permettre ce taux de retour, et pour permettre une différenciation avec les emballages réutilisables.

Un système qui ne mette pas en difficulté les collectivités locales

Une attention particulière devra être portée à la préservation de la collecte séparée et au tri des emballages non consignés. Le système de consigne pour recyclage ne doit pas alourdir

[29] L'Estonie est passée de montants différenciés selon les emballages (3 à 4 centimes d'euros) à une consigne unifiée de 10 centimes d'euros en 2015. L'Oregon a récemment modifié les montants de consigne de 5 à 10 centimes de dollars américains.

[30] Le Collectif Boissons préconise une consigne de 10 cts mais ses projections pour atteindre 90 % de collecte se basent sur une consigne à 15 centimes.

la charge financière assumée par les collectivités locales pour collecter et traiter les déchets ménagers et assimilés.

Conclusion

De l'avis de Zero Waste France, le bénéfice environnemental maximal est à trouver dans la réduction des emballages jetables et l'incitation au réemploi. Il nous semble ainsi essentiel d'imaginer un dispositif de consigne de nature à permettre le retour massif des dispositifs de réemploi des emballages sur tout le territoire.
Si la consigne pour recyclage venait à être développée, dès le lancement de celle-ci, il sera utile d'associer étroitement les considérations en faveur du réemploi lors de la création/transformation des schémas logistiques, des entrepôts de stockage, des nouveaux centres de tri et des automates de collecte. **En parallèle, des mesures de soutien exceptionnel devront être prises pour soutenir le développement du réemploi des emballages** et aider les porteurs de projets à lever les différents freins techniques et financiers auxquels ils se heurtent.

Synthèses des propositions

Proposition n°1 - Aider au financement des dispositifs de réemploi des emballages

➔ **Prévoir qu'1% du chiffre d'affaire de la REP emballages soit consacrée aux solutions de réemploi**, de manière similaires aux obligations déjà en place en matière de R&D. Cette mesure pourrait permettre de débloquer 7 millions d'euros pour soutenir le financement des infrastructures et équipements nécessaires au lancement des filières de réemploi des emballages (laveuses, nouvelles lignes de production, etc.), mais également les actions de recherche et développement ou la communication sur le réemploi.

➔ **Un plan de financement de laveuses industrielles régionales**

De nombreux projets sont freinés par l'absence de laveuse sur leur territoire et la difficulté à en financer la construction. L'Etat français pourrait lancer un plan spécifique d'installation de laveuses industrielles, financé par exemple par la BPI, afin de créer des pôles de lavage multi-marques dans au moins chaque région française.

Proposition n °2 : Imposer des quotas d'emballages réutilisables aux "grands" metteurs en marché

➔ **Définir par décret, à partir de 2021, un pourcentage minimal d'emballages de boisson réutilisés à mettre sur le marché en France.**

➔ **Cette obligation sera applicable à partir d'un certain volume de vente de l'entreprise :** marques ou groupes mettant en marché plus de 100 millions UVC d'emballages de boisson annuellement par exemple.

➔ **Le principe de quota pourrait être arrêté dans la loi anti-gaspillage et les seuils à respecter fixés par décret, puis révisés à la hausse régulièrement**, par exemple tous les deux ans. La proportion à atteindre pourrait être fixée à 15% en 2021, pour prendre en compte les gammes d'emballages réutilisés d'ores et déjà vendus en CHR.

➔ Pour vérifier l'atteinte des objectifs, **les metteurs en marché pourraient être tenus de déclarer la part d'emballages réutilisables consignés mis sur le marchés via leurs déclarations à CITEO.** Des contrôles de cohérence de ces déclarations pourraient être effectués auprès des acteurs du lavage.

➔ **Une obligation susceptible d'être étendue à d'autres types de produit.** Dans un premier temps, des quotas contraignants pourraient n'être appliqués qu'aux emballages de boisson, là où il existe déjà des gammes d'emballages réutilisés à grande échelle. L'obligation pourrait ensuite être étendue à l'ensemble des produits alimentaires et cosmétiques, notamment une fois des gammes standardisées définies (cf proposition n°5).

Proposition n°3 - Développer des standards communs pour les emballages réemployables

➔ Un facteur clé pour assurer le succès du déploiement à grande échelle du réemploi des emballages est de **limiter le nombre de formats d'emballages disponibles et permettre ainsi**

une certaine mutualisation entre producteurs. Ce travail de standardisation est essentiel pour les produits alimentaires et cosmétiques non liquides (yaourts, traiteurs, cosmétiques…) où les formats d'emballages réemployables n'existent pas encore.

➔ **Inciter les producteurs et fédérations professionnelles, en lien avec l'ADEME et les autres acteurs de la filière, de s'organiser pour définir ces gammes standardisées avant 2021 selon les principes suivants** : écoconception des emballages, standardisation en fonction des typologies de contenu, standardisation en vue d'une logistique et d'un lavage optimisés, choix des matériaux pour une qualité sanitaire optimale.

➔ **Les soutiens financiers à la transition vers le réutilisable** (proposition n°1) **pourraient être conditionnés** à l'adhésion du producteur à un système standardisé d'emballages réemployables.

Proposition n°4 - Adapter les étiquettes au réemploi des emballages

➔ **Rendre obligatoire l'utilisation d'adhésifs hydrosolubles pour toutes les étiquettes apposées sur des emballages en France**

➔ ***A minima*, prévoir une éco-modulation rendant les adhésifs hydrosolubles significativement moins chères**.

Proposition n°5 : Rendre obligatoire pour les distributeurs la reprise des emballages consignés pour réutilisation

➔ Afin d'assurer un nombre élevé de réutilisation, il est essentiel de maximiser les taux de retour des emballages en multipliant les points de reprises et en facilitant le geste de retour pour le consommateur. A cette fin, associer le secteur de la grande distribution à la collecte des emballages réemployés est essentiel pour permettre le développement de la réutilisation à grande échelle.

➔ **L'obligation de reprise doit concerner également les emballages réemployables,** qui requièrent des conditions spécifiques, à même d'assurer une collecte préservante de l'emballage (machines de déconsignation adaptées, logistique spécifique, etc.)

➔ **L'obligation peut s'appliquer au delà d'une certaines surface de vente, à l'ensemble des emballages consignés, y compris ceux non-vendus en magasin.**

➔ **Une proposition alternative pourrait être d'imposer qu'une surface minimale soit dédiée à la récupération des emballages réemployables au sein des grandes surfaces.**