Mission Prévention des pollutions Paris, le 9 septembre 2019

Dossier suivi par Sylviane OBERLE

Réf : PP-19-07-055

**Consigne des emballages**

*Element de langage sur la consigne*

**I – Rappel du contexte de la collecte des déchets**

La collecte et le tri des déchets est une activité de logistique et de réseau qui porte sur un gisement fragmenté et diffus. La logique technico-économique impose de massifier le plus rapidement possible, de rassembler les flux au plus près de leur production pour optimiser les transports et les infrastructures. La collecte sélective et les pratiques de l’économie circulaire vont exactement dans le sens inverse : séparer les flux dans la perspective un peu illusoire de les maintenir « propres » et aptes à un recyclage, en limitant les opérations de préparation qui sont toujours couteuses et peu rémunératrices.

Il ressort de ces observations que, comme c’est le cas des opérations de logistiques, **les coûts fixes liés à la mise en place du réseau restent entiers même lorsque le flux de déchets transportés diminue.** Un réseau d’eau ne coute pas moins cher si le débit qui y passe est divisé par deux. Appliqué à la consigne, ce raisonnement implique que le détournement d’un flux de déchets hors des équipements de collecte et de tri ne diminue pas les coûts du flux non consigné ; il l’augmente car le coût fixe sera répercuté sur une plus petite quantité de déchets. Le seul moyen, à court et moyen terme, pour retrouver une optimisation des équipements est de remplacer le flux disparu par un autre flux afin de maintenir les installations à pleine capacité.

L’un des aspects qui est souvent négligé est la place nécessaire pour les stockages intermédiaires. Il serait beaucoup trop couteux de fonctionner « à flux tendu » ; il faut donc des stockages afin de massifier avant le transport. Ces lieux de stockage peuvent se trouver chez les habitants, dans les commerces (lors de la déconsignation), sur l’espace public (borne d’apport volontaire), dans des plateformes de regroupement ou des centres de tri. Dans les calculs économiques, le coût des stockages intermédiaire est souvent mal évalué quand il n’est pas tout simplement ignoré (habitants, commerçants et espaces publics).

.

**II – elements de langage face aux habitants**

* **La consigne n’apporte aucune solution à la pollution des plastiques dans les océans.**

98 % des bouteilles en plastique sont collectées, dont 60 % dans le bac jaune. Les 38 % restant sont dans la mauvaise poubelle (bac gris).

* **La consigne ne réduit pas les déchets sur la voie publique**

Les bouteilles seront peut-être récupérées par certaines personnes, mais pour les obtenir elles renverseront les bacs et répandront les autres déchets sur la voie publique, contribuant ainsi à augmenter la saleté. Par ailleurs, les bouteilles ne sont acceptées lors de la déconsignation que si elles sont intègres (ni écrasées, ni salies, ni mal vidées). Si les bouteilles ne sont pas en bonne état, les machines les rejettent et le consommateur ne récupèrent pas la consigne.

* **Il ne s’agit pas d’une consigne pour remplir à nouveau la bouteille**

Avant de remplir la bouteille, il faut la nettoyer à l’eau très chaude ; les bouteilles en plastiques ne résistent pas à un tel traitement. Le développement du plastique à usage unique en matière alimentaire est dû à des raisons sanitaires : éviter le développement d’agents pathogènes dans des bouteilles mal lavées.

* **La consigne nécessite de stocker les bouteilles entre deux visites au magasin**

Le bac jaune permet de stocker les bouteilles entre deux tournées de collecte ; la consigne oblige à stocker les bouteilles dans les logements.

* **La consigne est le remboursement d’une somme dépensée**

Le montant de la consigne est restitué lors de la déconsignation et il doit être payé à nouveau lors de l’achat d’une bouteille neuve.

* **La consigne ne permet pas de réduire la facture de collecte et de traitement des déchets**

Le coût pour la collectivité (et ses contribuables) est le même si le bac jaune est plein ou à moitié vide. De plus, une partie du coût des déchets est payée grâce à la vente des bouteilles en plastique à des entreprises de recyclage. N’ayant plus de bouteilles à vendre, les collectivités n’auront plus les recettes correspondantes et elles devront augmenter les impôts pour compenser ces pertes financières.

* **La consigne diminue le nombre de points de collecte**

Les 28,5 millions de ménages sont tous desservis par une collecte sélective, à leur porte ou à moins de 500 m de chez eux. Avec 110 000 points de retour pour les consommateurs (prévision des metteurs sur le marché), 609 habitants auront le même point de collecte, la même « poubelle ». Les metteurs en marché estiment que tout consommateur disposera d’un point de collecte à moins de 1,3 km de chez lui, ce qui semble tout de même assez optimiste.

**III – elements de langage face aux collectivites**

1. **Collectivités ne gérant pas les déchets**
* **La consigne fragilise le commerce de proximité en centre-ville**

La consigne désavantage fortement le commerce de centre-ville (46 000 points de vente) au profit de la grande distribution (8 000 hyper-super) car :

* la gestion des sommes consignées et leur restitution aux consommateurs complique leur comptabilité et leur gestion de la trésorerie ;
* l’exiguïté des surfaces de vente ne permettra pas de placer une machine à déconsigner (qui représente de plus un investissement important, de 20 000 à 90 000 € suivant le modèle) ;
* la place nécessaire pour le stockage des bouteilles récupérées n’est pas compatible avec les difficultés de stockage pour ces commerces (les marchandises étant des stockage productifs contrairement aux bouteilles vides) ;
* il n’est pas certain que l’organisme gérant la consigne organisera des circuits de collecte pour des petits lots ; de ce fait, le commerçant devra lui-même apporter les bouteilles qu’il a déconsigné à un centre de comptage, qui pourra se trouver à plusieurs dizaines de kilomètres.

Il faut noter que, dans les pays européens qui pratiquent la consigne, le réseau de commerces de centre-ville est moins développé qu’en France et il y a moins de communes.

* **Les collectivités seront obligées d’augmenter les impôts**

La perte des recettes de vente du PET des bouteilles consignées fait baisser les recettes extérieures des collectivités. La diminution du flux de déchets collectés ne permet pas de diminuer les dépenses car les dépenses sont surtout composées de frais fixes : la taille des bacs, la fréquence des collectes et la taille des centres de tri ne seront pas modifiées. Des recettes en baisse et des dépenses identiques se traduisent par une augmentation des impôts locaux, augmentation qui interviendra en même temps que les augmentations de TGAP.

* **La consigne génère des flux financiers considérables**

Il y a environ 13 milliards de bouteilles plastique mise sur le marché chaque année. Si la consigne est de 0,20 €, **le chiffre d’affaire généré est de 2,6 milliards d’euros par an. En admettant que 90 % des bouteilles sont ramenées par les habitants pour déconsignation, 260 millions par an de consigne ne seront pas récupérés et seront répartis entre les metteurs sur le marché et les distributeurs**. En dehors des consignes non récupérées, la consigne des bouteilles en plastique va générer des flux financiers importants et de la trésorerie pour les distributeurs et les metteurs sur le marché (la durée entre le paiement de la consigne et son remboursement est d’au moins 1 semaine).

1. **Collectivités gérant les déchets**
* **La consigne déstabilise les équilibre financiers et techniques des collectivités**

En dehors des craintes pour la survie du commerce de centre-ville, la consigne a des impacts négatifs pour les collectivités gérant les déchets des ménages :

* disparition des recettes de vente du PET (constituant les bouteilles d’eaux minérales et de sodas) qui se trouve être le seul plastique qui a une valeur marchande forte (350 €/t) ;
* mise en péril des investissements récents sur les centres de tri qui sont actuellement conçus pour accueillir le flux des bouteilles plastiques (environ 600 millions déjà réalisés sur 1,5 milliard prévus) et qui risquent d’être obsolètes le jour de leur inauguration ;
* le risque d’une augmentation des dépenses de propreté car si les bacs jaunes de collecte sélective sont pillés pour récupérer les bouteilles consignées, il est probable que les bacs seront renversés sur le sol.
* **Elle compromet l’optimisation économique du recyclage**

Les coûts de collecte sont essentiellement des coûts fixes. En collectant ensemble des matériaux rentables (le PET) et des matériaux non rentables, les coûts de collecte sont mutualisés entre tous les matériaux. Si les flux susceptibles de dégager des recettes sont sortis de la collecte comme c’est le cas avec la consigne, les coûts de collecte des matériaux ne dégageant pas de recettes seront tellement élevés qu’il faudra renoncer à les collecter en vue du leur recyclage. Il n’est pas possible de financer la circulation d’un train avec uniquement des passagers clandestins qui n’ont pas payé leur billet.

* **La consigne pénalise surtout les collectivités performantes**

Plus une collectivité collecte des quantités importantes de bouteilles, plus elle tire des recettes importantes de la vente du PET et plus la perte de ces recettes auront des conséquences graves pour leur budget (jusqu’à 20 % des recettes). Une collectivité ayant des performances faibles n’aura pas de pertes importantes puisqu’elle collecte et vend peu de plastique. De plus, elle sera « débarrassée » des bouteilles qui encombrent ses poubelles « grises » de déchets non séparés. De ce point de vue, la consigne est une prime pour absence de performances.

* **Rien ne prouve qu’elle soit plus performante que la collecte sélective**

Dans les pays qui pratiquent la consigne les performances vont de 68 % à 95%. Or, alors que les collectivités ont mis en place un programme d’amélioration de performances de collecte et de tri (extension des consignes de tri), nous arrivons déjà presque aux performances de la consigne la moins performante.

Remarque : selon l’expérience des autres pays européens, la consigne ne permet d’obtenir des taux de retours supérieurs à 90 % que si le montant est de 0,20 à 0,25 € (consigne en Allemagne de 0,25€). Or, les metteurs sur le marché envisagent une consigne à 0,15 € car les études ont montré qu’au-delà de 0,15 €, les consommateurs commençaient à changer leur comportement d’achat (par exemple diminution des consommations d’eau en bouteille)

* **Elle nécessite de créer complétement l’infrastructure de logistique**

Il faudra investir pour mettre en place les machines à déconsigner, les locaux de stockage intermédiaires, les transports jusqu’aux entreprises de recyclage, sans compter les circuits administratifs et financiers pour gérer les flux financiers. Il s’agit donc de sortir les flux de bouteilles d’un dispositif conçu pour les prendre pour créer de toutes pièces un nouveau dispositif.

Remarque : les metteurs sur le marché privilégient un scénario dans lequel la consigne porte sur les bouteilles en PET (clair et foncé) et sur les cannettes métalliques (aluminium et acier). En conséquence, les machines RVM collectent un flux en mélange, composé de différents plastiques et métaux, qui nécessite un tri avant recyclage C’est pourquoi, les metteurs sur le marché veulent créer 20 centres de tri de 20 000 tonnes chacun.

**IV– Elements de langage pour les parlementaires**

* **Le véritable problème n’est pas la collecte sélective, mais la consommation hors foyer**

Depuis des années, les collectivités demandent à Citeo et aux metteurs sur le marché de développer la collecte hors foyer : voies publiques, manifestations culturelles ou sportives, festivals, gares, aéroports par exemple.

En 2017, le gisement des bouteilles en PET était de 335 000 tonnes, dont 50 000 tonnes issues de produits consommés hors domicile. Ces bouteilles issues de la consommation « nomade » sont collectées dans les poubelles de rue, donc non triées en vue d’un recyclage.

**En 2017, les collectivités ont collecté 207 000 tonnes des 285 000 tonnes issues de la consommation au domicile, soit un taux de collecte de 72 %. En poursuivant les progressions enregistrées ces dernières années, en 2023 les collectivités pourront collecter 257 000 tonnes, soit un taux de collecte de 90%.**

C’est pourquoi, le véritable problème de la collecte de bouteilles en plastique se situe hors domicile. C’est le cas où la consigne peut être un outil efficace :

* obligation pour les organisateurs de manifestation d’imposer une consigne pour toutes les ventes de boisons à emporter sur les lieux de la manifestation ;
* consigne sur les bouteilles en vente à emporter ;
* consigne sur toutes les bouteilles de moins de 0.5 l.

Une telle consigne ne touche pas les collectes à domicile et l’équipement industriel en place, mais elle répond à un véritable problème de collecte.

Une consigne sur les petits formats uniquement pourraient favoriser le développement de bouteilles réemployables, les distributeurs offrant la possibilité de remplir la bouteille sur le lieu de vente.

* **Les comparaisons avec les pays européens ne prennent pas en compte les différences de consommation.**

Les Français consomment plus d’eaux minérales que les autres européens. Par ailleurs, l’eau minérale ne peut être vendue en France que dans des emballages transparents, ce qui n’est pas le cas en Allemagne où l’eau peut être conditionnée en brique (comme le lait). Enfin, certaines avancées « environnementales » peuvent être contreproductives : le développement des poches souples comme recharge pour les produits de lessives liquides a remplacé un déchet recyclable (le bidon en PeHD) par un emballage non recyclable (les poches souples). Ce type d’évolution a été observé en Allemagne après la mise en place de la consigne : remplacement des bouteilles PET consignées par des poches souples non consignées.

* **La consigne est incitative pour le consommateur, mais pas pour le distributeur**

Actuellement, les producteurs de biens de consommation paient une contribution à un éco-organisme. Avec la consigne, ils facturent la consigne aux consommateurs, via les distributeurs ; ils échangent donc une dépense contre une recette.

Si les consommateurs ne ramènent pas correctement les bouteilles consignées, les distributeurs conservent le montant de la consigne non récupérée dans leurs caisses. Or, ce sont les distributeurs qui organisent les points de reprise des bouteilles consignées. En conséquence, si les distributeurs ne mettent pas en place suffisamment de points de reprise, les consommateurs n’auront pas accès facilement à un point de reprise et il restera davantage de consignes non récupérées dans les caisses des distributeurs.

Normalement, le seul intérêt de la consigne est de permettre à un producteur de faire des économies d’emballages en récupérant ses anciens emballages ; elle n’a donc d’intérêt que si les coûts de retour et de réutilisation sont inférieurs aux coûts de production des emballages neufs ; ce n’est pas le cas avec la consigne pour recyclage.