
***REP Emballages Restauration (REP ER) – Contribution de la CGI
mai 2022***

En synthèse

La CGI propose :

1° S'agissant du périmètre de la REP ER :

- ***De retenir la définition du producteur d'emballage retenue pour la REP Emballages ménagers***
- ***De retenir le produit emballé comme seule clé d'entrée dans la REP ER, à l'exclusion des canaux de distribution***
- ***De retenir l'ensemble des activités de restauration hors domicile***
- ***De retenir les emballages primaires dont la prépondérance d'usage estimée est spécifique au secteur de la restauration professionnelle et correspondant à l'unité de vente usuelle des produits qu'ils contiennent***
- ***De ne pas inclure dans la REP ER les emballages secondaires (notamment les cartons) et les renvoyer dans un souci de cohérence de traitements dans la REP DEIC avec l'ensemble des secteurs industriels et commerciaux, auquel appartient la restauration***

2° S'agissant de la réduction, du réemploi et de la réutilisation des emballages de la restauration

- ***De ne pas appliquer à la filière de la restauration les objectifs nationaux de portée globale***
- ***D'apporter des soutiens financiers aux entreprises qui engagent des démarches de réemploi, de réutilisation des emballages primaires ou de réduction du plastique dans les emballages primaires à usage unique.***

3° S'agissant de la collecte et du recyclage des déchets d'emballages de la restauration

- ***De ne pas appliquer à la filière de la restauration les objectifs nationaux de portée globale***
- ***De poser le principe d'un soutien financier par l'éco-organisme à toutes les reprises de déchets d'emballages primaires, y compris celles réalisées par des dispositifs de logistique inverse existants ou à venir.***

Avant-propos

Ainsi que l'aborde la DGEC dans ses hypothèses de travail, l'élaboration de la REP Emballages Restauration- REP ER doit être engagée au regard de l'existence de la REP Emballages Ménagers- REP EM et dans la perspective de la création en 2025 de la REP Déchets Emballages Industriels et Commerciaux- REP DEIC.

Le fait que les besoins de financement de la REP EM, de la REP ER et de la future REP DEIC soient différents commande le respect de 3 exigences :

- Faire que chaque REP contribue à son financement sans financer ses voisines
- Faire qu'un même produit ne soit pas couvert par plusieurs REP
- Faire en sorte que la mise en œuvre des 3 REP couvre effectivement tous les emballages sans laisser de « trous dans la raquette ».

Le respect de ces exigences repose notamment sur une définition précise du champ d'application de chacune d'elles qui permette de les « cloisonner ».

Les liens entre la REP EM et la REP ER

- Un même produit ayant le même emballage ou un emballage voisin peut être commercialisé par différents canaux auprès des consommateurs et des restaurateurs. (Ex de la canette de soda de 33 cl visée par la note de la DGPR).
- De nombreux metteurs en marché d'emballages qui sont déjà concernés par la REP EM pour une catégorie d'emballages le seront aussi par la REP ER pour une autre forme d'emballage (ex du brasseur qui, au titre des conditionnements en canette/bouteille relève de la REP EM, relèvera de la REP ER pour les futs de 30 l de bière (cf note DGPR)).

Les liens entre la REP ER et la REP EIC

- Ainsi que l'indique la note de la DGPR, la REP ER a vocation à se fondre dans la REP DEIC pour ne faire qu'une REP unique. Cela signifie que tous les metteurs en marché d'emballages qui seront concernés par la REP ER le seront aussi par la future REP DEIC et que ceux qui ne l'auraient pas été le seront aussi (la REP DEIC joue ainsi un rôle de REP « balai » des emballages non ménagers).
- Certains emballages utilisés par la restauration qui pourraient se retrouver dans le champ de la REP ER auraient davantage leur place dans la REP DEIC.

La CGI considère que cette perspective de fusion ou d'inclusion de la REP ER dans la REP DEIC plaide en faveur de la création d'une REP ER qui, sur le plan opérationnel, se calque sur les pratiques des entreprises, sur les données dont elles disposent et sur les flux qu'elles maîtrisent. Dans une optique de faire de la REP ER le premier étage de la REP DEIC, il s'agit aussi de tenir compte des similitudes qui existent quant à la nature des produits entre la REP ER et la REP EM pour bâtir la REP-ER en miroir de la REP EM.

Cette vision signifie notamment :

- *Limiter le champ d'application de la REP ER aux mêmes produits et mêmes types d'emballages que ceux de la REP EM mais dont la prépondérance d'usage estimée est spécifique au secteur de la restauration professionnelle ;*
- *Retenir le duo produit/emballage, comme unique clé d'entrée dans la REP ER ;*
- *Retenir une gestion administrative simple sur la base des données que maîtrisent les entreprises et leur éviter de devoir se doter de nouveaux outils de traçabilité.*

1- Le champ d'application/périmètre de la REP ER

Pour définir le périmètre de la REP ER il convient de répondre aux questions suivantes :

1° Quels sont les emballages à retenir (primaires, secondaires ou tertiaires) ?

2° Quels sont les metteurs en marché des emballages liés aux activités de restauration, c'est-à-dire ceux qui mettent le produit à l'intérieur de l'emballage ?

3° Quelles sont les activités de restauration visées ?

1° Quels sont les emballages à retenir dans la REP ER (primaires, secondaires ou tertiaires) ?

1-1 Rappel des définitions

L'emballage primaire est celui qui est en contact direct avec le produit.

De nombreux produits commercialisés auprès des consommateurs et des restaurateurs sont de même nature ou de nature très voisine, notamment dans l'alimentaire. On peut dès lors considérer que l'emballage primaire est aussi celui qui constitue le conditionnement sous lequel le produit est usuellement commercialisé (en quelque sorte son unité de vente).

Nb. Dans son étude de 2021, l'ADEME inclut dans les emballages primaires les emballages vides tels que barquettes traiteur ou boîtes à pizza utilisées pour les ventes à emporter.

L'emballage secondaire est un emballage de regroupement de plusieurs produits identiques ou différents faisant l'objet ou non d'un emballage primaire. Il s'agit aussi des grands emballages de protection des produits.

L'emballage tertiaire est l'emballage qui sert au transport des produits

1-2 Emballages à retenir pour la REP ER

Dans la mesure où les REP emballages ont pour finalité de changer le comportement des opérateurs pour les inciter à réemployer, réutiliser et recycler les emballages il y aurait une certaine logique à exclure de la REP ER les emballages consignés et/ou réutilisables.

Cette orientation viendrait toutefois heurter le principe selon lequel la responsabilité élargie du producteur s'applique à tout metteur en marché de l'emballage quel que soit le cycle de vie de cet emballage.

Cette orientation présenterait de surcroît l'inconvénient de générer une charge administrative sur les metteurs en marché des emballages et leurs clients au regard des attestations de récupération d'emballages qui devraient être produites aux restaurateurs. Elle exigerait la mise en place d'outils de traçabilité disproportionnés.

La CGI propose donc pour la REP ER de ne pas s'intéresser à la destination de l'emballage après son utilisation. Les emballages consignés ou réutilisables seraient ainsi concernés par la REP ER, à charge de leur affecter une écocontribution réduite qui tienne compte de leur éco-conception et de leur durée de vie (cf point 2).

1-2-1 Les emballages tertiaires

La DGPR (hypothèse N°4 de sa note) propose, de façon générale, de ne pas inclure dans la REP ER les emballages tertiaires qui servent au transport (ex de la palette et du film protecteur). Il s'agirait de les intégrer dans la future REP DEIC.

La CGI soutient cette approche qui est le miroir de la REP EM qui ne vise pas non plus les emballages tertiaires. Le fait que ces emballages tertiaires ne soient pas spécifiques ni dédiés au secteur de la restauration mais que leur usage soit plurisectoriel est une raison supplémentaire de les inclure dans la REP DEIC.

1-2-2 les emballages secondaires

Les emballages secondaires incluent les cartons d'emballage et les cartons de regroupement qui ne présentent pas non plus de spécificités « restauration » et leur metteur en marché n'a pas toujours de visibilité sur son détenteur final. Il est par ailleurs fréquent que ces cartons ne soient pas livrés aux restaurateurs sur un support de charge logistique, tel une palette, mais qu'ils soient livrés en l'état pour former un colis. Dans ce cas, on peut considérer qu'il s'agit d'emballages secondaires qui deviennent tertiaires par « destination ».

Eu égard aux difficultés de tracer ces cartons selon qu'ils servent ou pas au transport, selon leur détenteur final et dans la mesure où ils ne sont pas spécifiques ni dédiés au secteur de la restauration, la CGI estime qu'il convient de ne pas inclure les cartons dans la REP ER mais de les assujettir à la REP DEIC.

On retrouve également dans la famille des emballages secondaires des contenants tels que les cagettes pour les fruits, les cartons pour les volailles prêtes à cuire ou les filets pour les légumes ou les coquillages.

Comme on le verra plus loin (cf point 2) les producteurs de ce type d'emballages secondaires sont très fréquemment les producteurs des produits emballés (le producteur de fruits, l'éleveur de volailles, la criée). Hormis lorsqu'ils commercialisent leurs produits directement aux entreprises de la restauration,

ces producteurs ne sont pas en mesure de tracer ces emballages pour distinguer ceux dont les restaurants seront les utilisateurs finaux.

Le producteur de fruits ou la coopérative qui commercialise des cagettes de fruits à un grossiste ou à un distributeur (B to C ou B to B) ne sait pas si ces cagettes seront in fine achetées par un restaurateur, par un commerçant de ville ou par un commerçant ambulant.

L'éleveur de volailles qui commercialise des cartons de poulets prêts à cuire à un grossiste ou à un distributeur ignore si ces cagettes seront vendues à un restaurateur ou un boucher, ni si les poulets ne seront pas vendus au restaurateur à l'unité, sortis de leur carton.

Le questionnement est le même pour la criée qui ne sait pas si les coquillages ou les poissons commercialisés à son client direct seront revendus à un restaurateur ou un poissonnier.

Les situations décrites ci-dessus se multiplient à l'envi.

Compte tenu de cette absence de visibilité du metteur en marché de l'emballage secondaire sur sa destination finale ni sur les différents circuits de distribution par lequel il transitera, et eu égard à la lourdeur que représenterait la mise en place d'outils de traçabilité, la CGI propose d'exclure les emballages secondaires du périmètre de la REP ER et de les inclure dans la REP DEIC.

1-2-3 les emballages primaires

Comme rappelé en introduction et comme le prévoit l'hypothèse N°2 de la note de la DGPR il convient d'éviter que de mêmes produits ayant le même emballage et pouvant être consommés aussi bien par des consommateurs que par des restaurants soient considérés comme relevant de deux REP, en l'occurrence la REP EM et la REP ER.

Cette hypothèse N°2 consiste ainsi à placer sous le régime de la REP EM tous les produits fournis aux restaurateurs dont le petit emballage est comparable à celui utilisé par les ménages et à placer dans le champ de la REP ER tous les produits avec un emballage dont la prépondérance d'usage estimée est plus spécifique au secteur de la restauration professionnelle.

La CGI est favorable à cette approche dont le mérite est de simplifier la gestion administrative en évitant de prendre en compte les canaux de distribution comme critère de la définition du périmètre de la REP ER. Sur le modèle belge, il conviendrait d'établir la liste des produits relevant de la REP EM ou de la REP ER selon leur emballage, lui-même fonction du poids ou du volume du produit conditionné. Cette liste serait entrée dans les systèmes d'information des entreprises, facilitant ainsi leur comptabilisation.

En synthèse, la CGI propose comme périmètre de la REP ER les emballages primaires dont la prépondérance d'usage estimée est spécifique au secteur de la restauration professionnelle et qui correspondent à l'unité de vente usuelle du produit dans ce secteur. Cette notion d'unité de vente présente en outre la garantie qu'un même emballage ne soit pas déclaré deux fois.

2° Quels sont les metteurs en marché des emballages primaires liés aux activités de restauration, c'est-à-dire ceux qui mettent le produit à l'intérieur de son emballage ?

2-1 définition du producteur

Dans la REP EM, le producteur de l'emballage, redevable de l'Eco contribution et chargé de la gestion administrative, est soit celui qui emballe ou fait emballer le produit soit le 1^{er} metteur au marché du produit emballé qui est consommé ou utilisé par les ménages.

L'hypothèse N°1 de la note de la DGPR consiste à reprendre cette même définition.

La CGI est favorable à cette approche qui conforte l'idée d'élaborer la REP ER en miroir de la REP EM.

2-2 les producteurs des emballages primaires pour la restauration

Concrètement, le producteur de l'emballage primaire, tel que retenu ci-dessus, est très fréquemment le fabricant ou le producteur du produit qui l'emballage dans le conditionnement correspondant à son unité de vente à laquelle est attaché un code GTIN (Global Trade Item Number). Le producteur de l'emballage primaire peut aussi être un grossiste.

Nb : L'étude ADEME considère que les producteurs des emballages vides pour la restauration sont les restaurateurs eux-mêmes.

3° Quelles sont les activités de restauration à retenir au titre de la REP ER ?

La loi AGEC vise très largement les entreprises ayant une activité de restauration consommée sur place ou emportée et non pas les seules entreprises dont l'activité principale relève de la restauration. Cela crée un champ d'application potentiellement très large.

L'étude de l'Ademe identifie les activités de restauration suivantes :

- Restauration commerciale (traditionnelle/CHR, rapide, à table, self-service, à emporter, sites de loisirs et culturels etc)
- Restauration collective (scolaire, entreprise, santé, social, armée, pénitentiaire)
- Circuits de ventes alternatifs (établissements offrant à titre accessoire un service de restauration hors domicile, tels que boulangeries)
- Autres acteurs (traiteurs, distributeurs automatiques, GMS)

La CGI considère que le point d'entrée dans la REP ER doit se faire par le produit dans son emballage primaire, sans s'attacher aux canaux de distribution, et que toutes les activités de restauration professionnelle sont à inclure dans la REP ER. Plusieurs raisons expliquent ce choix.

- *Il y aurait une incohérence, doublée d'une discrimination, à ce que des acteurs économiques différents mais recevant les mêmes produits ou des produits voisins ayant le même emballage ne soient pas soumis au même régime.*
- *Sauf lorsqu'ils exploitent des lignes de production spécifiques à un circuit de vente identifié les producteurs d'emballages primaires peuvent difficilement tracer les produits qu'ils commercialisent selon leurs destinations finales ou cela nécessiterait des moyens de*

traçabilité disproportionnés (restaurant vs hôtel vs boulanger vs food trucks). Ils sont en revanche capables de tracer les produits ayant, compte tenu de leur volume et de leur conditionnement, un emballage adapté à la restauration professionnelle.

Conclusion :

La CGI propose pour la REP ER :

- De retenir la définition du producteur d'emballage retenue pour la REP EM
- De retenir le produit comme seule clé d'entrée dans la REP ER, à l'exclusion des canaux de distribution
- De retenir toutes les activités de restauration hors domicile
- De retenir comme périmètre de la REP ER les emballages primaires dont la prépondérance d'usage estimée est spécifique au secteur de la restauration professionnelle et correspondant à l'unité de vente usuelle des produits qu'ils contiennent

2- Réduction, réemploi et réutilisation des emballages de la restauration

La réduction, le réemploi et la réutilisation des emballages sont assortis d'objectifs fixés par la loi. Ces objectifs rappelés par la DGEC dans ses hypothèses 5 et 6 ne concernent pas que le secteur de la restauration mais sont globaux sans cibler un secteur plus qu'un autre. Cette approche globale s'explique par le fait que les différents secteurs ne sont pas confrontés aux mêmes contraintes ni ne peuvent jouir des mêmes facilités pour entrer au même rythme dans ces dynamiques vertueuses de réduction, réemploi et réutilisation des emballages.

Comme nous l'avons évoqué dans la partie consacrée au périmètre de la REP ER, c'est notamment en raison du manque de visibilité des nombreux producteurs d'emballages sur la qualité de leurs utilisateurs finaux que le choix a été proposé de limiter le périmètre de la REP ER aux emballages primaires. Or, sous bénéfice d'inventaire, ce sont très vraisemblablement avec les emballages primaires que les contraintes pour les réduire, les réemployer ou les réutiliser seront les plus importants.

Sur ces bases la CGI estime inapproprié et prématuré de faire peser sur la filière de la restauration des objectifs qui sont censés être répartis sur l'ensemble des secteurs économiques, et émet les plus grandes réserves sur les hypothèses 5 et 6 rappelées ci-dessus. Elle considère que la loi et les textes réglementaires pris pour son application se suffisent à eux-mêmes.

La même position concerne les hypothèses N°11 et 12 relatives aux objectifs de recyclage.

Cette réserve s'étend à l'objectif de réduction de 20% du tonnage de plastique incorporé dans les emballages à usage unique mis sur le marché. Cet objectif s'applique aux fabricants d'emballages et n'a semble-t-il pas sa place dans la REP ER.

Cette position se conjugue et est parfaitement compatible avec la volonté des producteurs d'emballages primaires de challenger leurs fournisseurs d'emballages ou leurs fournisseurs de produits emballés pour développer des emballages éco conçus (des emballages à usage unique contenant moins de plastique, des emballages réutilisables ou réemployables). Ils le feront d'autant mieux si ces initiatives font l'objet d'accompagnements, notamment financiers.

Les hypothèses N° 7 et 8 de la DGPR s'inscrivent dans cette optique consistant pour les éco-organismes à apporter des soutiens financiers (financements ou réfaction sur les éco contributions) aux entreprises qui engagent des démarches de réemploi ou de réutilisation des emballages.

La CGI soutient cette orientation et propose d'y ajouter les actions de réduction du plastique dans les emballages à usage unique.

3- Collecte et recyclage des déchets d'emballages de la restauration

Les enjeux autour de la collecte des déchets d'emballages de la restauration consistent à mettre en œuvre des outils permettant son développement. Ces enjeux doivent s'appréhender au regard des services assurés par les SPPGD et de ceux assurés par les acteurs économiques. Parmi ces derniers figurent les services de logistique inverse dont il convient de préserver les équilibres économiques en ayant présent à l'esprit qu'il faut éviter aux entreprises de payer à la fois au titre de la REP ER (et de la future REP DEIC) et au titre du service marchand qui leur est proposé.

L'hypothèse n°9 de la DGPR prévoit que les éco-organismes assurent une reprise sans frais des déchets d'emballages (à l'exception de ceux dont la collecte est assurée par un dispositif de logistique inversée) auprès des professionnels de la restauration à condition que ces déchets fassent l'objet d'un tri préalable (et bien sûr d'une collecte séparée, sans re-mélange par la suite).

L'hypothèse de travail n°10 prévoit que dans le cadre de la mise en œuvre de ce principe, les éco-organismes passent des marchés avec des opérateurs de gestion des déchets selon les conditions prévues par l'article L541-10-6 du code de l'environnement pour la collecte, le surtri et le recyclage des déchets d'emballages.

Le fait de demander aux éco-organismes de soutenir financièrement d'assurer une reprise sans frais (sans facturation additionnelle) des déchets d'emballages auprès des professionnels de la restauration se justifie pleinement dans la mesure où ce financement est censé être couvert par les recettes de l'écocontribution. Afin de tenir compte des pratiques existantes il y aurait lieu de considérer comme professionnels de la restauration les restaurateurs mais également leurs fournisseurs. Ces derniers, pour la plupart des grossistes qui n'agissent pas en tant que producteurs d'emballages, peuvent en effet avoir mis en place des services de collecte de déchets chez les restaurateurs dont ils assurent le regroupement (exemple des verres perdus). Alors qu'ils prennent aujourd'hui à leur charge le

transport de ces déchets vers les centres de traitement, cette prestation pourrait être assurée et financée par l'éco-organisme.

Le fait d'exclure de cette reprise sans frais les déchets d'emballages dont la collecte est assurée par un dispositif de logistique inverse paraît inopportune compte tenu de l'esprit de la loi et des objectifs à atteindre. A titre d'illustration elle ne pourrait qu'inciter un restaurateur qui paye aujourd'hui un service privé de ramassage de ses déchets à renoncer à ce service au profit de celui qui serait créé et financé par l'éco-organisme, ce qui contribuerait ainsi à déséquilibrer l'économie du service privé.

Pour éviter cet effet collatéral et favoriser l'émergence de services de logistique inversée, et sans préjudice de l'articulation à trouver avec les SPPGD, la CGI estime préférable de poser en principe que l'éco-organisme finance toutes les reprises de déchets primaires de la restauration, y compris celles réalisées par des dispositifs de logistique inverse existants ou futurs. Dans cette perspective nous serions en présence de services qui pourraient s'apparenter à des services privés d'intérêt général dans un cadre éco-organisé.

Sous toutes réserves

Paris, le 28 mai 2022