

## Note de réponse aux hypothèses de travail de la DGPR

Cette note a pour objectif de présenter une analyse des hypothèses de travail partagées par la DGPR, ainsi que les propositions et orientations des représentants de metteurs en marché cosignataires de la note et de leurs éco-organismes de référence, Citeo et Adelphe. Dans un souci de simplification de la lecture, les professionnels de la restauration seront nommés « Restaurateurs » dans ce document.

### Synthèse de nos positions

Les 15 hypothèses de travail transmises par la DGPR nous semblent pouvoir être mises en œuvre sous réserve de respecter les conditions suivantes :

1. Cohérence des périmètres par format en incluant tous les petits formats dans la filière emballages ménagers (sans laisser à certains metteurs en marché la possibilité de choisir leur REP) et au moins le plus gros du gisement d'emballages en format industriel détenu par les Restaurateurs dans la REP restauration : les cartons (convention à définir) ;
2. Maintien des coûts de référence par tonne à recycler de la REP emballages ménagers ;
3. Dimensionnement du taux de couverture des coûts de référence du service public de prévention et gestion des déchets (SPPGD) uniquement avec les tonnes prises en charge par ce dernier, et non avec les tonnes collectées par les dispositifs complémentaires ;
4. Financement des tonnages de la REP restauration gérés par le SPPGD avec un équilibre entre les REP (convention à définir) ;
5. Définition contractuelle avec les collectivités locales d'un seuil d'assimilés ménagers national, en deçà duquel le SPPGD est compétent et est soutenu financièrement ;
6. Au-delà de ce seuil, la garantie de reprise sans frais se fera à un niveau de service donné, et notamment en tenant compte des consignes de tri et avec une fréquence donnée (à définir). Si le niveau de service sur la collecte ne convient pas à un Restaurateur, celui-ci restera libre de contractualiser avec un prestataire pour la gestion de ses déchets d'emballage et de définir son niveau de service particulier. Dans ce cas, la REP restauration pourrait proposer de :
  - reprendre sans frais les flux triés selon les consignes définies pour l'accès à la reprise dans des points de reprise,
  - tracer ces flux uniquement, en échange d'un incitant financier ;
7. Les charges associées à la collecte et massification des flux d'emballages *format ménager* et *format industriel* de la restauration devront être équilibrées financièrement entre REP puis entre éco-organismes de chaque REP ;
8. A partir des points de massification (ou d'un premier tri le cas échéant), un équilibre opérationnel devra être fait, avec des séparations de flux physiques entre tous les éco-organismes de la REP restauration et de la REP emballages ménagers ;
9. Une montée en puissance progressive est indispensable pour que les éco-organismes puissent définir le bon niveau de service donnant accès à la reprise sans frais (flux à collecter, geste de tri, fréquence de collecte, etc.) et donc le dispositif opérationnel cible de reprise sans frais et sa trajectoire de montée en puissance. Ce dispositif cible comprendra notamment les points de reprises accessibles à tous les Restaurateurs.

**Ces modalités sont complexes à mettre en œuvre mais indispensables pour organiser correctement le fonctionnement des filières avec le découpage du périmètre proposé.** Sans celles-ci, l'approche de périmètre par format serait inenvisageable pour les metteurs en marché ; en effet :

- les conditions 2 et 3 visent à préserver le bon fonctionnement de filière REP emballages ménagers
- les conditions 6 à 9 assurent un cadre réglementaire indispensable à la mutualisation de dispositifs opérationnels inter-REPs
- les conditions 1 et 5 ont-elles pour objectif de cadrer correctement le périmètre amont et aval des deux filières REP
- la condition 4 tente de faciliter l'articulation des soutiens au SPPGD entre les 2 REP.

A défaut de les mettre en œuvre, une solution alternative pourrait être envisagée en définissant le périmètre de la REP restauration en fonction du détenteur du déchet.

Les emballages inclus dans le périmètre seraient les emballages primaires, secondaires et tertiaires des produits alimentaires et non alimentaires utilisés par ces Restaurateurs, pour leur activité de

restauration, à l'exception des emballages qui sont déjà couverts par la filière REP des emballages ménagers, et des emballages classés déchets dangereux.

Cette solution a pour principe d'aligner les périmètres de contributions et d'opérations, et donc d'éviter les principes d'équilibrage entre les filières cités ci-dessus. Elle a l'avantage de ne pas perturber l'organisation de la filière REP emballages ménagers.

Enfin, la nouvelle REP devrait contribuer à l'atteinte des objectifs de réduction, réemploi et recyclage, sur le périmètre global des emballages et non individuellement à chaque filière REP, conformément à la directive emballage européenne et la loi AGECE.

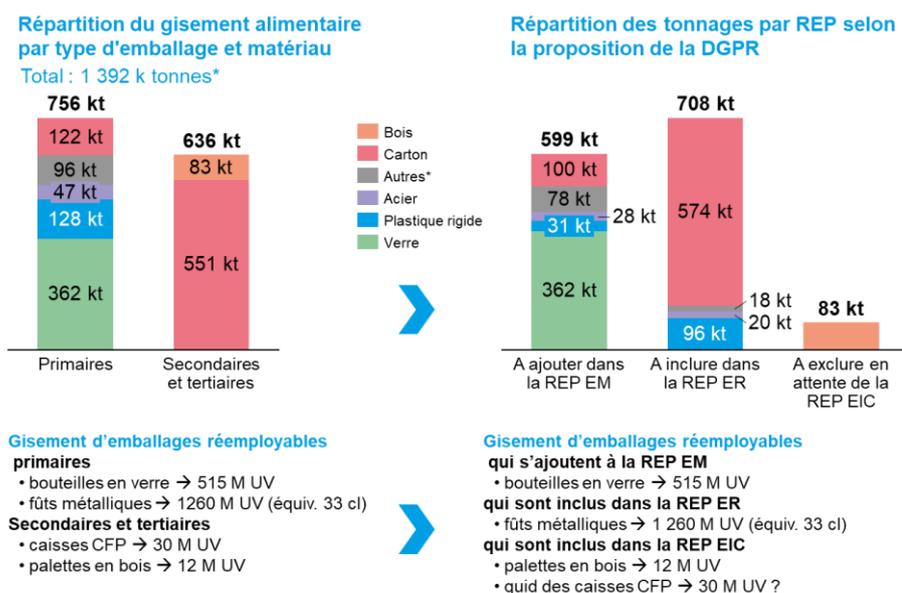
## Analyse des hypothèses de travail proposées par la DGPR

### 1. Considérations sur le périmètre amont des filières REP emballages ménagers et REP restauration par format

L'hypothèse de travail 2 propose de définir le périmètre de la nouvelle REP restauration selon les catégories d'emballages « dont la prépondérance d'usage estimée est plus spécifique au secteur de la restauration professionnelle » et selon leurs caractéristiques (format). Elle implique de revoir le périmètre de la filière REP emballages ménagers selon « les caractéristiques de différenciation retenues par la Belgique » basées sur le format de l'emballage. Il s'agirait donc d'inclure dans la REP emballages ménagers tous les emballages primaires de petit format en s'inspirant de la liste belge, y compris les bouteilles en verre à usage unique et réemployables, et d'exclure les emballages primaires de *grand format, même ceux à destination des ménages*. Les emballages secondaires et tertiaires seraient exclus du périmètre emballages ménagers, à l'exception des « multipacks ménagers », ainsi que les « emballages de colis ménagers ».

D'après l'état des lieux de l'ADEME, cela reviendrait à ajouter au gisement contributif de la REP emballages ménagers environ 600 kilotonnes (kt) d'emballages à usage unique, dont environ 360 kt de verre, ainsi qu'environ 515 millions d'unités d'emballages réemployables (bouteilles en verre) comme présenté dans la *Figure 1* ci-dessous. D'après nos estimations, cela signifierait, par ailleurs, une exclusion d'environ 40 kt du périmètre de la filière emballages ménagers actuel.

*Figure 1 : répartition du gisement utilisé ou consommé par les professionnels de la restauration selon les filières REP*



\*En excluant du gisement de l'ADEME les 325 kt d'emballages déjà inclus dans la REP EM (restauration rapide, et libre-service en station-service et supermarché/épicerie, et la restauration de loisirs)  
Notes : Autres = Aluminium, plastique souple, carton complexes (briques alimentaires) à 40%, carton des boîtes d'œufs, polystyrène expansé (poissons, coquillages,...);  
l'emballage primaire - premier emballage du produit emballé; l'emballage secondaire - emballage de regroupement des produits; l'emballage tertiaire - emballage de transport des produits  
Source : ETAT DES LIEUX DES EMBALLAGES LIES A LA RESTAURATION - ADEME - Février 202

Hyp.	Proposition de la DGPR	Conditions nécessaires / Questions
#2	Etendre le périmètre de la filière REP emballages ménagers	A quel tonnage supplémentaire correspond le gisement d'emballage <i>format ménager</i> détenu par des professionnels autres que les Restaurateurs, et quelles sont les modalités de gestion de déchets de leurs détenteurs ? Seraient-ils également inclus dans le périmètre de la REP emballages ménagers dès 2023 ?
#2	Définir le périmètre de la nouvelle REP restauration selon les catégories d'emballages « dont la prépondérance d'usage estimée est plus spécifique au secteur de la restauration professionnelle »	L'impact d'une collecte de déchets dangereux avec le reste des emballages est à instruire. Nous proposons que les emballages de produits classés dangereux selon le règlement relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage (CLP) soient exclus du périmètre en 2023, et qu'une étude permettant de définir si et quels emballages de produits classés dangereux représentent des risques pour leur gestions mutualisée avec les autres emballages de la restauration soit menée afin de définir comment les traiter en 2025
#3	Possibilité, de déclarer des emballages considérés comme relevant par défaut de la filière REP emballages ménagers dans la filière REP restauration, sous condition d'utiliser un marquage spécifique	Laisser cette possibilité n'est pas gérable car cela impliquerait que des emballages ménagers puissent contribuer dans la filière REP restauration, alors que leur traitement serait géré et financé par la filière REP emballages ménagers. De plus, cela augmenterait significativement le risque de fraude, avec des effets d'aubaines puisque les tarifs seraient différents entre les REP.  <b>Tous les emballages <i>format ménager</i> devraient être déclarés dans la REP emballages ménagers.</b>
#4	Exclure les emballages tertiaires du périmètre de la REP restauration	<b>Tous les cartons (secondaires et tertiaires) utilisés par les Restaurateurs devraient être inclus dans le périmètre de la REP restauration dès 2023</b> puisqu'ils représentent plus de 80% du gisement de la REP Restauration avec la définition du périmètre par format (cf. Figure 1). Les cartons exclus du périmètre de la REP Restauration risqueraient de se retrouver en volumes importants dans le dispositif de collecte sélective financé par les emballages contributeurs, à moins de donner la consigne aux Restaurateurs de les mettre dans les ordures ménagères, ce qui n'a pas de sens.  En les incluant dans la REP, il faudrait résoudre le problème de la traçabilité des cartons, mis en marché par les producteurs et les distributeurs intermédiaires. En effet, seuls les cartons utilisés par les Restaurateurs devraient être inclus (et non ceux destinés à la GMS ou déconditionnés par les grossistes). <b>Des conventions seraient à définir pour identifier l'utilisateur final.</b>
#1	Reprendre la définition du producteur tel que celle en vigueur pour la REP emballages ménagers	Il nous semble nécessaire de préciser que cette définition inclue les personnes qui distribuent (comme les grossistes par exemple) en cas de reconditionnement des produits reçus de leurs fournisseurs dans des emballages pour la revente à des Restaurateurs.

## 2. Définition des objectifs de réduction, réemploi et recyclage sur le périmètre global des emballages et non individuellement à chaque filière REP

Notons que le taux actuel de recyclage des emballages la restauration est inconnu et n'a pu être déterminé par l'état des lieux de l'ADEME. Ceux-ci sont d'autant plus difficiles à estimer qu'il existe de grandes disparités dans les pratiques des professionnels de la restauration et les caractéristiques locales de gestion de leurs déchets

Le taux actuel de réemploi des emballages de la restauration est inconnu également. Une fois les méthodologies de comptabilisation des emballages réemployés définies par l'Observatoire du réemploi, un des chantiers de la nouvelle REP sera donc de l'estimer pour connaître le point de départ pour fixer ensuite des objectifs ambitieux et réalistes.

Hyp.	Proposition de la DGPR	Conditions nécessaires / Questions
#5	Réduire de – 20 % entre 2018 et 2025 le tonnage de plastique incorporé dans les emballages à usage unique mis sur le marché	<p><b>Nous partageons l'ambition que la filière REP restauration contribue à atteindre ces objectifs.</b></p> <p>Toutefois, que ce soit dans la directive 94/62/CE relative aux emballages et déchets d'emballages, le décret du 29 avril 2021 relatif aux objectifs de réduction, de réutilisation et de réemploi, et de recyclage des emballages en plastique à usage unique pour la période 2021-2025, et le décret du 8 avril 2022 relatif à la proportion minimale d'emballages réemployés à mettre sur le marché annuellement, <b>ces objectifs sont globaux pour l'ensemble des emballages, qu'ils soient ménagers ou industriels et commerciaux.</b></p> <p><b>Il n'y a pas lieu d'avoir un objectif spécifique pour la REP restauration, fût-il celui des textes réglementaires. Ces objectifs devraient être maintenus au périmètre global des emballages et non appliqués individuellement à chaque filière REP. Dès lors, pour ne pas apporter de confusion, il n'est pas nécessaire de les préciser dans un arrêté sur la REP restauration, les décrets définissant ces objectifs étant par définition supérieurs.</b></p> <p>En outre, certains de ces objectifs seraient difficilement atteignables pour une toute nouvelle REP comme la REP restauration, qui doit se structurer.</p>
#6	Appliquer aux emballages de la restauration les objectifs de réemploi et de réutilisation des emballages fixés en application de l'article L541-1 du code de l'environnement	
#12	Appliquer aux emballages de la restauration au moins les objectifs de recyclage par catégorie de matériaux fixés par la directive emballages.	

### 3. Des dispositifs publics et privés de traitement de déchets seraient mutualisés entre les filières REP sous réserve de respecter les conditions nécessaires suivantes

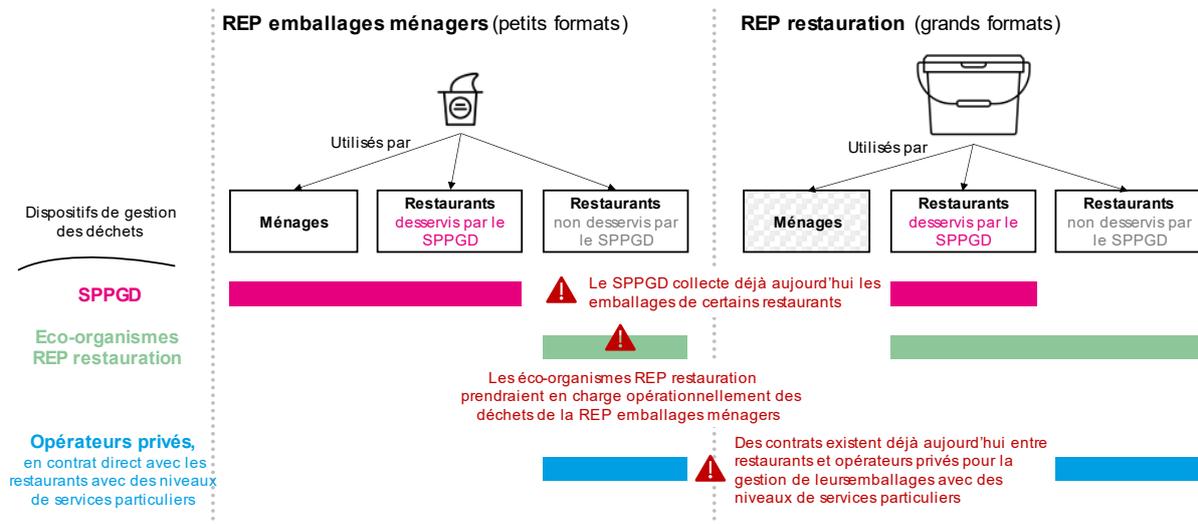
Rappelons que d'après l'état des lieux de l'ADEME, la plupart des Restaurateurs sont aujourd'hui collectés par le SPPGD, pour des volumes de production de déchets assimilables à ceux d'un ménage généralement. Le périmètre de compétence du SPPGD dépend du seuil d'assimilés ménagers défini par chaque collectivité locale selon l'application du principe de leur libre-administration. La collecte de ces Restaurateurs peut notamment faire l'objet de redevances spéciales, incluses dans l'équilibre économique des collectivités locales. La mutualisation existante de la collecte et du traitement par le SPPGD, entre les ménages et ces Restaurateurs, est par ailleurs une façon de contenir le coût et l'impact sur l'environnement des dispositifs, et de limiter la congestion des villes, en évitant de démultiplier les circuits de collecte. **Il nous semble donc indispensable de conserver le dispositif du SPPGD pour continuer à gérer les déchets d'emballages détenus par les Restaurateurs qu'il dessert, format ménage et format industriel.**

En dehors du SPPGD se pose la question du ou des dispositifs optimisés à mettre en place ou à soutenir par la REP emballages ménagers et la REP restauration.

Nous avons schématisé dans la Figure 2 ci-dessous, les dispositifs de collecte et tri des déchets d'emballage ménage et de la restauration qui existeraient selon notre compréhension des propositions de la DGPR.

Trois types de dispositifs coexisteraient pour la collecte des restaurants : le SPPGD, celui opéré par les éco-organismes de la REP restauration, et des dispositifs privés mis en place par certains restaurateurs ayant des contraintes que la REP restauration ne pourra pas prendre en compte.

**Figure 2 : répartition des flux des filières emballages ménagers et restauration et des dispositifs de traitement associés selon hypothèses DGPR et points d'attention identifiés**



## Les emballages *format ménager* gérés par le SPPGD

L'ajout d'environ 600 kilotonnes au gisement de la REP emballages ménagers pourrait avoir des conséquences sur les paramètres de la filière, notamment sur les coûts unitaires de référence et le calcul du taux de couverture des coûts de référence du service de gestion des déchets d'emballages ménagers par le SPPGD. Les commentaires qui suivent sont des propositions pour éviter ces bouleversements en temps contraint et qui pourront être réévaluées en 2025 (cf. encadré Perspectives 2025 en fin de note).

Hyp.	Proposition de la DGPR	Conditions nécessaires / Questions
#2	Etendre le périmètre de la filière REP emballages ménagers	<p><b>Les coûts unitaires de référence par tonne à recycler, de légers et de verre, de la REP emballages ménagers ne doivent pas être modifiés.</b> En effet une partie des tonnes de légers et verre est déjà collectée par le SPPGD et donc dimensionnée dans les coûts de référence.</p> <p><b>Le dimensionnement du taux de couverture des coûts de référence du SPPGD :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Ne doit prendre en compte que les tonnes prises en charge par le SPPGD</b> et pas celles des dispositifs complémentaires comme la <i>reverse logistics</i> ou autres dispositifs qui seront financés selon d'autres modalités.</li> <li>b) <b>Doit tenir compte de la nécessaire montée en puissance du dispositif en appliquant des objectifs de recyclage réalistes sur les premières années considérant l'amélioration progressive du geste de tri par les restaurateurs.</b> Il faudra donc pondérer les tonnages cibles à collecter par le SPPGD détenus par les restaurateurs utilisés pour déterminer la couverture des coûts.</li> </ul>

## Les emballages de la restauration *format industriel* gérés par le SPPGD

Comme mentionné précédemment, le SPPGD collecte, trie et assure déjà le recyclage d'emballages détenus par certains Restaurateurs, notamment des cartons *format industriel*, mais aussi des emballages primaires *format industriel*.

Aujourd'hui, ces gisements sont a priori soutenus par la REP emballages ménagers (sauf pour les cartons limités par le plafond fibreux) car traités conjointement et indistinctement par les Collectivités et donc déclarés dans les tonnages à soutenir par la REP EM. Ils devront en 2023 être soutenus par la REP restauration.

Hyp.	Proposition de la DGPR	Conditions nécessaires / Questions
#2	Créer une REP restauration avec les emballages <i>format industriel</i> dont la prépondérance d'usage est spécifique à la restauration	<p><b>Une convention pourrait être définie pour opérer un équilibre entre la REP restauration et la REP emballages ménagers (et éviter une contractualisation entre les éco-organismes de la REP restauration et les collectivités locales, comme rendu possible à l'article L541-10-25 du code de l'environnement pour les déchets diffus spécifiques collectés avec les emballages ménagers par le SPPGD).</b> La REP restauration financerait le soutien à la collecte sélective et au tri des tonnages de son périmètre.</p>

		<p><b>Afin de soutenir tous les tonnages gérés par le SPPGD des deux filières REP, le plafond fibreux serait à revoir pour inclure les tonnages des Restaurateurs (mais pas celui des autres professionnels, uniquement sous REP à partir de 2025).</b></p> <p>Des modalités de coordination pourront être définies afin que les éco-organismes de la REP restauration puissent participer aux discussions sur le développement du dispositif.</p> <p>Un tel équilibre financier entre la REP emballages ménagers et la REP restauration ne poserait pas de difficulté majeure d'un point de vue concurrentiel puisque le cadre économique est défini par arrêté et non par les éco-organismes en responsabilité.</p>
--	--	---

## Les dispositifs de collecte et traitement des déchets d'emballages hors SPPGD

Les hypothèses 9 et 10 prévoient que « les éco-organismes [de la REP restauration] passent des marchés avec des opérateurs de gestion des déchets pour la collecte, le sur-tri et le recyclage des déchets d'emballages » et assurent une reprise sans frais des déchets d'emballages 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 remélange par la suite) ;
- qu'un tri simplifié soit effectué (légers en mélange vs. verre) chez les Restaurateurs en dessous d'un certain volume de déchets (seuil à définir).

L'hypothèse de travail 14 propose que la gestion des emballages *format ménager* détenus par les Restaurateurs soit organisée par la REP restauration « dans les mêmes conditions que celles prévues pour les déchets d'emballages de la filière REP des emballages de la restauration ». L'hypothèse 15 laisse la possibilité à « une prise en charge des coûts de gestion de ces déchets par les éco-organismes agréés de la filière REP des emballages ménagers (équilibre inter-filières) ».

Hyp.	Proposition de la DGPR	Conditions nécessaires / Question
#9	Les établissements de la restauration qui produisent une quantité limitée de déchets ont accès à une reprise sans frais selon des conditions de tri simplifié (bi-flux : verre / autres matériaux)	Dans un souci de simplicité et de clarté pour les Restaurateurs et d'efficacité opérationnelle entre le SPPGD et les éco-organismes, il conviendra de <b>définir contractuellement un seuil d'assimilés ménagers national, en-deçà duquel le SPPGD est compétent et est soutenu financièrement.</b>
#9, #14, et #15	La REP restauration assure une reprise sans frais des déchets d'emballages auprès des Restaurateurs - pour les emballages <i>format ménager</i> et <i>format industriel</i> – avec la possibilité d'équilibrer les coûts de prise en charge des emballages <i>format ménager</i> avec la REP emballages ménagers	<p><b>Le financement du dispositif de reprise commun aux deux REP doit être réalisé par les deux REP</b>, étant donné l'importance des deux gisements (cf. Figure 1). En conséquence et <b>pour respecter le principe de liberté contractuelle des éco-organismes de chacune des filières REP (et ne pas imposer à une filière le choix de l'autre filière sur les dispositifs locaux et les opérateurs sélectionnés), il est nécessaire qu'ils soient associés à la sélection des opérateurs pour les marchés mixtes inter-REP.</b></p> <p>Dans un objectif de performance environnementale et économique, pour éviter le dédoublement des dispositifs, <b>la collecte doit être considérée comme une « infrastructure essentielle » et non un élément différenciant entre les éco-organismes. Elle devrait</b></p>

		<p><b>donc être optimisée et organisée par un organisme de type Organisme Coordinateur (OCA)</b> afin de limiter la complexité liée à la coordination entre les concurrents :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Soit un OCA inter REP financé par les éco-organismes de la REP restauration et de la REP emballages ménagers ;</li> <li>• Soit, si l'organisation de la collecte mutualisée entre REP ne se justifie pas (flux <i>format ménager</i> et <i>format industriel triés à la source</i> par les Restaurateurs), un OCA REP restauration pour la collecte des <i>formats industriels</i> et un OCA REP emballages ménagers pour la collecte des emballages <i>formats ménagers</i>.</li> </ul> <p>Il nous semble que la première option permettrait d'avoir un dispositif le plus optimisé possible. Ces modalités sont absolument nécessaires mais particulièrement complexes à mettre en œuvre.</p>
		<p><b>Les charges associées à la collecte et massification des flux d'emballages <i>format ménager</i> et <i>format industriel</i> de la restauration devront être équilibrées financièrement entre REP puis entre éco-organismes de chaque REP.</b></p>
		<p><b>A partir des points de massification (ou d'un premier tri le cas échéant), un équilibrage opérationnel devra être fait, avec séparations de flux physiques entre tous les éco-organismes de la REP restauration et de la REP emballages ménagers. Ainsi, la REP emballages ménagers et la REP restauration deviendraient des REP hybrides.</b></p> <p>La REP restauration ne pourra pas assurer l'organisation de la gestion des déchets d'emballage <i>format ménager</i> « dans les mêmes conditions que celles prévues pour les déchets d'emballages de la filière REP des emballages de la restauration ». En effet, le tri d'emballages <i>format ménager</i> implique des sujétions techniques spécifiques et différentes de celles des emballages <i>format industriel</i>. Les centres de tri industriels ne sont pas équipés pour trier et valoriser les petits emballages, et les centres de tri ménagers, du fait de leur statut, n'ont pas tous la compétence pour accueillir des tonnes qui ne proviennent pas de la collecte du SPPGD.</p>
		<p><b>La garantie de reprise sans frais au-delà du seuil d'assimilés ménagers devra s'établir selon un niveau de service déterminé et notamment en tenant compte des consignes de tri et selon une fréquence à définir.</b></p> <p><b>Les consignes de tri à donner aux Restaurateurs restent à préciser, mais elles seront <i>a minima</i> de séparer les emballages <i>format ménager</i> des emballages <i>format industriel</i> (ce qui représentera une certaine complexité pour les Restaurateurs), et en conformité avec l'obligation de tri 7 flux.</b></p>
		<p>Si le niveau de service sur la collecte ne convient pas à un Restaurateur (tri trop contraignant ou passages de collecte non adaptés), celui-ci reste libre de choisir son prestataire de gestion de ses déchets d'emballage et de définir son</p>

		<p>niveau de service particulier. Dans ce cas, la REP restauration peut proposer :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>de reprendre les flux triés selon les consignes définies pour l'accès à la reprise dans des quais de transfert / points de regroupement mis à leur disposition</b></li> <li>• <b>de tracer jusqu'au recyclage ces flux uniquement, en échange d'un incitant financier à définir couvrant les charges liées à la traçabilité</b></li> </ul> <p><b>Une montée en puissance progressive est indispensable pour que les éco-organismes puissent définir le bon niveau de service donnant accès à la reprise sans frais (flux à collecter, geste de tri, fréquence de collecte, etc.) et donc le dispositif opérationnel cible de reprise sans frais et sa trajectoire de montée en puissance.</b> Ce dispositif cible comprendra notamment les points de reprises accessibles à tous les Restaurateurs.</p>
--	--	--

## En conclusion,

les propositions de la note transmise le 29 avril 222 nous semblent pouvoir être mises en œuvre sous réserve de respecter les conditions nécessaires décrites ci-dessus, impliquant :

1. de traiter dans un calendrier contraint des travaux de définition de conventions de périmètre à l'amont (pour les cartons),
2. pour la collecte SPPGD, de rester dans un premier temps sur les coûts de références actuels du SPPGD en excluant les tonnages non concernés et en tenant compte de la nécessaire montée en puissance progressive des tonnages cibles à aller collecter, et de prévoir un équilibrage financier entre les filières REP emballages ménagers et REP restauration,
3. pour la collecter hors SPGD, de définir un cadre réglementaire permettant la mutualisation de collectes inter-REP, leur équilibrage financier, puis un équilibrage opérationnel pour la mise en place d'un tri opérationnel par chaque éco-organisme de chacune des deux REP.

Ces modalités sont complexes à mettre en œuvre mais indispensables pour organiser correctement le fonctionnement des filières avec le découpage du périmètre proposé. Si ces approches n'étaient pas retenues, une solution alternative pourrait être envisagée en définissant le périmètre de la REP restauration en fonction du détenteur du déchets ; elle a pour principe d'aligner les périmètres de contributions et d'opérations, et donc d'éviter les principes d'équilibrage cités plus haut.

## Proposition de périmètre alternative : une distinction des emballages selon l'utilisateur de l'emballages

La proposition alternative est d'adopter un périmètre de la REP restauration qui inclut les emballages primaires, secondaires et tertiaires des produits alimentaires et non alimentaires consommés ou utilisés par les Restaurateurs, pour leur activité de restauration, à l'exception des emballages qui sont déjà couverts par la filière REP des emballages ménagers, et des emballages classé déchets dangereux.

Afin de faciliter l'identification des professionnels ayant une activité de restauration utilisateurs de ces emballages, il nous semble opportun de fixer réglementairement (par exemple, par arrêté) les segments de la restauration soumis à la REP restauration. Nous proposons pour cela une liste d'utilisateurs constituée sur la base de l'état des lieux de l'ADEME qui pourrait être retenue. Cette liste est détaillée en **annexe 1**.

Un tel fonctionnement pourrait entraîner une complexité dans la traçabilité des emballages dans le cas des ventes indirectes (via un intermédiaire). Afin de lever ces difficultés de traçabilité pour les metteurs en marchés, des travaux seraient à mener avec le secteur des grossistes et des industriels pour établir des modalités de déclaration simples et applicables dès 2023. Nous suggérons que ces modalités, une fois définies, puissent être précisées dans des lignes directrices. Nous détaillons en **annexe 2** les cas de ventes indirectes possibles ainsi que des propositions de modalités de déclarations à adopter et les conventions à établir d'ici l'entrée en vigueur de la filière REP restauration.

Enfin, à terme, nous proposons de définir d'ici 2025, en s'inspirant du modèle de l'Autriche, une convention de répartition des emballages entre les filières REP emballages ménagers et emballages industriels et commerciaux qui serait représentative du marché global et que chaque metteur en marché s'engagerait à appliquer. Une telle répartition des emballages permettrait d'assurer une cohérence entre les déclarations en amont et les dispositifs opérationnels de gestion des déchets organisés par chaque filière REP. Une étude pourra être réalisée durant les deux prochaines années pour mettre en place cette convention.

### Perspectives 2025 : instruire des sujets de fond dès maintenant.

Compte tenu de la perspective de la mise en place de la REP emballages industriels et commerciaux (EIC) en 2025, et de l'agrément court de la filière REP emballages ménagers à venir, qui pourrait amener à redéfinir les coûts de référence en 2025, nous soulignons que, pour un bon fonctionnement des filières et des dispositifs associés, il est nécessaire d'instruire des sujets de fond pour alimenter les travaux liés aux nouveaux agréments et notamment :

- Définir un seuil d'assimilés ménagers national pour avoir une répartition mieux identifiée des périmètres de responsabilité ;
- Revoir les dispositifs de référence du SPPGD à l'aune du développement de la REP EIC.

## Annexe 1 – Proposition de périmètre de la REP des emballages de la restauration

Selon la formulation de la loi, la REP Restauration devrait couvrir les emballages primaires, secondaires et tertiaires des produits alimentaires et non-alimentaires utilisés par les professionnels de la restauration **pour cette activité de restauration, si ces emballages ne sont pas déjà couverts par la REP des emballages ménagers** ; c'est-à-dire pour l'essentiel ceux qui ne font pas l'objet d'une vente à emporter<sup>1</sup>.

Les producteurs visés en l'espèce sont entendus comme toutes personnes qui à titre professionnel :

- emballent ou fait emballer des produits ;
- importent des produits commercialisés dans des emballages ou,
- distribuent, en cas de reconditionnement, dans des emballages pour la vente à des professionnels ayant une activité de restauration.

Si le producteur ou l'importateur ne peuvent être identifiés, la personne responsable de la première commercialisation de ces produits, dès lors que ces produits sont commercialisés ou utilisés par des professionnels ayant une activité de restauration, serait considérée comme le producteur.

**La définition de l'activité de restauration est donc essentielle pour clarifier le périmètre** des emballages couverts par la REP Restauration. Elle pourrait être définie comme l'ensemble des activités de préparation, y compris de réchauffage et de cuisson, avec ou sans transformation, et de distribution sur place ou à emporter de repas ou de boissons. Cette définition couvrirait également les activités annexes, tel que le lavage, la vaisselle, et l'entretien de la salle de restaurant.

Afin de faciliter l'identification des professionnels de la restauration, il semble opportun de fixer réglementairement (par exemple, par arrêté) les segments de la restauration soumis à la REP Restauration.

**La liste suivante, constituée sur la base de l'état des lieux de l'ADEME (page 16), qui a fait l'objet de concertation dans le cadre du comité de suivi de l'étude, pourrait être retenue<sup>2</sup> :**

Restauration commerciale :

- Débits de boisson
- Restauration service à table (traditionnelle, etc.)
- Restauration self-service (cafétéria, etc.)
- Restauration rapide
- Restauration d'hébergement
- Salons de thé
- Restaurant de concession (parcs de loisirs, musées, piscines, bowlings, etc.)
- Restauration de transport (gares, aéroports, restauration embarquée...).

Restauration collective :

- Restauration scolaire (cantines, selfs, etc.)
- Restauration du travail (entreprises, administrations, etc.)
- Restauration du secteur santé (hôpitaux, cliniques, etc.)
- Restauration du secteur social (maisons de retraites, résidences de services, foyers, etc.)
- Restauration des loisirs sociaux (centres de loisirs, etc.)
- Autres segments de la restauration collective (armées, prisons, communautés religieuses, etc.)

**Nous proposons toutefois d'exclure les emballages consommés ou utilisés par certains professionnels** identifiés dans l'état des lieux de l'ADEME : ceux dont le métier est **uniquement la vente à emporter, et les commerces de détail dont le cœur de métier n'est pas la restauration** :

Circuits de vente alternatifs :

---

<sup>1</sup> A ce titre, il convient de préciser que toute vente de la restauration collective est destinée à des acteurs qui ne sont pas, par nature, des ménages. Tout emballage de produits consommés ou utilisés par la restauration collective, y compris pour la vente à emporter, devrait donc être inclus dans le périmètre de la REP Restauration.

<sup>2</sup> Cette nomenclature est aussi celle du panel IRI GIRA Food Service qui fait référence dans le secteur.

- Ambulants
- Tabac-presse
- Stations-services
- Commerces alimentaires (boulangers, pâtisseries, charcutiers traiteurs, etc.)

Ce choix de périmètre reviendrait donc à exclure ~110 000 établissements qui représentent un gisement de ~130 kt, dont la majorité des emballages primaires est déjà inclus dans la REP emballages ménagers.

Ainsi, parmi les 400 000 Restaurateurs détenant environ 1,4 Mt<sup>3</sup> estimés par l'ADEME, cette proposition de périmètre inclurait environ 290 000 acteurs et 1,27 Mt d'emballages à usage unique.

Remarque : une faible part des approvisionnements des Restaurateurs mentionnés dans la liste ci-dessus, se fait *via* le commerce de détail (grandes et moyennes surfaces) : 3 % du chiffre d'affaires des ventes alimentaires d'après l'ADEME (pas d'estimation pour la partie non-alimentaire). Les produits vendus par ce canal sont destinés aux ménages. C'est pourquoi les emballages primaires des produits alimentaires et non alimentaires vendus par ce canal sont aujourd'hui tous déclarés dans la filière REP des emballages ménagers. Il conviendrait donc d'exclure ces emballages du périmètre de la REP Restauration.

*Point à instruire pendant le premier agrément : L'impact d'une collecte de déchets dangereux avec le reste des emballages est à instruire. Nous proposons que les emballages de produits classés dangereux selon le règlement relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage (CLP) soient exclus du périmètre en 2023.*

## Annexe 2 – Modalités de déclaration des emballages selon les canaux de vente

Sur la base du périmètre proposé *supra*, les metteurs en marché – producteurs, importateurs et/ou grossistes selon les canaux de distribution – devront être en mesure de tracer la vente de leurs produits emballés en fonction de canaux de vente (ménages/restauration/autres). Cette traçabilité n'est pas toujours opérante et risque de soulever quelques difficultés opérationnelles – nous en présentons un aperçu ci-dessous. Nous suggérons d'instruire ces problématiques dans les prochains mois, et revenir vers vous avec des propositions pour définir des modalités que nous souhaiterions voir préciser, et idéalement arrêter dans un corpus de règles, de type lignes directrices publiées par le ministère, afin que les règles déclaratives s'appliquent à tous les producteurs.

Trois cas de figure se présentent d'emballages à déclarer dans la REP Restauration :

1. Les emballages de produits vendus directement par des fournisseurs aux Restaurateurs pour leur activité de restauration, qui représentent selon l'étude ADEME 27% du chiffre d'affaires des ventes alimentaires du secteur de la restauration (la part des produits non alimentaires vendus via ce canal n'est pas estimée par l'ADEME) ;
2. Les emballages de produits achetés par des professionnels de la restauration auprès d'un intermédiaire (ex : grossiste) pour leur activité de restauration, qui représentent 70% du chiffre d'affaires des ventes alimentaires de la restauration (la part des produits non alimentaires vendus via ce canal n'est pas estimée par l'ADEME) ;
3. Les emballages des produits emballés et vendus par des professionnels de la restauration eux-mêmes, pour la consommation en salle.

### Vente directe d'un fournisseur à un Restaurateur de la liste

Les emballages primaires, secondaires et tertiaires des produits vendus à des Restaurateurs de la liste définie ci-dessus et utilisés ou consommés pour leur activité de restauration seront déclarés dans la REP des emballages de la restauration, sauf ceux déjà déclarés dans la REP emballages ménagers.

*Point à instruire dans les prochains mois : Lorsqu'un Restaurateur vend des produits emballés par ses fournisseurs à des ménages à emporter (exemple : une canette de soda vendue par un restaurant*

---

<sup>3</sup> L'ADEME estime le gisement total d'emballages à usage unique de la restauration à ~1,7 Mt, auquel nous excluons le gisement d'emballages des produits déjà inclus dans le périmètre de la filière REP emballages ménagers, estimés à ~298 kt.

*rapide), les emballages sont à déclarer dans la REP des emballages ménagers par le metteur en marché. Or, le fournisseur n'a généralement pas la visibilité sur la part de ses produits consommés sur place ou vendus à emporter. Une convention à définir pourrait cadrer la déclaration entre les deux REP des produits susceptibles d'être vendus à emporter.*

Dans le cas spécifique des ventes directes des commerces alimentaires aux Restaurateurs (exemple : un boulanger qui fournit du pain à un restaurant et qui est donc metteur en marché de l'emballage) où la traçabilité des ventes à un ménage versus à un Restaurateur serait difficile à mettre en place, des modalités de simplification de la déclaration pourront être mises en place les premières années.

*Point à instruire pendant le premier agrément : Des modalités de simplification de la déclaration pour les commerces alimentaires metteurs en marché de la REP des emballages ménagers et de la nouvelle REP pourront être étudiées et mises en place pendant les premières années de la REP.*

## Vente indirecte d'un fournisseur à un Restaurateur

Le fournisseur vend, *via* un intermédiaire (ex : grossiste), à un Restaurateur, des produits emballés utilisés ou consommés pour son activité de restauration. Soit l'intermédiaire expédie directement les palettes livrées par son fournisseur au client Restaurateur ; soit le plus souvent il déballe et reconditionne les produits de différents fournisseurs pour les besoins de son client Restaurateur. Il existe différentes pratiques de reconditionnement par le grossiste intermédiaire pour préparer les commandes de son client Restaurateur. L'intermédiaire, quand il reconditionne, est metteur en marché de la REP Restauration pour les emballages de conditionnement et de transport qu'il utilise pour livrer ses clients Restaurateurs. Par ailleurs, parmi les emballages de conditionnement et de transport mis en marché par le fournisseur, seuls ceux qui sont envoyés directement chez le Restaurateur (non reconditionnés par le grossiste) sont soumis à la REP Restauration – le reste sera soumis à la filière des emballages industriels et commerciaux en 2025. Le metteur en marché des différents emballages dans le cas de la vente indirecte repose ainsi sur des pratiques de reconditionnement diversifiés et non tracés aujourd'hui.

D'après l'INSEE, le commerce de gros (i.e., les grossistes) regroupe 143 000 entreprises dont 18 000 pour le secteur alimentaire. L'étude ADEME estime qu'environ 3 000 grossistes alimentaires, boissons et Cash & Carry fournissent les Restaurateurs en produits alimentaires, parmi lesquels se distinguent 17 acteurs regroupant environ 80% du marché (pas d'estimation pour le non-alimentaire).

*Point à instruire dans les prochains mois : Compte tenu des difficultés de traçabilité et de la multitude de grossistes, des travaux sont à engager avec le secteur des grossistes pour identifier des leviers pour faciliter la traçabilité (par exemple : mise en place / mise à jour d'attestations) ou établir des conventions.*

## Mises en marché des Restaurateurs pour la consommation en salle

Les produits emballés par les Restaurateurs eux-mêmes sont, pour tout ou partie, dédiés à la vente à emporter et donc soumis à la REP des emballages ménagers (cas de la restauration rapide notamment). Aujourd'hui ceux consommés en salle sont exclus du champ de la REP des emballages ménagers s'ils ne sont pas cédés aux consommateurs, qui les laissent donc sur place, et si le consommateur est informé de façon claire et visible du geste de tri adapté au dispositif de collecte proposé en salle pour ces emballages. Les emballages conditionnés par le Restaurateur pour une consommation « en salle » vs. « à emporter » doivent être tracés et quantifiés pour que la part de la consommation en salle puisse être exclue de la REP des emballages ménagers.

Avec la mise en place de la REP Restauration, et pour respecter les règles définies dans le cadre de la REP des emballages ménagers, il pourrait être établi que :

1. Par défaut, les emballages de produits mis en marché par un Restaurateur et vendus à des ménages sont soumis à la REP des emballages ménagers ;
2. Si le Restaurateur metteur en marché est en mesure de le justifier, les emballages de produits qu'il a mis en marché et qui sont consommés sur place sont soumis à la REP Restauration ;
3. Les emballages de produits mis en marché par un Restaurateur et vendus à des clients qui n'ont pas le statut de ménage (ex : les clients de la restauration collective) sont soumis à la REP Restauration, que ce soit pour une consommation à emporter ou sur place.

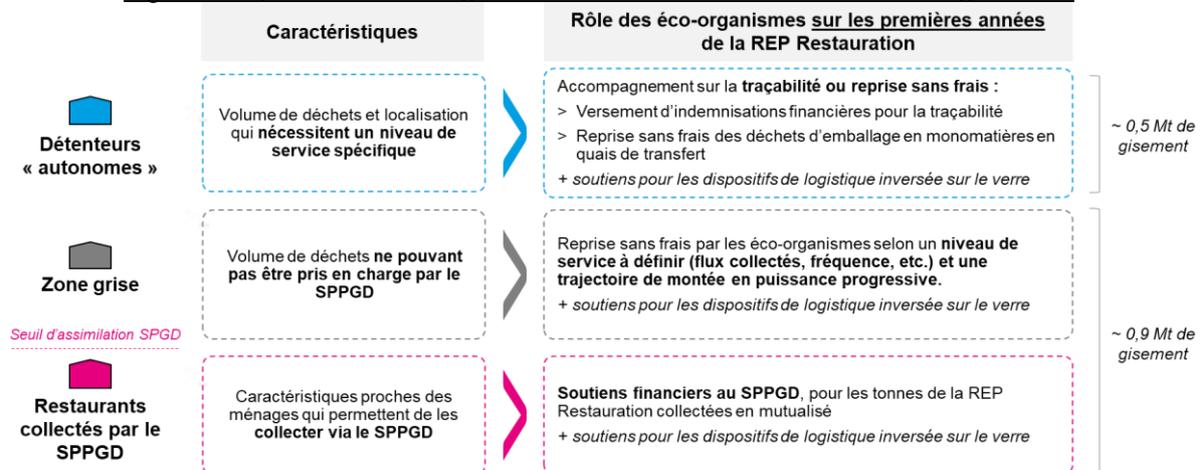
## Annexe 3 : dispositif opérationnel et économique de la REP restauration selon les typologies de Restaurateurs

Nous proposons d'établir une segmentation des Restaurateurs, afin de définir les modalités d'intervention de la REP les plus adaptées à leurs spécificités. Ainsi, nous distinguons deux grandes catégories de Restaurateurs, et une zone grise :

- **Les Restaurateurs « assimilés à des ménages » dont les déchets sont gérés par le SPPGD.** Ces restaurateurs, comme expliqué précédemment, ont des caractéristiques (volume & nature de déchets, localisation) comparables à celles des ménages leur permettant d'être collectés via le dispositif du SPPGD sans avoir à en modifier les caractéristiques techniques du service (ex : fréquence et circuit de collecte) ;
- **Les Restaurateurs dits « autonomes » nécessitent un niveau de service particulier et s'organisent donc par eux même pour la collecte, le tri et le recyclage de leurs déchets d'emballages avec des opérateurs privés.** Ces Restaurateurs sont soumis au « décret 7 flux » et présentent des caractéristiques particulières, qui les obligent à organiser la collecte de leurs déchets avec un niveau de service particulier en faisant appel à des opérateurs privés. Ces caractéristiques particulières peuvent être leur volume de déchets important (restauration collective notamment), leur localisation ou la gestion déléguée de leurs déchets d'emballage, proposée par le site où ils se trouvent (centres commerciaux, parcs de loisirs, stations-services, aéroports, gares...) ;
- **Entre les deux, une zone grise de Restaurateurs qui ne sont pas « autonomes » et qui ne sont pas, ou pas totalement, pris en charge par le SPPGD.**

Afin d'augmenter les performances de recyclage des emballages de la restauration, le dispositif mis en place doit s'adapter au mieux aux spécificités de ces typologies de Restaurateurs. Le dispositif aval de cette proposition alternative repose donc sur les mêmes conditions que celles d'un périmètre par format, synthétisées dans la Figure 3 ci-dessous.

Figure 3 : synthèse des catégories de détenteurs et du rôle des éco-organismes



Concernant les Restaurateurs collectés par le SPPGD, des considérations économiques et environnementales pousseront dans le modèle de la future REP Restauration à maximiser la collecte des Restaurateurs par le SPPGD dans le respect des règles de concurrence et d'exercice du SPPGD. **Il conviendra là aussi de définir contractuellement avec les collectivités un ou des seuils d'assimilés ménagers harmonisés, en-deçà duquel le SPPGD est compétent et est soutenu financièrement.** Ces seuils pourraient être fixés selon une forme de standardisation au niveau national en tenant compte de plusieurs caractéristiques notamment la typologie d'habitat ou la densité de population et/ou de restaurants.

**Une convention de répartition des tonnes collectées par le SPPGD entre les filières REP sera à établir pour la part des soutiens financier versés aux collectivités locales à financer par la REP restauration.**

Au-delà du seuil contractuel d'assimilés ménagers :

- Concernant les Restaurateurs « autonomes », il s'agira dans le modèle de la future REP de capitaliser sur la dynamique existante et de l'accompagner pour assurer son développement progressif et développer la traçabilité de ces gisements de déchets d'emballages traités. Pour cela, **leurs déchets d'emballages triés en monomatières pourront être repris gratuitement au niveau de quais de transfert. Une incitation financière leur sera également proposée par la REP restauration en échange de données de traçabilités des tonnes recyclées ;**
- Enfin, pour sécuriser les performances de collecte des autres Restaurateurs, se pose la question du dispositif optimisé adapté à leurs besoins. Les éco-organismes, dans l'objectif d'organiser un service de reprise sans frais à destination de ces Restaurateurs, devront **expérimenter divers dispositifs afin de définir un dispositif opérationnel cible de reprise sans frais et sa trajectoire de montée en puissance.** Ce dispositif cible comprendra notamment les points de reprises accessibles à tous les Restaurateurs.

Les expérimentations de nouveaux dispositifs sont indispensables pour vérifier leur pertinence et leur viabilité. Elles permettront de définir les modalités de la reprise sans frais opérée par les éco-organismes au-delà du seuil d'assimilés ménagers, et le niveau de service (flux à collecter, fréquence optimale, etc.) à proposer aux Restaurateurs. Ces expérimentations permettront également de proposer un plan de montée en puissance indispensable au regard du nombre d'acteurs à collecter et des moyens à engager. Avec l'arrivée de la REP des emballages industriels et commerciaux (EIC) en 2025, ces dispositifs expérimentés pendant 2 ans pourraient être renforcés et mutualisés entre les Restaurateurs et les autres professionnels se trouvant dans la « zone grise », pour les optimiser. En outre, une étude pourrait être menée également en 2023 pour définir le dispositif opérationnel à mettre en place dans les territoires ultra-marins.

Enfin, pour compléter tous les dispositifs mentionnés ci-dessus, les dispositifs de *reverse logistics* sur le verre à usage unique mis en place par des distributeurs seront soutenus par la REP restauration. **Les modalités de mise en place de ce soutien devront être définies, en fonction de leur complémentarité avec les autres dispositifs opérationnels.**

Nous proposons donc que la REP Restauration puisse être dès sa création une REP « hybride », permettant aux éco-organismes d'intervenir directement dans les cas où la situation l'exige.