



Bruxelles, le 4.11.2013
SWD(2013) 443 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document

Proposition de

**DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive
94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages pour réduire la
consommation de sacs en plastique légers à poignées**

{ COM(2013) 761 final }
{ SWD(2013) 444 final }

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages pour réduire la consommation de sacs en plastique légers à poignées

1. DEFINITION DU PROBLEME

Les sacs en plastique à poignées¹ sont un produit populaire et pratique, largement utilisé pour le transport d'articles du point de vente au domicile. On estime qu'en 2010, chaque citoyen de l'Union a utilisé 198 de ces sacs, dont 89 % étaient à usage unique. Dans un scénario de statu quo, leur consommation devrait encore augmenter à l'avenir. Les propriétés ayant fait le succès commercial des sacs en plastique – leur légèreté et leur résistance à la dégradation – contribuent également à leur impact environnemental. En 2010, dans l'UE, plus de 8 milliards de sacs en plastique ont été jetés dans la nature. En outre, les systèmes municipaux ou privés de collecte des déchets existant dans l'Union dirigent une partie très importante (49,7 % ou 710 000 tonnes par an) des sacs en plastique collectés vers les décharges, ce qui est clairement insatisfaisant du point de vue de l'utilisation efficace des ressources. La consommation très élevée de sacs en plastique à usage unique, leur traitement inapproprié en fin de vie, et leur résistance à la dégradation portent préjudice à notre environnement, y compris aux écosystèmes marins.

Dans l'UE, ces sacs sont considérés comme des emballages aux termes de la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages (directive 94/62/CE²). Toutefois, aucune législation ou politique de l'Union ne vise *spécifiquement* les sacs en plastique. Certains États membres ont déjà mis en place, avec des résultats variables, des politiques visant à réduire l'utilisation des sacs en plastique à poignées, notamment grâce à des mesures de tarification, des accords avec le secteur du commerce de détail ou des campagnes de sensibilisation. Certains États membres ayant tenté d'interdire les sacs en plastique, le Conseil «Environnement» du 14 mars 2011 a examiné la question et invité la Commission à étudier la possibilité d'une action de l'UE contre l'utilisation de sacs en plastique.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE ET DE LA VALEUR AJOUTEE DE L'UNION

Les taux de consommation élevés de sacs en plastique posent à l'UE un problème à la fois commun et transfrontalier. Il est peu probable que tous les États membres relèvent efficacement ce défi sans l'intervention de l'UE. La valeur ajoutée de l'action de l'UE consisterait à fournir un cadre établissant un objectif, des définitions et des concepts communs, ainsi qu'un calendrier, en laissant les États membres libres de décider des modalités de mise en œuvre, conformément au principe de subsidiarité.

¹ L'annexe II de l'analyse d'impact complète (document de travail de la Commission COM (2013) XXX final) contient une définition des sacs en plastique à poignées.

² Journal officiel L 365 du 31.12.1994, p. 10 à 23.

L'action de l'UE s'inscrit dans la droite ligne des deux objectifs de la directive sur les emballages: prévenir et réduire l'incidence sur l'environnement des emballages et des déchets d'emballages et assurer un traitement cohérent de ce problème commun et transfrontalier.

3. OBJECTIFS

L'objectif général d'une initiative stratégique de l'UE relative aux sacs en plastique à poignées est de limiter les effets négatifs sur l'environnement, d'encourager la prévention des déchets ainsi qu'une utilisation plus efficace des ressources, tout en limitant les conséquences socioéconomiques néfastes.

Plus spécifiquement, les objectifs de l'initiative sont les suivants:

- limiter les dommages causés à l'environnement par une consommation croissante de sacs en plastique en termes de déchets sauvages et d'utilisation non durable des ressources, en réduisant significativement, d'ici à 2015, le nombre de sacs en plastique à poignées à usage unique consommés par habitant;
- lutter contre un problème commun et transfrontalier de manière coordonnée et cohérente dans l'ensemble de l'UE.

L'analyse d'impact évalue les principales incidences environnementales, sociales et économiques des différentes options stratégiques envisageables pour réduire l'utilisation de sacs en plastique à poignées à usage unique. Différents scénarios, plus ou moins ambitieux, sont évalués et comparés à un «scénario de référence» afin d'identifier les instruments les mieux adaptés pour minimiser les coûts tout en optimisant les avantages.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Les options présentées dans l'analyse se concentrent sur des mesures de prévention ciblant spécifiquement les sacs en plastique à poignées à usage unique.

L'option 1 («Scénario de base») se caractérise par une approche consistant à «ne rien faire», dans laquelle le statu quo serait maintenu. Aucune stratégie ou mesure supplémentaire ne serait adoptée en vue de limiter la consommation des sacs en plastique à poignées à usage unique aux niveaux de l'UE ou de chaque État membre.

L'option 2 («Engagement volontaire d'une part importante du secteur du commerce de détail dans l'UE à ne pas fournir des sacs en plastique à poignées à usage unique») prévoit un accord, librement consenti par une part significative des détaillants de l'UE, consistant à ne plus fournir des sacs en plastique à poignées à usage unique. Aux fins de l'analyse d'impact, un tel accord se traduirait par une réduction de 55 % des sacs en plastique à poignées à usage unique.

L'option 3 («Fixation d'un objectif de prévention au niveau de l'UE pour les sacs en plastique à poignées à usage unique, combiné à des instruments économiques et s'accompagnant de la possibilité pour les États membres d'introduire des restrictions de commercialisation par dérogation à l'article 18 de la directive sur les emballages»). Cette option comprend trois éléments complémentaires: un objectif de prévention; une mesure tarifaire; et la possibilité pour les États membres d'introduire des restrictions de commercialisation par dérogation à l'article 18 de la directive sur les emballages. L'objectif de prévention (réduction) serait établi au niveau de l'UE pour les sacs en plastique à poignées à usage unique, et se traduirait par une réduction de 80 % de la consommation moyenne de ces sacs dans l'UE.

L'option 4 («Introduction d'une interdiction au niveau de l'UE des sacs en plastique à poignées à usage unique») prévoit l'interdiction de fournir des sacs en plastique à poignées à usage unique lors de la vente au détail – ce qui équivaldrait à réduire de 100 % la consommation de sacs en plastique à usage unique dans l'UE.

5. ANALYSE DES INCIDENCES

L'analyse est axée sur les incidences supplémentaires associées aux options 2 à 4 par rapport au scénario de référence.

Toutes les options visant à réduire l'utilisation des sacs en plastique à poignées à usage unique comportent les mêmes types d'incidences; seule l'ampleur de ces incidences varie d'une option à l'autre.

- *Incidences environnementales*

Les principaux bénéfices pour l'environnement découlent d'une **diminution de la quantité de déchets** et du nombre de sacs jetés dans la nature, entraînant une **diminution des dépenses de récupération des déchets sauvages** dans un cadre classique de gestion des déchets (collecte, recyclage et élimination). Ces coûts devraient être considérablement réduits du fait de la diminution de la consommation des sacs en plastique à usage unique. Une consommation moindre de sacs en plastique à usage unique entraînerait également une **utilisation plus efficace des ressources** ainsi qu'une réduction des émissions de gaz à effet de serre.

- *Incidences économiques et sociales*

Des mesures visant à réduire la consommation de sacs en plastique à poignées à usage unique, en particulier des mesures réglementaires, risquent d'entraîner une certaine **charge administrative** pour assurer leur mise en œuvre et leur exécution à la fois dans les secteurs public et privé. La charge administrative dépendra de la conception finale des mesures de mise en œuvre adoptées par les États membres.

Les **incidences nettes sur les producteurs** devraient être positives. Les mesures proposées supposent une baisse de l'activité des fabricants de sacs en plastique à usage unique, mais profiteront toutefois aux fabricants de sacs en plastique réutilisables. Dans l'UE, 70 % des sacs à poignées à usage unique sont importés, ce qui limite les incidences négatives sur les fabricants européens. La moindre disponibilité de sacs en plastique à poignées à usage unique sera en partie compensée par l'adoption de sacs en plastique à poignées réutilisables, fabriqués majoritairement dans l'UE.

Les incidences nettes sur les détaillants devraient également être positives, en dépit des coûts initiaux qu'ils devront supporter pour mettre en œuvre les mesures proposées (sensibilisation, frais administratifs, augmentation des coûts liés à la fourniture de produits de remplacement gratuits). Ces coûts pourraient être compensés par une augmentation des ventes de produits de remplacement réutilisables et par la diminution globale de la consommation de sacs à poignées à usage unique, qui sont souvent fournis gratuitement. Certains détaillants peuvent même bénéficier économiquement de mesures visant à réduire la consommation de sacs en plastique à usage unique.

Les incidences sur les niveaux d'emploi pourraient être légèrement négatives pour l'ensemble des options proposées.

Quelle que soit l'option, les **consommateurs** pourraient, dans un premier temps, subir une augmentation des coûts, étant donné que l'utilisation recommandée d'instruments économiques supposerait l'achat de sacs en plastique à poignées. Toutefois, ces coûts diminueront au fur et à mesure que les consommateurs s'orienteront vers des produits de remplacement réutilisables, synonymes d'économies à long terme.

Toutes les options **sensibiliseront** aux incidences sur l'environnement des sacs en plastique à usage unique et à l'utilisation efficace des ressources, et contribueront à promouvoir des modèles de consommation plus durables. Toutes les mesures sont susceptibles d'influencer plus largement le comportement des consommateurs, et d'orienter les modèles d'activité commerciale des fabricants et des détaillants.

6. COMPARAISON DES OPTIONS STRATEGIQUES

Les quatre options stratégiques ont été évaluées des points de vue quantitatif et qualitatif. L'analyse quantitative est axée sur trois incidences environnementales (utilisation des ressources; volumes de déchets sauvages; et incidences sur les dépenses publiques en termes de gestion des déchets et de collecte des déchets sauvages) et sur six incidences économiques et sociales (charge administrative; incidences sur les fabricants de l'UE; incidences sur les détaillants de l'UE; incidences sur les consommateurs; incidences sur les niveaux d'emploi; et sensibilisation du grand public).

Tableau 1: Comparaison quantitative des principales incidences environnementales des options proposées, en 2020

Indicateurs d'incidence environnementale	Scénario de base (statu quo)	Accord volontaire des détaillants	Objectif de prévention + instrument économique	Interdiction
Tonnes de sacs en plastique à poignées, pris dans leur ensemble (% réduction)	0	13	20	24
<i>Tonnes de sacs en plastique à poignées à usage unique (réduction en %)</i>	0	55	82	100
Nombre de sacs en plastique à poignées, pris dans leur ensemble (réduction en %)	0	47	70	85
<i>Nombre de sacs en plastique à poignées à usage unique (réduction en %)</i>	0	55	80	100
Pétrole (kt économisées)	0	463	693	842
Émissions (MtCO ₂ eq évitées)	0	81,2	121,4	147,6
Réduction du nombre de sacs jetés dans la nature (en milliard/2015)	0	4,1	5,3	6,4

Tableau 2: Comparaison quantitative des principales incidences économiques des options proposées, calculées en moyenne pour la période 2015-2020, par rapport au scénario de base (statu quo).

Indicateurs d'incidence environnementale (en millions d'EUR/an)	Scénario de base (statu quo)	Accord volontaire des détaillants	Objectif de prévention + instrument économique	Interdiction
Réduction des frais pour les détaillants	0	412,5	649,8	791,7
Bénéfices pour les fabricants de sacs de l'UE	0	5,7	3,8	4,2
Réduction des coûts de collecte des déchets sauvages	0	34,0	46,3	54,2
Réduction des coûts liés à la gestion des déchets	0	25,8	39,8	49,5
Total des économies et bénéfices	0	478,0	739,8	899,5

Tableau 3: Comparaison quantitative des principales incidences sociales des options proposées, par rapport au scénario de base (statu quo).

Indicateurs d'incidence sociale	Scénario de base (statu quo)	Accord volontaire des détaillants	Objectif de prévention + instrument économique	Interdiction
Évolution nette de l'emploi dans le secteur de la fabrication de sacs dans l'UE en 2015 (équivalents temps plein)	0	-860	-1340	-1641

C'est l'interdiction des sacs en plastique à usage unique qui donne les meilleurs résultats au regard des indicateurs environnementaux et économiques, suivi par l'objectif de prévention (réduction de 80 %) et par l'accord volontaire avec le secteur du commerce de détail (55 % de réduction), le scénario de statu quo enregistrant quant à lui le score le plus bas. Les incidences les plus négatives sur l'emploi découleraient de l'interdiction, suivie par l'objectif de prévention et l'accord volontaire, tandis que le scénario de statu quo n'entraînerait pas de modification nette des niveaux d'emploi.

Six autres aspects (plus difficiles à quantifier) complètent l'analyse sur le plan qualitatif:

- la flexibilité des États membres pour choisir des mesures spécifiques. Un objectif de prévention imposerait une direction générale, mais donnerait à tous les États membres la possibilité de choisir les mesures les mieux adaptées à leur situation nationale, condition qui ne serait pas remplie dans le cas d'un accord volontaire à l'échelle de l'UE avec le secteur du commerce de détail, ou dans le cas d'une interdiction;
- les coûts de mise en œuvre. Les modifications des dispositions institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre de toute nouvelle mesure peuvent entraîner des coûts d'administration et de ressources humaines.

Un accord volontaire avec une partie du secteur du commerce de détail supposerait pour les pouvoirs publics des coûts de mise en œuvre moins élevés que dans le cas d'un objectif de

prévention ou d'une interdiction. D'un autre côté, un accord volontaire comporte également des risques liés à un éventuel «opportunisme» ainsi que la difficulté d'imposer des sanctions en cas de non-respect.

Les coûts administratifs liés à un objectif de prévention, accompagné d'un instrument de tarification, dépendront des mesures exactes qui seront adoptées par les différents États membres. Les pouvoirs publics sont susceptibles de devoir supporter des coûts supplémentaires en matière de suivi (notamment pour assurer le respect par les détaillants de l'obligation d'information), qui ne représenteraient toutefois qu'une petite partie des coûts déjà supportés par les États membres dans le cadre de leurs obligations d'information sur les objectifs établis dans le domaine des emballages et des déchets d'emballages. Dans le cas d'un objectif de prévention, les coûts de suivi et d'exécution devraient être moindres que dans le cas d'une interdiction.

Les États membres ayant déjà mis en œuvre des mesures destinées à réduire l'utilisation des sacs en plastique et atteint l'objectif moyen par habitant ne devront pas subir d'autres incidences.

- **Possibilité de générer des recettes.** Les instruments économiques recommandés pour accompagner un objectif de prévention relatif aux sacs en plastique à usage unique permettraient de générer des recettes qui pourraient être dirigées vers les pouvoirs publics ou les détaillants. Si des recettes sont perçues par les pouvoirs publics, elles pourraient servir à compenser (en partie) les coûts administratifs liés à la mise en œuvre et à l'exécution.
- **Acceptation de la mesure.** Étant donné que les détaillants présents sur le forum européen de la distribution ne représentent que 55 % de la consommation totale de sacs en plastique à usage unique dans l'UE, si l'accord volontaire se concrétisait, de nombreux petits détaillants n'y participeraient pas. Cette situation risque non seulement de créer une certaine confusion chez les consommateurs car la disponibilité de sacs en plastique à usage unique variera d'un point de vente à l'autre, mais pose également des problèmes d'égalité entre tous les détaillants dans l'UE. En outre, il se peut que les différents détaillants réunis au sein du forum de la distribution n'acceptent pas l'accord.
- **Sensibilisation à la consommation durable.** La raréfaction des sacs en plastique à usage unique et l'introduction d'instruments économiques peuvent contribuer à sensibiliser davantage les consommateurs aux modes de consommation durable et non durable, au-delà de la simple consommation de sacs en plastique. Il est moins probable qu'un tel effet soit obtenu dans le cadre d'un accord volontaire passé avec seulement une partie du secteur du commerce de détail de l'UE.
- **Autres aspects.** Une interdiction et un objectif de prévention risquent d'avoir davantage de répercussions sur les petits détaillants que sur les grands car ces options peuvent dissuader les clients occasionnels. Pour les plus grands détaillants, qui représentent le principal canal de distribution des sacs en plastique aux consommateurs, les achats spontanés représentent probablement une part plus faible des ventes.

7. OPTION PRIVILEGIEE

Un objectif de prévention à l'échelle de l'UE, assorti d'une recommandation explicite d'utiliser des instruments économiques et de la possibilité pour les États membres d'appliquer des restrictions de commercialisation par dérogation à l'article 18 (option 3 présentée au

point 3.2.3 du rapport d'analyse d'impact complet), est le scénario le plus susceptible de produire des résultats probants sur le plan environnemental, tout en ayant des incidences économiques positives, en limitant les incidences négatives sur l'emploi, en garantissant l'acceptation par le grand public et en contribuant à une meilleure sensibilisation à la consommation durable.

Toutefois, un examen plus approfondi des options stratégiques envisagées dans la présente analyse d'impact, effectué lors des consultations interservices de la Commission, a permis de conclure qu'il serait difficile, à l'heure actuelle, de concevoir et de mettre en œuvre à l'échelle de l'UE un objectif de réduction, compte tenu des fortes disparités existant actuellement entre les niveaux de consommation des sacs en plastique à usage unique dans les États membres. Plutôt que de fixer un objectif commun pour l'UE, il est par conséquent préférable d'introduire dans l'article 4 de la directive 94/62/CE l'obligation pour tous les États membres de réduire leur consommation de sacs en plastique à poignées à usage unique, tout en leur permettant de fixer leurs propres objectifs nationaux en matière de réduction et de décider des mesures nécessaires pour atteindre ces objectifs. La fixation d'un objectif de réduction au niveau de l'UE pourrait toutefois être envisagée ultérieurement.

8. SUIVI ET EVALUATION

Les États membres devront avoir transposé la directive dans un délai de douze mois après son entrée en vigueur et mettre en œuvre des mesures pour réduire la consommation de sacs en plastique à usage unique dans les deux ans suivant cette entrée en vigueur. Ils notifieront à la Commission les dispositions législatives adoptées au niveau national pour atteindre l'objectif fixé, dispositions dont la conformité sera ensuite vérifiée par la Commission.

Le principal indicateur d'avancement dans la réalisation des objectifs établis dans le cadre de la présente initiative stratégique pourrait être formulé comme suit : «sacs en plastique à poignées à usage unique mis sur le marché».

Il devrait être assez aisé de suivre la réduction de la consommation de sacs en plastique à poignées à usage unique, combinée à des instruments économiques et accompagnée de la possibilité pour les États membres d'introduire des restrictions de commercialisation par dérogation à l'article 18 de la directive sur les emballages, étant donné qu'il existe déjà des instruments de suivi pour la mise en œuvre de la directive sur les emballages et la directive-cadre relative aux déchets.

Les États membres sont responsables de la mise en œuvre, du suivi et de l'application de leurs mesures nationales, en vue de répondre aux exigences de l'initiative stratégique préconisée dans le présent rapport. Par conséquent, les méthodes exactes de collecte de données dépendront de l'organisation interne de chaque État membre et de la nature des instruments de mise en œuvre choisis. De nouvelles mesures visant à réduire l'utilisation des sacs en plastique à poignées à usage unique n'auront pas d'incidence majeure sur les obligations actuelles en matière de suivi, celles-ci étant déjà couvertes par les obligations établies dans la directive-cadre relative aux déchets et à la directive sur les emballages.

La Commission encouragera le partage des meilleures pratiques en matière de collecte de données, en provenance de pays ayant mis en œuvre ces initiatives avec succès, comme elle le fait dans le cadre d'autres directives sur les flux de déchets.