

La ville allemande de Tübingen a décidé d'introduire une taxe municipalesur les objets en plastique à usage unique. Cette mesure pionnière est l'un des volets d'une stratégie ambitieuse pour encourager le réemploi dans la ville.

Cette taxe inédite s'applique à la fois aux couverts en plastique à usage unique (20 centimes) et aux emballages à usage unique pour les aliments et les boissons (50 centimes).

Pour accompagner cette transition vers des solutions réutilisables, la ville a proposé aux commerçants des subventions pour l'achat de lave-vaisselle et les a mis en relation avec des entreprises disposant déjà d'infrastructures et d'équipements réemployables.

Alors que la légalité de la taxe est actuellement examinée au sein du système juridique allemand, l'histoire de Tübingen montre comment les villes peuvent prendre des mesures ambitieuses pour lutter contre l'afflux de contenants jetables dans les rues.

### **Contexte**

<u>Tübingen</u> est une ville du Sud-Ouest de l'Allemagne, située au centre de l'État de Baden-Württemberg. Sa population est de 90 000 habitants, dont plus d'un tiers d'entre eux sont étudiants à l'université de la ville. Avec une telle présence étudiante, la population est jeune et se renouvelle

constamment. Les élus locaux ont tenu à s'assurer du vote des étudiants en leur faveur en introduisant des politiques publiques s'alignant avec leurs valeurs comme le respect de l'environnement.

# Situation légale

En mars 2022, alors que la franchise locale de McDonald's a intenté une action en justice contre la ville, la Cour régionale du Baden-Württemberg a jugé invalide la taxe sur les emballages plastiques. La Cour, dans ses motivations, a expliqué que ce type de taxe locale, percue comme telle par la ville de Tübingen, violait la compétence (en matière de déchets) du Gouvernement fédéral telle que définie dans la Loi nationale sur les emballages.

Lors du Conseil Municipal du 28 avril 2022, l'administration a décidé de ne pas accepter le jugement de la Cour, et a fait appel. Tübingen n'est pas la première ville allemande a essayé d'établir une taxe locale sur les contenants à usage unique. Kassel, une ville située au milieu du pays, a été la première à mettre en place une telle taxe sur les emballages dans les années 1990. Les élus de Kassel ont en effet consigné chaque boîte de conserve ou bouteille mise en circulation à hauteur de 26 centimes, les assiettes à hauteur de 32 centimes, et enfin les fourchettes et couteaux en plastique à hauteur de 6 centimes. L'ensemble mesures était des susceptible d'augmenter le budget municipal annuel de 645 dollars. Cette taxe a été jugée illégale à la suite d'un procès mené par la même chaîne de restauration rapide McDonald's.

Selon les opposants à la taxe, les entreprises payent déjà la juste part pour les articles jetables qu'elles mettent sur le marché à cause du double système de REP (responsabilité partagée des producteurs) du secteur des emballages qui existe en Allemagne.

La décision de la Cour régionale fait également référence à un arrêt de la Cour Constitutionnelle fédérale de 1998, qui juge que la mise en place de la taxe de Kassel est une violation de la loi fédérale sur les déchets. Cette dernière stipule que la législation en matière de gestion des déchets doit toujours être mise en œuvre en

coopération entre les niveaux de gouvernance fédéraux, régionaux et locaux.

Cependant, aucune loi n'acte spécifiquement que les villes ne peuvent mettre en place de taxe locale sur les produits à usage unique, elle précise simplement que l'ensemble doit être fait coopération avec les acteurs des différents échelons de gouvernance. Pourtant, la nouvelle législation sur déchets. transposant les directive-cadre européenne sur les déchets de 2008, a supprimé cette exidence. et donc l'argument principal de Tübingen pour soutenir la légalité de cette taxe.



Maisons locales sur le canal à Tübingen, une ville touristique et étudiante très populaire.

## **Origines**

Cette idée originale de taxe vient de l'actuel Conseil Municipal, qui voulait s'attaquer au problème des déchets et détritus dans la ville. La ville a en effet calculé qu'elle dépensait en moyenne 700 000 euros pour le nettoyage et l'élimination des déchets dans l'espace public. Les charges de personnel représentaient 90% de ces coûts, mettant en évidence le temps les ressources humaines nécessaires pour maintenir propreté des rues. 70% des déchets collectés dans les poubelles publiques étaient des emballages à usage unique, ce qui illustre l'importance de réduire à la source ce type de déchets.

Le Conseil Municipal a donc chargé l'administration de mener une étude de faisabilité pour explorer les différentes solutions qui pourraient enrayer ce problème, dont la possibilité d'une taxe sur les articles à usage unique. Conduite en 2018 et 2019, l'étude a donné des pistes sur les moyens d'introduire une telle taxe

dans la ville. La proposition de taxation a été formellement approuvée en janvier 2020, après un vote majoritaire du Conseil Municipal.

Tübingen reçoit un certain nombre de touristes chaque année, surtout en été. N'étant pas d'un nombre substantiel, il était clair pour les élus municipaux que les habitants de la ville sont ceux qui génèrent le plus de déchets, et qu'il était donc possible de prendre des actions significatives rapidement pour résoudre ce problème.

## La taxe en elle-même

Pour une taxe déployée à l'échelle d'une ville, la taxe de Tübingen est à la fois innovante et avant-gardiste. Elle se concentre sur la prévention plutôt que sur des opérations de recyclage.

La taxe ajoute des frais obligatoires de 50 centimes sur tous les emballages à usage unique de nourriture et de boisson mis en circulation, ainsi que 20 centimes pour des couverts jetables. Le montant maximum de la taxe payée sur un repas est de 1,50 euros.



Le système de consigne utilisé à Tübingen pour les tasses à café réutilisables.

Les entreprises et les commerces doivent payer ce coût additionnel pour chaque emballage jetable vendu. Il appartient ensuite à chaque entreprise de décider de payer ces coûts supplémentaires elle-même, ou de les répercuter sur le consommateur, par exemple en ajoutant 10 centimes sur le prix d'un repas à emporter si des couverts en plastique sont distribués.

De cette façon, il devient moins cher d'utiliser des emballages réutilisables que de continuer à encourager l'utilisarion des emballages à usage unique, dont les coûts d'élimination sont supportés par les citoyens, et non par les entreprises responsables de la production de ces déchets.

La taxe ne s'applique qu'aux aliments et boissons consommés immédiatement. Cela inclut donc les aliments chauds (par exemple les frites) et les boissons (comme le café) ainsi que les pots de glace. Bien entendu, si l'entreprise vend ces repas ou boissons dans des emballages réemployables, il n'y a pas de prix supplémentaire à payer. Cela incite donc les commerces à proposer des emballages plutôt réutilisables aue d'être forcés à payer les charges supplémentaires sans alternative.

## **Impact**

La ville ne peut pas prévoir exactement le montant du revenu que générera cette taxe. Entrée en vigueur en janvier 2022, elle est encore en phase de mise en oeuvre . De plus, puisqu'il s'agit d'une taxe sur l'utilisation d'emballages à usage unique, les déclarations d'impôts ne seront remplies qu'en janvier 2023. Ainsi, la ville ne connaîtra qu'en 2023 le revenu total généré par cette taxe. Dans tous les cas, ce montant reviendra au budget de l'administration centrale, si la loi reste légale. Si la Cour décidait de rendre cette loi illégale, les revenus reviendraient aux commerces, qui pourraient alors décider ce qu'ils veulent i en faire : rembourser les consommateurs par des coupons ou des réductions, ou les garder en tant que profit.

Les données sur l'impact en termes de réduction des déchets de cette taxe restent rares. Mais les responsables municipaux affirment déjà que pour le seul mois de janvier 2022, l'analyse des poubelles publiques montre une diminution de 15% de déchets. Les médias indiquent également que les citoyens constatent une diminution des déchets et une utilisation plus fréquente des emballages réutilisables. Si un impact comme celui-ci peut-être ressenti en un mois, les résultats sur une période prolongée peuvent être significatifs sur le nombre de déchets dans l'espace public. Cela réduira significativement les impacts négatifs des déchets plastiques sur l'environnement tout en permettant à la ville d'économiser d'importantes sommes d'argent.

## Calendrier et processus

Suivant la décision du Conseil Municipal de décembre 2018, la ville a commencé à informer les entreprises locales et les citoyens sur la taxe en lançant une campagne d'information à partir de septembre 2019. Les élus ont invité les commerces affectés par la taxe (ils en ont identifiés 400) à un événement

où ils ont présenté la proposition, son fonctionnement et les bénéfices qu'elle pourrait apporter à la communauté locale. Fait important, cet événement a permis aux entreprises de donner leur avis sur le plan, aidant la ville à mieux comprendre le contexte dans lequel ils opéraient.

Au début, la plupart des retours étaient négatifs : les commerces craignaient que la hausse de leurs charges ait un impact négatif sur le nombre d'emplois qu'ils pourraient créer.

En novembre 2019, la ville a organisé un second important événement où ils ont invité les principales entreprises proposant des solutions de réemploi sur le territoire, pour qu'ils rencontrent les commerces locaux affectés par la nouvelle taxe. Les entreprises ReBowl, ReCup. reCIRCLE and Vytal étaient notamment présentes. Ces entreprises ont pu présenter leurs produits et leurs modèles, faire connaissance avec les commerçants locaux et échanger sur le sujet du réemploi. La rencontre avec ces porteurs d'initiatives durables a permis aux commerçants de mieux découvrir toutes les alternatives à l'usage unique, d'identifier le système le plus adapté à leurs besoins et de mieux comprendre les opportunités au'il pourrait apporter à entreprise. Cette rencontre a ainsi aidé à faire évoluer l'opinion des commerçants en faveur de la taxe.

A l'origine, la taxe devait entrer en vigueur en janvier 2021, mais face à la crise du Coronavirus et aux difficultés rencontrées par de nombreux commerces, la décision d'introduire la taxe a été reportée. Elle n'est donc pas entrée en vigueur avant le 1er janvier 2022.

En juillet 2021, la ville a organisé un nouvel événement d'information à destination des commerces locaux. Ils ont pu rencontrer, en personne cette fois, les opérateurs du réemploi. Cette rencontre en présentiel a donné une nouvelle opportunité aux commerces de mieux connaître les alternatives réutilsables, et de choisir entre le recours à des alternatives existantes ou la création d'un système de réemploi individuel.

En mai 2022, un événement similaire a été organisé où des entreprises proposant des boîtes à pizza réemployables ont été invitées à échanger avec les commerçants.

Dans le système actuel, et depuis l'introduction de la taxe, c'est la responsabilité du commerçant de laver le contenant qu'il récupère du client. La ville a étudié la faisabilité de mettre en place un système de lavage centralisé pour tous les contenants, mais s'est finalement rendu compte qu'il serait trop coûteux et chronophage sans soutien financier extérieur.

Dans de nombreuses villes, ce genre d'infrastructure existe déjà via des entreprises locales, et réduit donc les coûts de création d'un potentiel système de lavage centralisé, qui apporte de meilleurs résultats et une meilleure capacité de mise à l'échelle des alternatives réemployables.

## Programme de subventions

L'impressionnant travail accompli par Tübingen ne se limite pas à l'introduction de cette taxe sur le plastique à usage unique. Pour assurer son impact positif, et contribuer à l'intégration d'une culture du réemploi durable, la ville a lancé un programme de subventions pour soutenir les commerçants dans leur passage aux emballages réutilisables.

Ces subventions apportent une aide financière pour que les commerçants puissent utiliser un système de réemploi existant ou créer leur propre système, et ainsi installer un équipement de lavage adapté dans leurs locaux. Différentes possibilités s'offrent aux commerçants :

- La ville finance à hauteur de 100% les coûts (dans un maximum de 500 euros) de la mise en place d'un système d'emballages réutilisables opéré par une des entreprises mentionnées au préalable.
- Elle finance jusqu'à 50% des coûts (avec un maximum de 500 euros) de la création d'un système avec ses propres emballages, pour des tasses et des assiettes.

 Elle finance jusqu'à 50% des coûts (pour un maximum de 1000 euros) de l'installation d'un lave-vaisselle pour laver les tasses et les assiettes récupérées.

Lors de la création de ce programme, la ville a conduit une étude des besoins auprès des commerçants pour comprendre comment les subventions pourraient aider au mieux la transition vers le réemploi. Cette étude a fait remonter qu'en l'absence d'un cadre harmonisé au niveau national ou européen, l'introduction du réemploi reste complexe.

Par exemple, certaines entreprises ont déclaré préférer le retour de la consigne en argent liquide, tandis que d'autres favorisent l'utilisation d'applications pour organiser le retour des emballages. Certains commerces préfèrent l'instauration d'une consigne d'un montant élevé, alors que d'autres souhaitent qu'il reste bas.

La variété des matériaux pouvant être utilisés dans la fabrication de l'emballage fait aussi l'objet de divergences d'opinions : certains commerces refusent l'utilisation du polypropylène, qui s'abime plus facilement, dans une région où les plats à base de viande sont populaires et nécessitent l'utilisation d'un couteau.

Durant la première année, plus d'un des entreprises locales concernées (environ 108 sur 400) ont demandé et reçu une subvention de la ville. Les retours des commerces ont été généralement positifs. Pour ceux utilisant les systèmes de Recup, Rebowl et reCIRLE, les activités normales ont repris. A travers la ville. certains commerces proposent désormais uniquement des emballages réemployables, et d'autres offrent les deux options : jetable et réemployable.

Sans surprise, les commerces qui ont communiqué activement sur leurs

alternatives réemployables et ceux qui ne proposent plus que du réemployable ont les meilleurs résultats en matière de réduction des déchets. Il est clair que si un commerce veut récolter tous les fruits de cette politique, il a tout intérêt à s'engager pleinement dans la transition vers le réutilisable.

Le programme de subvention de la ville s'arrêtera en 2023, lors de l'entrée en vigueur de la transposition nationale de la directive européenne sur les plastiques à usage unique. Cette nouvelle loi va demander aux commerces allemands de proposer des emballages réutilisables si la surface du magasin est supérieure à 80m2 et s'ils emploient plus de cinq personnes. Si le commerce n'entre pas dans ces critères, il devra au moins accepter que les clients apportent leur propre contenant pour le remplir de nourriture ou de boisson.



La sensibilisation se fait dans toute la ville. En français, cela se traduit par « Plus de voies au lieu d'une seule. On y participe! » .



Les emballages réutilisables sont intégrés aux modèles commerciaux et aux opérations existantes des restaurants et cafés locaux.

# Le réemploi intégré dans les marchés publics de la ville

Si une entreprise souhaite organiser un concert, un événement, un événement culturel - quoique ce soit dans l'espace public - elle doit obtenir un permis de la ville pour le faire. La délivrance de ce permis conditionnée à l'utilisation d'emballages couverts et de réutilisables pour la vente de nourriture et des boissons. Cette mesure est également valable pour les commerces qui participent au populaire marché de Noël de la ville, un événement de deux jours ou de nombreux stands alimentaires sont présents.

Pour ces événements. locaux commerces peuvent également utiliser un des systèmes de réemploi opérant dans la ville (Rebowl, reCIRCLE or Vytal), ou ils peuvent utiliser leurs propres contenants réutilisables Pendant le marché de Noël, la ville fournit une station de lavage centrale pour les tasses, les bols et les couverts. Elle se situe en face de l'hôtel de ville, ce qui la rend très visible et pratique commerçants. pour les commerces peuvent y déposer leurs contenants sales et en récupérer des propres. La ville organise alors le lavage de ces emballages et renvoie les propres sur le site.

# Recommandations pour les autres villes

Malgré l'incertitude légale qui plane sur la mise en œuvre de la taxe, nous pouvons tirer de nombreux apprentissages et recommandations de l'expérience de Tübingen. Cette étude de cas fournit aux municipalités des idées brillantes à suivre pour favoriser l'installation d'une culture de réemploi locale.

1

L'une des premières recommandations est de s'assurer d'un soutien politique le plus large possible. Une majorité politique soutenant cette initiative est une condition clé pour concrétiser cette action. De nombreux arguments en faveur d'une politique de prévention des déchets peuvent être mis en valeur lors de la création d'une coalition : les arguments environnementaux évidemment, mais également les avantages pour la prospérité de l'économie locale. A Tübingen, le soutien politique a été établi avec succès au sein des principaux partis (les Verts, le SPD et Die Fraktion), qui avaient la majorité au Conseil Municipal et ont conduit le processus politique en faveur de la taxe.

2

L'exemple de Tübingen a mis en avant l'importance de la recherche préalable à la mise en place d'une politique publique autour du réemploi. Cette recherche inclut pour Tübingen de savoir si cette taxe est conforme aux lois et réglementations nationales, bien que la ville soit arrivée à une conclusion différente que le tribunal régional. La recherche préalable doit également porter sur la composition et le volume de déchets générés localement. A Tübingen, il était clair qu'une action était nécessaire dans l'espace public, où la culture de la vente à emporter est répandue. Avoir des données précises a été primordial pour éclairer la prise de décision. La recherche et la préparation doivent également comprendre l'étude d'impact qu'une telle mesure aura sur les commerces locaux. La ville doit alors communiquer et travailler avec les entreprises, pour faire connaître les avantages économiques à passer à un système de réemploi. À Tübingen, il est souvent apparu que les systèmes de réemploi permettaient aux commerçants d'économiser de l'argent, car ils avaient moins de frais de traitement de déchets tous les mois.

3

Les leçons de Tübingen ont montré que, pour qu'une politique de réemploi soit efficace et ait de l'impact, la préparation et les études doivent commencer tôt. Les villes doivent engager activement les entreprises locales dès le début, en leur présentant les systèmes de réemploi et leur fonctionnement, les avantages qu'ils apportent et surtout en les faisant tester les alternatives disponibles. La ville de Tübingen a créé plusieurs opportunités de rencontre et d'échanges autour de la taxe avec les commerçants. Ils étaient ainsi mieux préparés et la ville était mieux informée sur comment concevoir le programme de taxe et de subvention en fonction du contexte local.

Δ

Il est indispensable de proposer des alternatives viables aux commerçants qui doivent changer de système. En effet, il n'est ni efficace ni juste de mettre en place une nouvelle mesure sans d'options suffisantes pour faciliter la transition. Aucune taxe n'a bien sûr été ajoutée aux emballages réemployables. De plus, la ville a activement mis en contact les commerçants avec des entreprises utilisant déjà un système de réemploi, pour les aider à mieux comprendre le fonctionnement et les avantages d'un tel processus. La ville a également proposé des subventions pour aider les commerces à financer leur transition vers des modèles réutilisables. Les villes doivent contribuer à développer de forts partenariats entre les entreprises du réemploi existantes et les commerçants. Cela aide les autorités locales à mieux comprendre le fonctionnement de chaque entreprise et leurs besoins, permettant à la ville de mieux comprendre quel système mettre en place au sein de la communauté. Des standards et critères harmonisés permettront également d'accélérer la transition vers le réemploi, en fournissant clarté et maintien des normes pour tous les acteurs impliqués.

5

Enfin, il est important de s'investir pleinement dans ces mesures de prévention des déchets si l'on veut qu'elles soient efficaces. Cela ne peut pas être fait à la légère et sans y avoir mis les ressources suffisantes, en termes de capacités humaines et financières. Un travail continu et un entretien des relations est nécessaire. Pour Tubingen, cela a nécessité une personne à mi-temps sur 3 ans pour engager les commerçants et les aider à effectuer leur transition.

### Conclusion

A l'heure où nous écrivons (en Mai 2022), la légalité de la taxe sur les emballages jetables de Tübingen est toujours à l'étude. Si la Cour allemande décidait d'invalider cette taxe, la décision ne serait pas liée aux principes mêmes de la taxe, mais au contexte allemand. D'autres villes européennes peuvent donc mettre en place de telles mesures en toute légalité.

C'est que l'histoire de parce Tübingen peut être inspirante pour d'autres villes que nous avons choisi de la partager. C'est une histoire symbolique, qui montre qu'une ville prendre peut des mesures significatives pour prévenir la production de déchets. Avec un

programme de soutien solide pour les commerces locaux, les villes peuvent introduire des systèmes de réemploi pour les emballages à usage unique les plus communs.

L'histoire de Tübingen met en lumière l'ambition et le leadership dont une ville peut faire preuve, en n'attendant pas de législation européenne ou nationale pour agir, et en prenant à bras le corps l'urgence de réduire les déchets qui envahissent nos villes et menacent notre environnement.

#### **AUTEURES**

#### Jack McQuibban

Zero Waste Cities Programme Coordinator, Zero Waste Europe jack@zerowasteeurope.eu

#### **RÉVISEURS**

#### **Tobias Staufenberg**

Office for Environmental and Climate Protection, City of Tübingen

#### Joan-Marc Simon

Executive Director, Zero Waste Europe

#### **Nathan Dufour**

Consumption & Production Programme Coordinator, Zero Waste Europe

#### **ÉDITRICE**

#### Nanna Bille Cornelsen

Communications Assistant, Zero Waste Europe

#### **ÉDITRICE**

Laura Frouin

Pour plus d'informations, veuillez consulter : zerowastecities.eu

Photos: Tobias Staufenberg



Zero Waste Europe est un réseau européen regroupant des communautés, des dirigeants locaux, des experts et des agents de développement qui travaillent pour réduire les déchets dans notre société. Nous incitons les communautés à repenser leur relation avec les ressources et à adopter des modes de vie plus intelligents et des habitudes de consommation durables dans le cadre d'une économie circulaire.



Zero Waste Europe remercie l'Union européenne pour son aide financière. Le contenu de ce matériel est sous la responsabilité exclusive de Zero Waste Europe. Celui-ci ne reflète pas forcément l'opinion du financeur mentionné ci-dessus. Le financeur ne peut être tenu responsable de l'utilisation qui pourrait être faite des informations

