

Responsabilité environnementale de la presse imprimée

Ce document de synthèse est issu d'un rapport d'aide à la décision demandé par les ministres chargés de la transition écologique et de la culture et réalisé conjointement par le CGEDD et par l'IGAC

MISSION INTERMINISTÉRIELLE

SYLVIE BANOUN (CGEDD), PHILIPPE CHANTEPIE ET SYLVIE CLÉMENT-CUZIN (IGAC)



Décembre 2020



Éléments de contexte

LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE

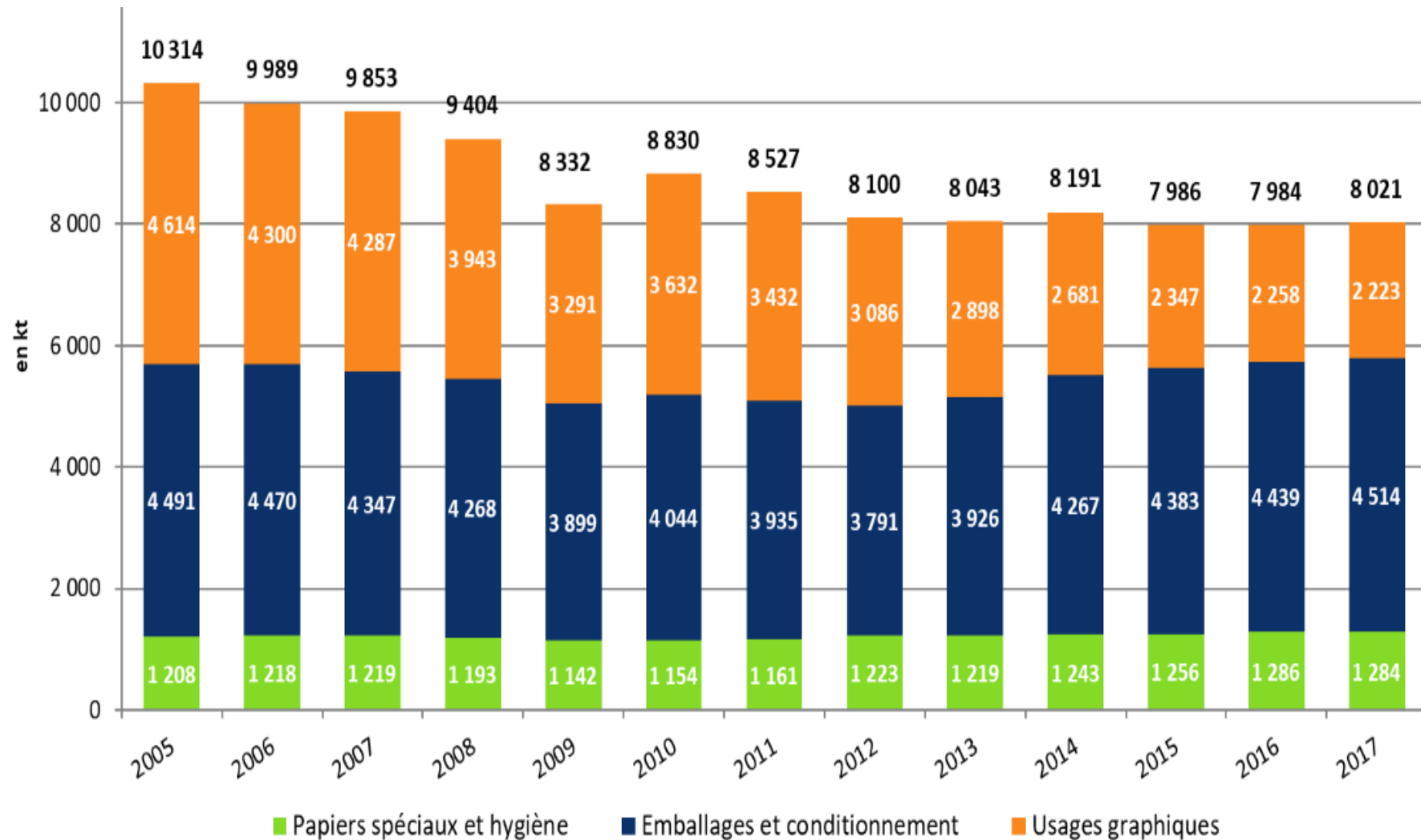
LA RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DES PRODUCTEURS

La crise de la presse, vecteur d'une crise de filière

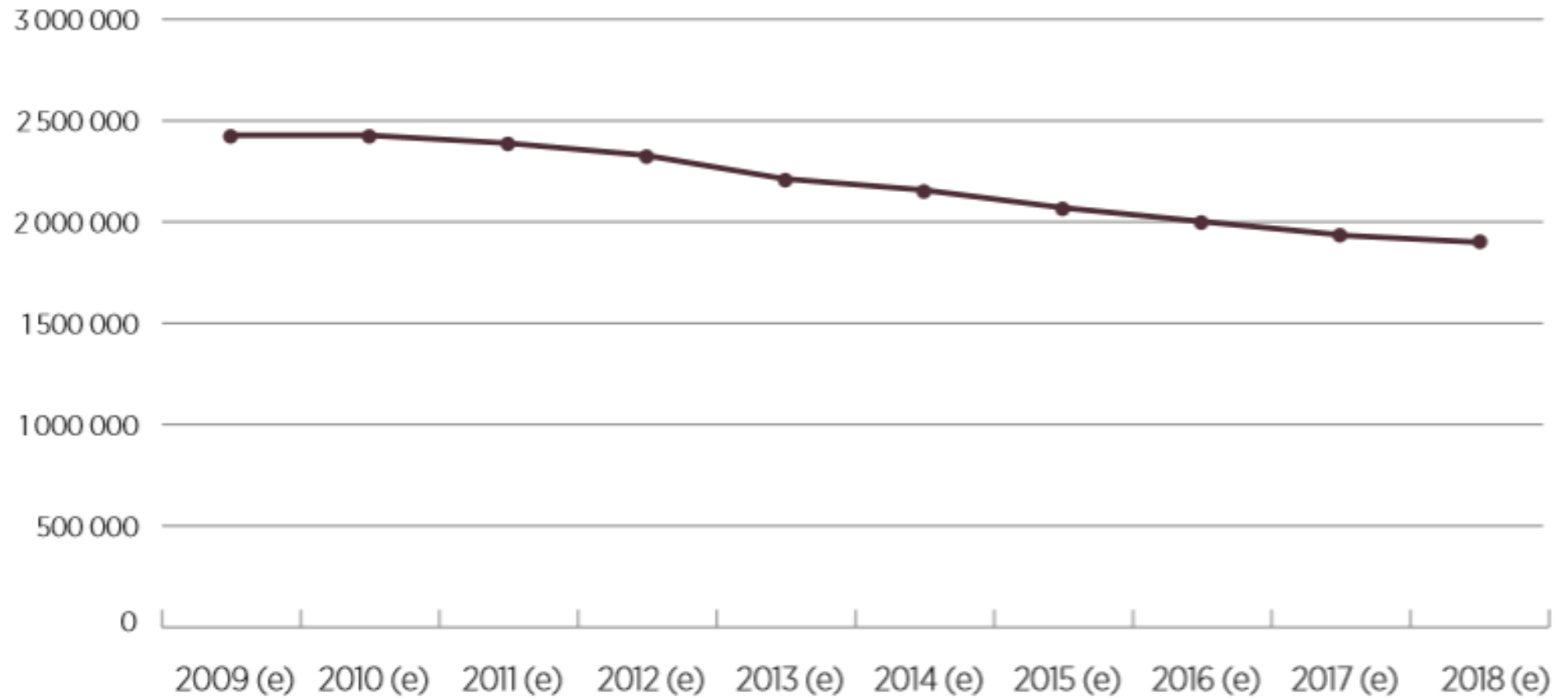
- La crise de la presse dans le monde, l'UE et la France accélère **en amont une restructuration des industries oligopolistiques du papier et des encres**, secteurs désertés par des groupes nationaux ;
- La crise de la presse, orientée vers la publicité mais conduite à réviser ses outils industriels (presse rotative), **amplifie la crise des industries graphiques** ;
- La crise de la presse s'accroît quel que soit le modèle économique (abonnement, vente au numéro) et ne résiste pas à la **baisse du marché publicitaire**, sans que la presse numérique ne puisse compenser le déclin ;
- La vitalité des activités de collecte-tri en France est désormais fragilisée par le **goulet d'étranglement en aval du marché des papiers-cartons à recycler** (PCR) dû à la fermeture du marché chinois à l'accueil de déchets.

NB : Papiers graphiques : les journaux, magazines, papiers de création, papiers bureautique et articles de papeterie.

La baisse continue du papier graphique...

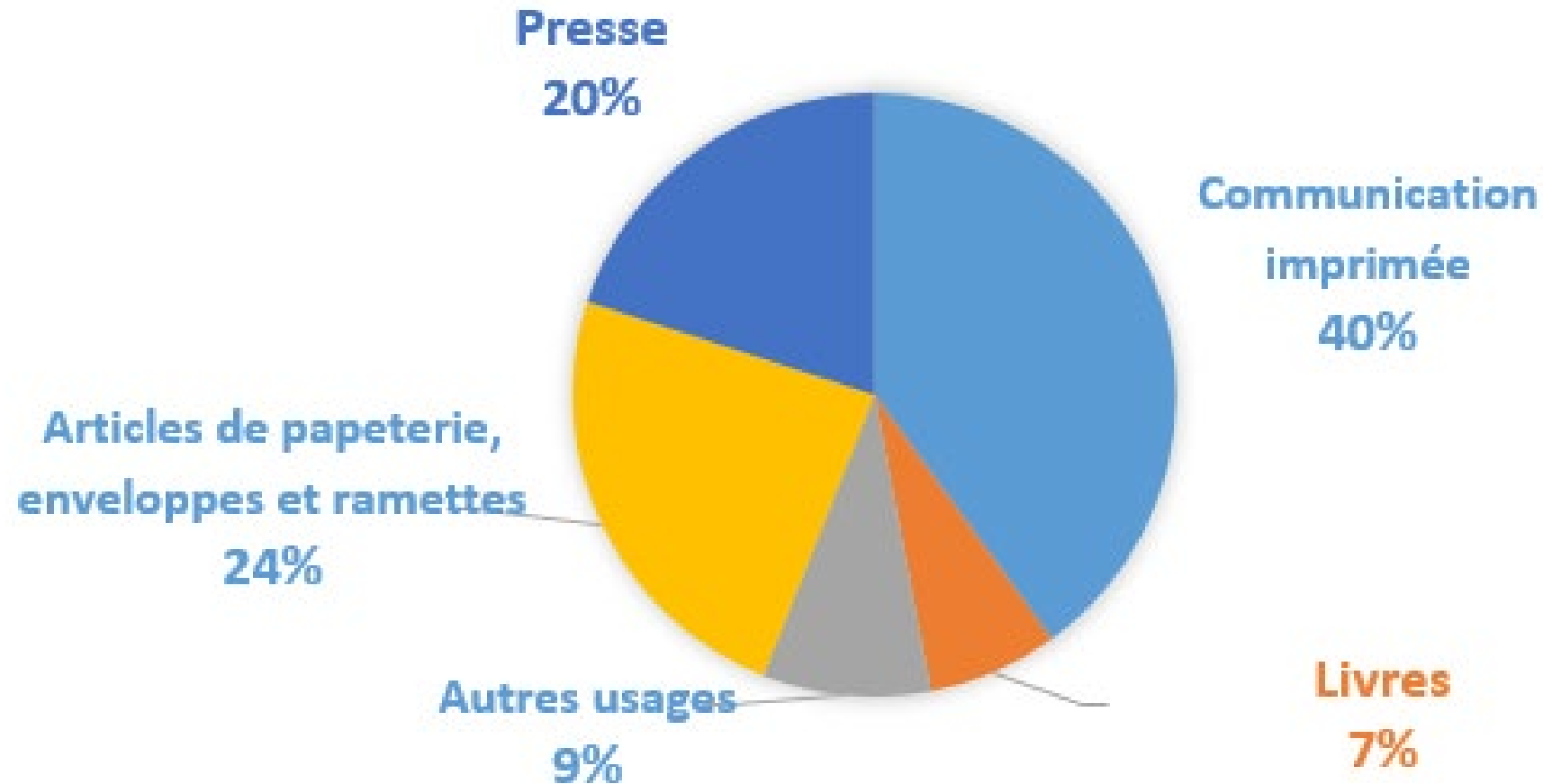


Le déclin de l'industrie graphique

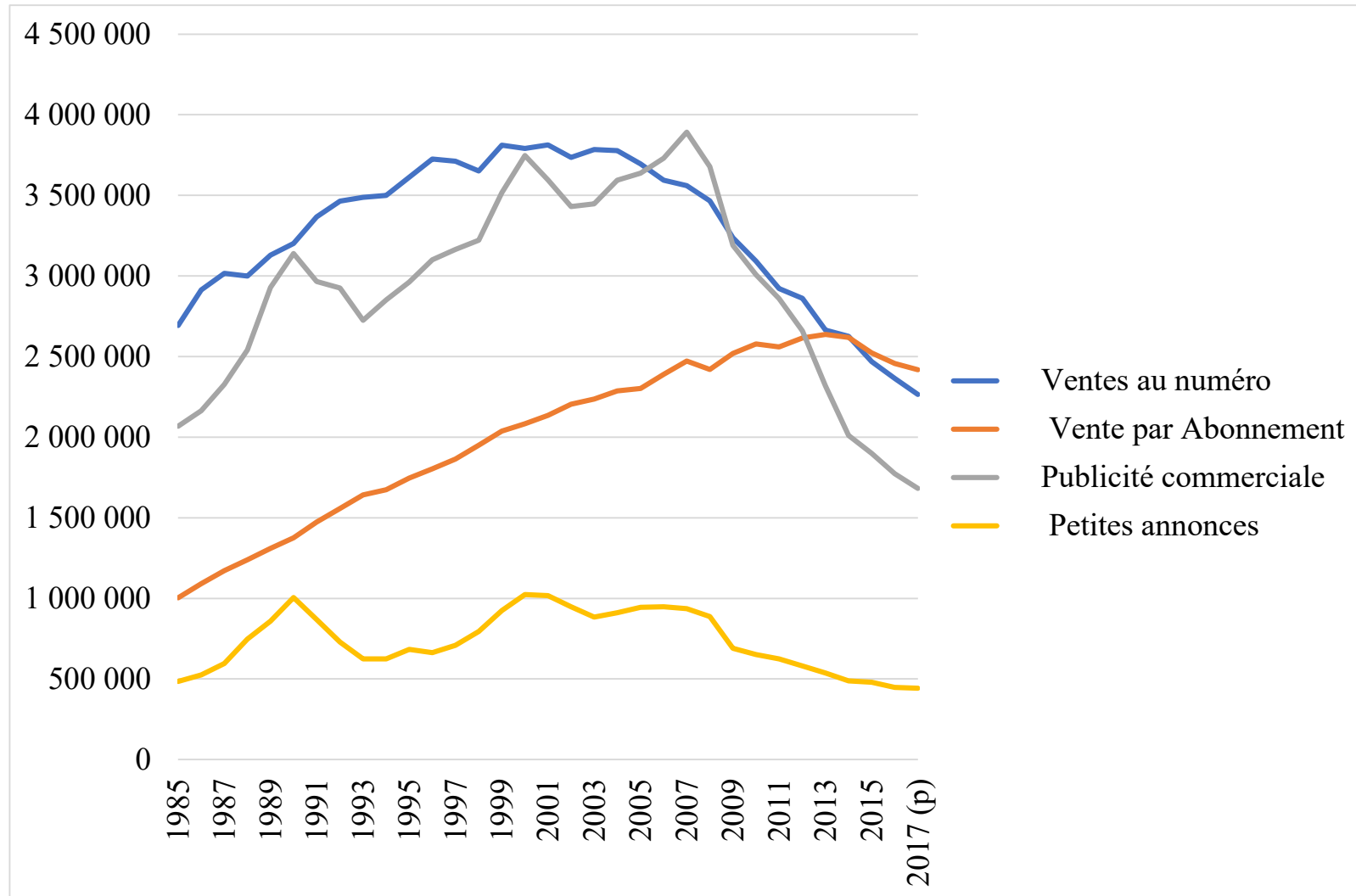


La presse : une part faible dans les papiers graphiques

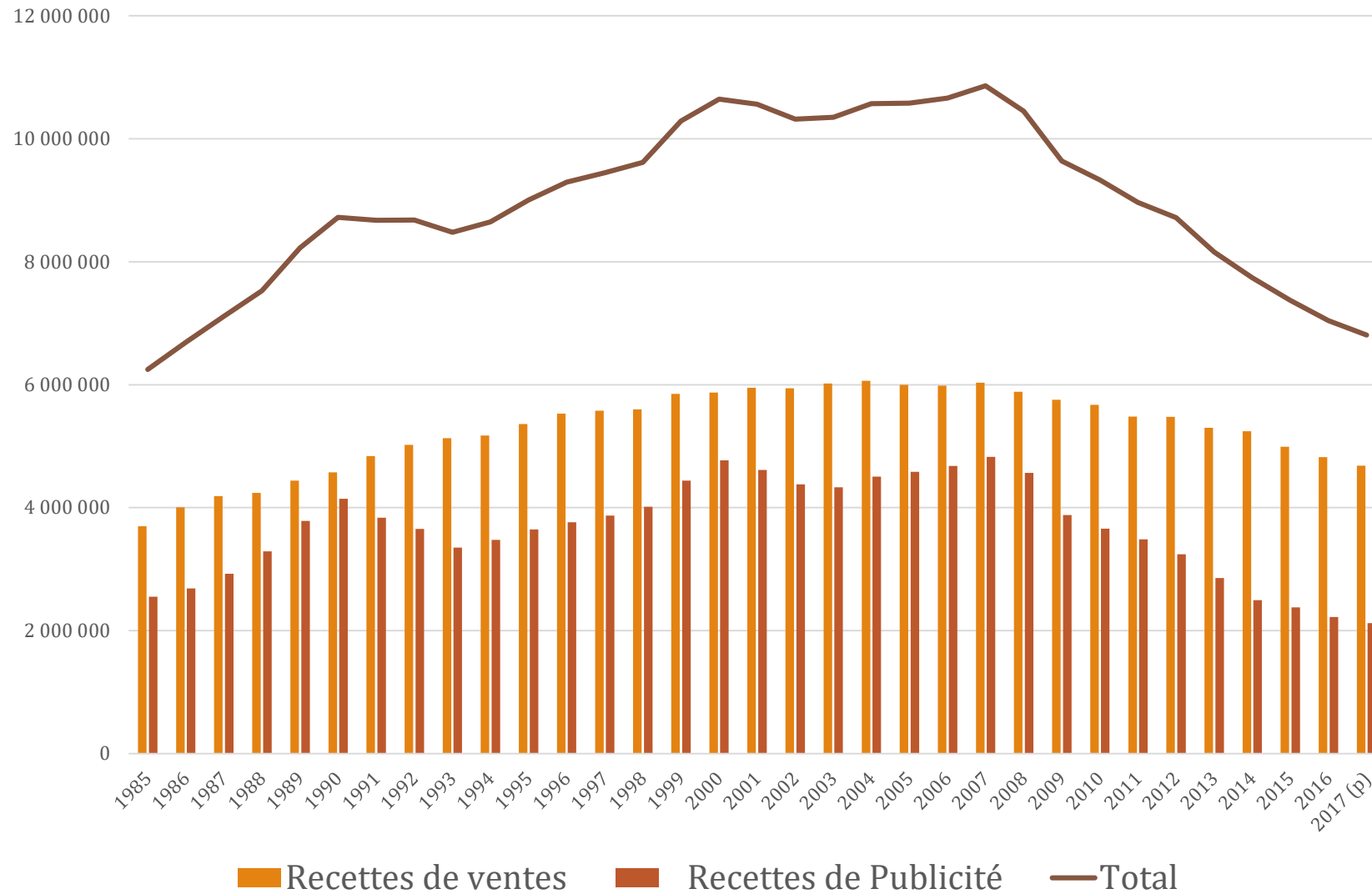
Usage des 2 810 tonnes consommées de papiers graphiques



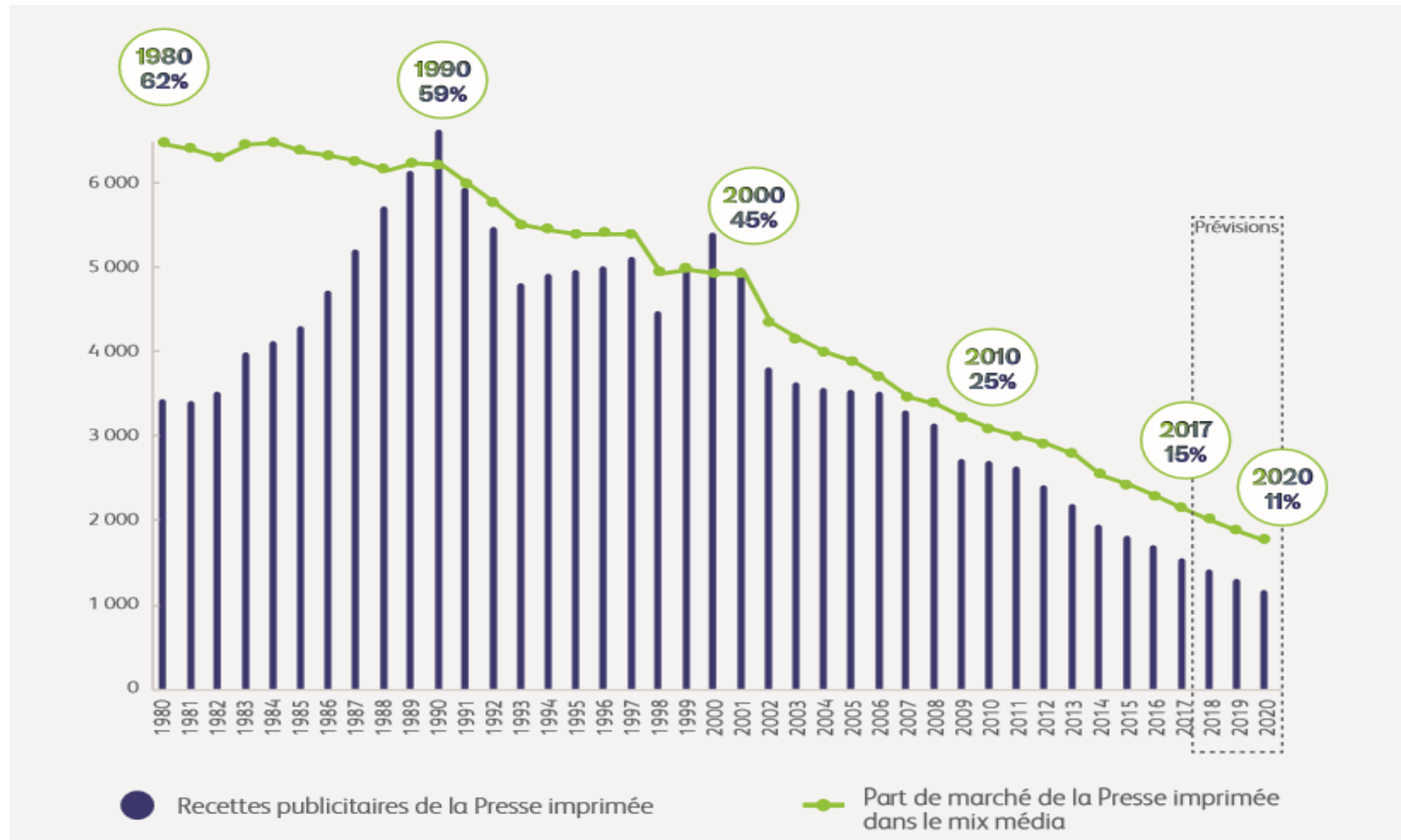
Une chute de tous les composants du chiffre d'affaires



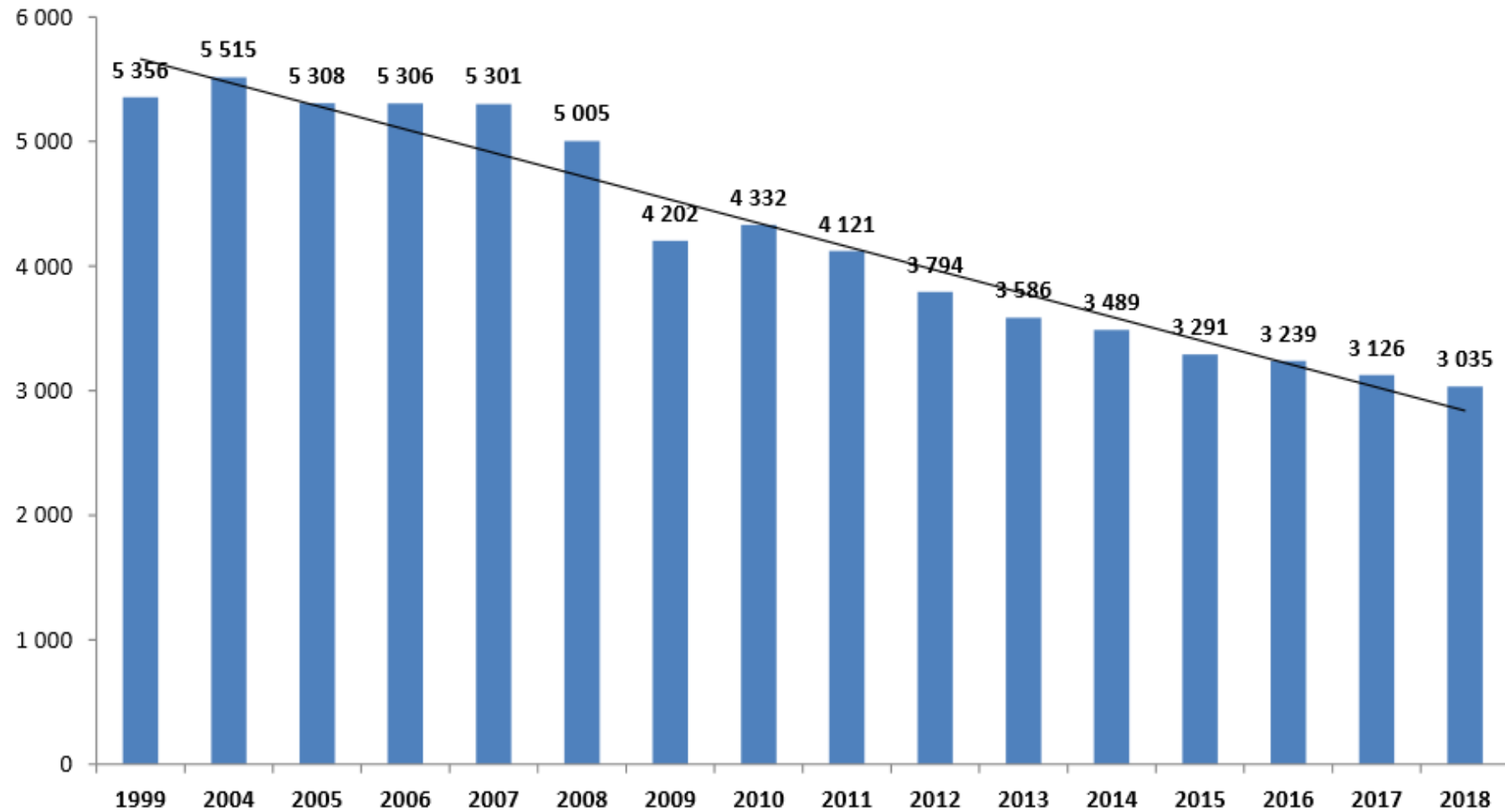
Un secteur de la presse en crise structurelle



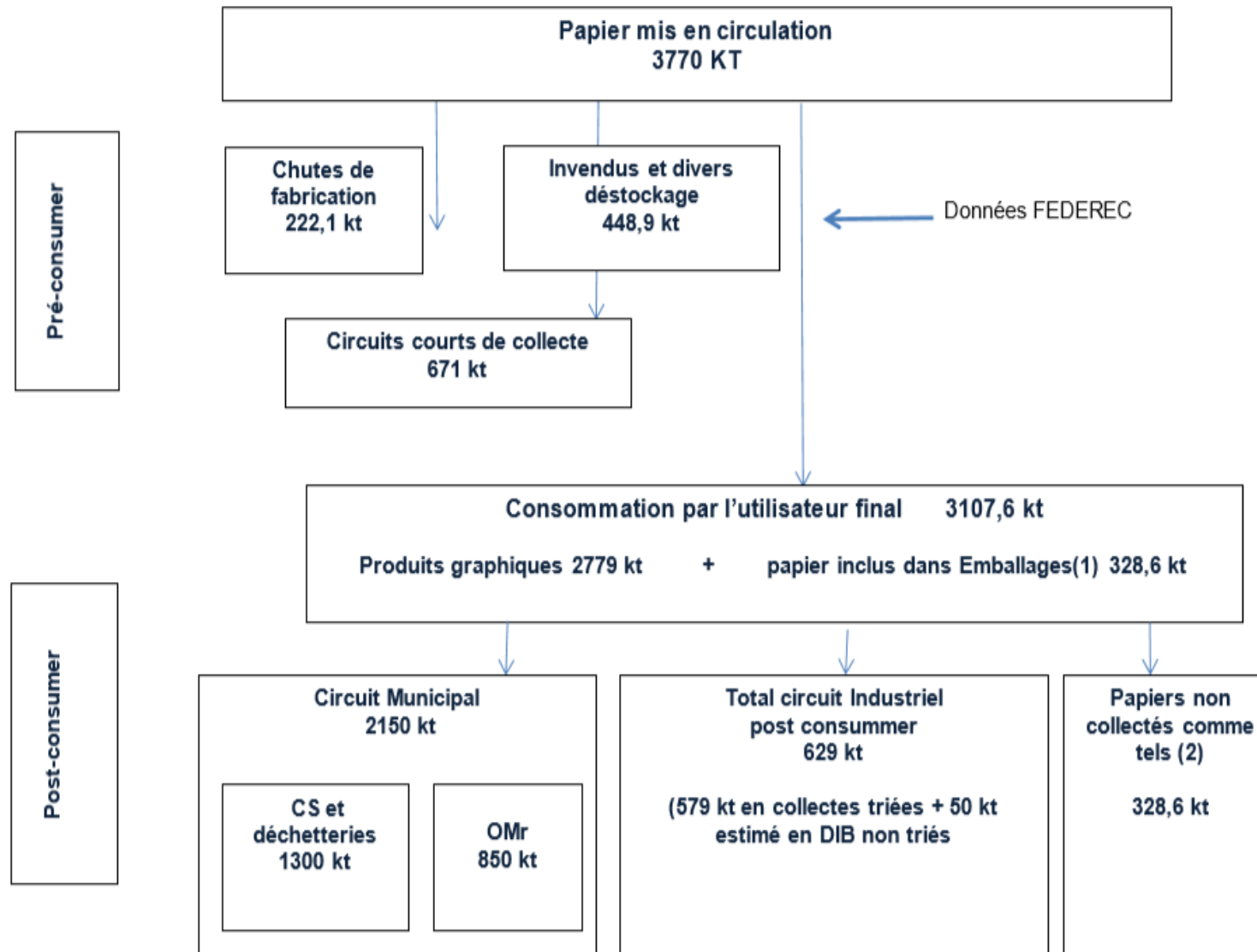
Le déclin massif des ressources publicitaires



Une baisse de consommation de papier



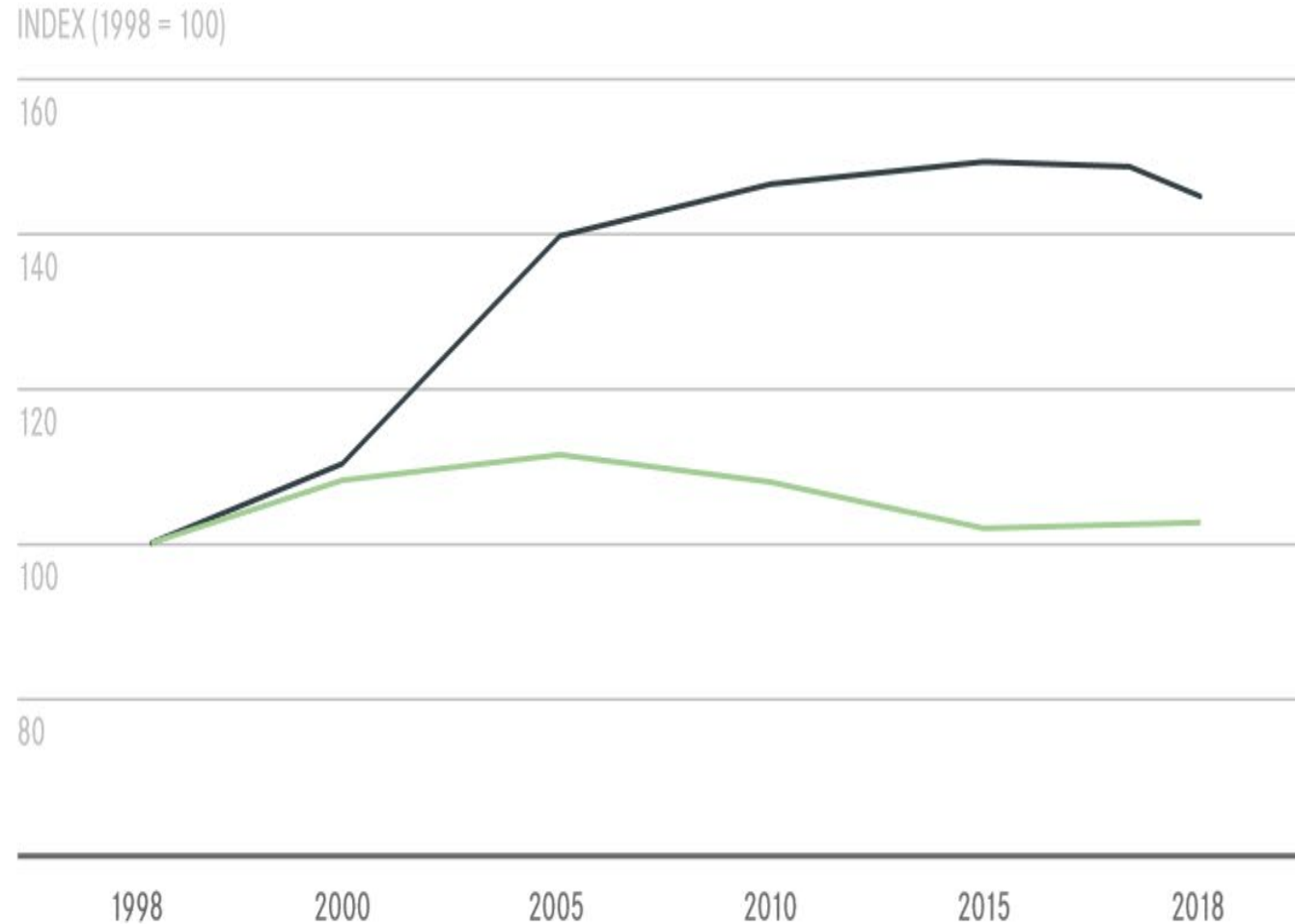
Un cycle du recyclage plutôt efficient...



... confronté au goulet d'étranglement du papier recyclé

PAPER RECYCLING VS PAPER CONSUMPTION

- Paper Recycling
- Paper Consumption



Les obligations issues de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) interviennent dans un contexte critique

- **CA de la presse** : 10,8 Md€ en 2007, 6,8 Md€ en 2018 → plan de filière ;
- **Presstalis** → France messagerie (action État et éditeurs de presse quotidienne) ;
- Oligopole mondial des **encres** (presse française = ε)
- **Quasi-disparition de la fabrication de papier recyclé** qualité magazine en France (Chapelle-Darblay 2020, Arjowiggings 2019)
- **Fermeture du marché asiatique** pour les papiers-cartons à recycler (PCR)
→ chute des prix (70 €/t en 2017, 45 €/t en 2019... 10 € (?) /t en 2020)

La REP : le système du principe « pollueur-payeur »



La REP : le système du principe « pollueur-payeur »

- Le metteur sur le marché assume la gestion et donc les coûts de fin de vie de son produit et le **taux de couverture des coûts doit excéder 50 %**.
- Pour les diminuer, le metteur sur le marché est incité à l'éco-conception, qui doit faciliter cette fin de vie, le cas échéant par des **éco-modulations**.
- **Les éco-contributions sont en général versées à un éco-organisme** (entreprise privée sans but lucratif agréée par l'État).
- Le modèle de REP est particulièrement utilisé en France (14 filières en 2019) et ils se développe : la loi AGEC en prévoit neuf de plus. Seules trois sont prévues par les textes européens.
- Tant que le recyclage coûte davantage que l'incinération ou la mise en décharge, le signal-prix fonctionne à l'envers pour le metteur sur le marché : **l'éco-contribution augmente avec le succès de la collecte, du tri et du recyclage** au lieu de diminuer.

La responsabilité élargie du producteur (REP) papiers graphiques

- **Dans les autres pays européens**, la presse n'est pas assujettie à des obligations de type REP.
- La REP Papiers graphiques est une **spécificité française** (justifiée par les tonnages en cause) ; elle ne porte que sur les tonnages susceptibles d'être traités dans les déchets ménagers et assimilés - DMA (la filière a organisé la prise en charge des autres : indonnés, invendus, rognés d'impression, circuit hors foyer...)
- Elle est gérée par **Citeo**, le même éco-organisme que les emballages, une filière plus puissante, au CA beaucoup plus important et en croissance ;
- **La gestion de la filière n'est pas transparente** : les coûts de gestion du papier dans les DMA ne sont pas établis à partir des coûts réels mais forfaitisés à partir d'un prix théorique au tonnage (et non en fonction du volume) et la **clé de répartition entre papiers graphiques et cartons est élevée** (papier = 70 % d'une tonne de papiers/cartons ménagers) et **une part importante des éditeurs redevables ne sont pas contributeurs** (collectivités, presse associative, etc.)
- **L'éco-modulation étendue par la loi pose question** : aujourd'hui la quasi-totalité des tonnages de presse des éditeurs de presse éligibles (98 à 99 %) répondent aux trois critères d'éco-conception qui permettent de s'acquitter de l'éco-contribution en nature – une éco-modulation de la valeur de l'éco-contribution aboutirait à fonder la couverture des coûts sur les seuls tonnages non éco-conçus...
- La mise en place d'un **malus pour l'utilisation d'encres à base d'huiles minérales n'apparaît pas justifiée** en l'absence d'alternatives disponibles industriellement et favorise des techniques d'impression très polluantes telles que l'héliogravure.

Des résultats finalement plutôt satisfaisants cependant



Nombre d'adhérents
sous contrat

7 901



114
millions
d'éco-contributions, dont
22,8
en nature



35 %
des tonnages mis
sur le marché issus
de papiers recyclés



712
collectivités
sous contrat



20,5 kg
de papiers collectés
et triés par habitant



70
millions d'€
de soutiens versés

65 millions d'€
de soutiens versés
au titre du recyclage

+
5 millions d'€
au titre de la majoration
à la performance

Les nouvelles obligations de la loi AGECE

LA LOI DU 10 FÉVRIER 2020 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ET À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE (LOI AGECE) COMPORTE QUATRE MESURES QUI CONCERNENT LA PRESSE IMPRIMÉE



Quatre mesures de la loi AGEC concernant la presse

1. Suppression au 1^{er} janvier 2023 de l'éco-contribution en nature

L'extension du champ d'application de la REP aux titres de presse à compter de 2017 s'est accompagnée d'une disposition permettant aux éditeurs de presse remplissant la plupart des critères d'inscription en Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) d'acquitter tout ou partie de cette contribution sous forme d'une prestation en nature « *prenant la forme d'une mise à disposition d'encarts publicitaires destinés à informer le consommateur sur la nécessité de favoriser le geste de tri et le recyclage du papier* » (article L.541-10-1 du code de l'environnement).

Cette mesure concerne 396 contributeurs (soit la quasi-totalité de ceux qui sont éligibles) sur 1 465 éditeurs de presse. Les espaces publicitaires sont mis à disposition de Citeo (éco-organisme gérant la filière REP des papiers graphiques). La valorisation des espaces s'appuie sur quatre critères, ouvrant droit chacun à acquitter en nature 25 % du montant.

Dans le cadre de la transposition de la directive « déchets » de 2018, l'article 72 de la loi AGEC du 10 février 2020 supprime cette faculté à compter du 1^{er} janvier 2023.

Quatre mesures de la loi AGEC concernant la presse

2. Jusqu'au 1^{er} janvier 2023, modification du dispositif d'éco-contribution en nature

Le nouvel article L.541-10-19 du code de l'environnement (issu de l'article 72 de la loi AGEC), prévoit l'extinction du dispositif d'éco-contribution en nature au 1^{er} janvier 2023.

Il prévoit en outre un élargissement des organismes susceptibles d'insérer des encarts publicitaires (collectivités locales et tous éco-organismes).

Enfin, il soumet le bénéfice de ce dispositif à une teneur minimale des papiers de presse en fibres recyclées de 50 % « en moyenne », étant observé que les quotidiens utilisent entre 95 et 100 % de fibres recyclées, alors que la presse magazine n'en utilise qu'environ 10 %.

Quatre mesures de la loi AGEC concernant la presse

3. Interdiction des emballages en plastique au 1^{er} janvier 2022

L'utilisation d'emballages en plastique pour la presse avait été une première fois limitée par l'article 75 de la loi de transition énergétique pour une croissance verte du 17 août 2015 : « *A compter du 1er janvier 2017, l'utilisation des emballages plastique non biodégradables et non compostables en compostage domestique pour l'envoi de la presse et de la publicité adressée ou non adressée est interdite* ».

L'article 78 de la loi AGEC va plus loin en interdisant les emballages plastique pour les publications de presse « *expédiées* » à compter du 1^{er} janvier 2022, alors que l'article 7 de la même loi prévoit un calendrier général de suppression des emballages en plastique allant jusqu'en 2040.

4. Interdiction des huiles minérales dans les encres d'impression au 1^{er} janvier 2025

L'article 112 de la loi AGEC interdit, à compter du 1^{er} janvier 2025, d'utiliser des huiles minérales pour « *des impressions à destination du public* », ce qui inclut la presse imprimée.

Ces nouvelles obligations appellent des clarifications juridiques

Les modalités de l'éco-contribution en nature jusqu'au 1^{er} janvier 2023 devront être clarifiées :

- le décret devra préciser si l'obligation d'avoir « *en moyenne* » 50 % de fibres recyclées s'apprécie par éditeur, par catégorie de papier (papier journal / papier magazine) ou pour l'ensemble du secteur de la presse ; le rapport préconise que l'obligation soit calculée par éditeur, avec des taux différenciés pour le papier journal (qui recourt déjà largement aux fibres recyclées) et pour la presse magazine ;
- si l'obligation est effectivement calculée par éditeur, elle devra en outre être articulée avec le premier critère prévu à l'article D.543-212-2 du code de l'environnement, qui prévoit un taux de 50 % de fibres recyclées par éditeur à compter de 2020 ;
- dès lors que Citeo n'en est plus le seul bénéficiaire, la répartition des encarts publicitaires avec les nouveaux bénéficiaires (collectivités locales, éco-organismes) devrait être organisée ; les auteurs suggèrent une centralisation des demandes auprès du comité des parties prenantes de Citeo, nouvellement créé et déjà chargé par la loi d'émettre un avis sur les projets de messages), qui répartirait en fonction de critères objectifs, transparents et équitables.

Ces nouvelles obligations appellent des clarifications juridiques

Le champ d'application de l'interdiction des emballages en plastique au 1^{er} janvier 2022 devrait également être clarifié

La loi AGEC interdit à compter du 1^{er} janvier 2022 les emballages en plastique pour les publications de presse « expédiées », ce qui semble exclure les publications vendues au numéro sous blister (avec plus produit en particulier), qui représentent environ 15% des publications en vente au numéro.

Il est préconisé que ces dernières soient incluses dans le périmètre de l'interdiction.

L'interdiction des huiles minérales, si elle devait être absolue, susciterait d'importantes difficultés

L'interdiction des huiles minérales fait suite au constat de la [migration de leurs composés aromatiques, toxiques pour l'homme](#), vers les aliments et donc vers le consommateur, à travers les emballages en carton recyclé fabriqués à partir de papier-carton à recycler comprenant des papiers de presse.

La quasi-totalité des journaux et magazines est imprimée en [offset rotatives](#), qui utilisent des encres à base d'huiles minérales. Les quelques magazines qui ne sont pas dans ce cas utilisent l'héliogravure qui est très polluante et pose des problèmes sanitaires directs.

Toutefois, [cette interdiction est insuffisante à répondre à l'enjeu sanitaire](#) puisque les emballages alimentaires en carton recyclé mis sur le marché français peuvent être produits avec des journaux édités à l'étranger.

En outre, [les huiles strictement végétales posent des difficultés](#) : elles ralentissent les rotatives et sont éventuellement mal désencrables, sans pour autant être toujours exemptes d'aromatiques.

C'est pourquoi [les écolabels](#) européens « Blue Angel » et « Nordic Swan » autorisent une part significative (majoritaire) d'huiles minérales ; les huiles dites « végétales » utilisées dans les pays donnés en exemple de transition écologique (Japon, États-Unis...) comprennent également une majorité d'huiles minérales. En revanche, ces labels [limitent fortement la part d'aromatiques](#).

En conséquence, [les huiles strictement végétales ne sont pas disponibles sur le marché à vaste échelle](#) et le marché des éditeurs de presse français est trop petit pour que soient produites des encres totalement végétales répondant au critère de désencrabilité à un prix abordable.

Il est donc préconisé d'initier une négociation européenne de concert avec l'Allemagne pour progresser très vite dans cette direction et dans un premier temps de recourir à des encres d'imprimerie de presse sous écolabels bien qu'elles comprennent une part d'huiles minérales.

Ces obligations entraînent des coûts d'adaptation et des surcoûts récurrents

L'éco-contribution en nature représente environ 20 M€/an et sa suppression ne sera que partiellement compensée par des achats d'encarts spontanés (par exemple, Citeo avait augmenté de 40 % ses encarts publicitaires après l'introduction de l'éco-contribution en nature, passant de 14 M€ à environ 20 M€, mais l'influence de la presse imprimée ayant évolué, il est difficile de projeter une évolution dans les nouvelles conditions). Le coût pour la presse est donc sans doute d'au moins 10 M€.

Les emballages en papier, qui devraient se substituer aux emballages en plastique (hors envois « à découvert », qui comportent des risques de dégradation du produit livré), sont plus chers et plus lourds que les films plastique, ce qui devrait représenter 12,6 M€ de coûts d'investissement et surtout 6,2 M€ de surcoût postal annuel et 7 M€ de surcoût d'emballages annuel.

Si l'obligation d'utiliser des encres 100 % végétales devait être mise en œuvre sur le seul marché français, isolé et captif, les coûts de R&D et de production entraîneraient un prix de vente élevé. Le surcoût annuel est estimé à environ 33 M€. Une part du coût est liée aux produits eux-mêmes qui sont plus coûteux que les ingrédients actuels.

Devront également être pris en compte les investissements et surcoûts liés à l'augmentation de la part de papier recyclé pour la période 2020-2022, qui ne peuvent être calculés tant que ne sont pas connus les taux de fibres recyclées qui seront applicables aux différentes catégories de publications. NB : la capacité de produire en France du papier recyclé de qualité magazine n'existe plus depuis les fermetures d'Arjowiggins en 2019 et la Chapelle d'Arblay en 2020.

Conclusion

- L'importance des **conséquences industrielles** et financières qu'impliquent pour le secteur de la presse les obligations issues de la loi AGEC justifie **un accompagnement par l'État et une approche par l'ensemble de la filière**
- Devrait notamment être favorisée la mise en place d'une **veille industrielle et de R&D** pour assurer la transition écologique du secteur
- Sur le plan financier, **le Fonds stratégique pour le développement de la presse et le Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation** dans la presse constituent probablement des outils adaptés

Recommandations

OUTRE LA NÉCESSAIRE CLARIFICATION DES TEXTES...



Faire de la contrainte une opportunité : 12 recommandations

Mettre en place un fonds de sensibilisation à l'économie circulaire impliquant les collectivités

Recommandation 6. (Mesure réglementaire, ministère de la transition écologique) Adapter les cahiers des charges des éco-organismes pour accroître l'obligation de communication grand public sur l'importance et les modalités du recyclage (un pourcentage minimal du chiffre d'affaires est à proposer) et verser les deux tiers de ces contributions dans un fonds commun « sensibilisation à l'économie circulaire ».

Faire de la contrainte une opportunité : 12 recommandations

Inscrire les prescriptions environnementales de la loi dans une démarche de cohérence

Recommandation 1. (Mesure réglementaire, ministère de la transition écologique) Prévoir différents seuils d'éco-contribution en fonction de la proportion de pages de publicité dans la publication et de l'utilisation de couleurs.

Recommandation 2. (Mesure réglementaire, ministère de la transition écologique) Modifier les règles d'éco-contribution de la filière papiers graphiques pour qu'elles s'appliquent à tous les redevables : cohérence des tonnages contributifs, objectifs chiffrés d'identification des redevables.

Recommandation 3. (Plan de relance, ministères de la culture, de l'économie et de la transition écologique) Encourager la **relocalisation** de la production de papier recyclé de qualité magazine en France pour réduire les flux de transports entre fabrication, impression et diffusion.

Faire de la contrainte une opportunité : 12 recommandations

Inscrire les prescriptions environnementales de la loi dans une démarche de cohérence

Recommandation 5. (Mesures réglementaires et législatives, ministère de la transition écologique) **Jusqu'à 2025**, date d'entrée en vigueur de l'interdiction des huiles minérales dans les encres d'impression de presse, mettre en place pour les éditeurs de presse qui anticipent sur l'interdiction (*early birds*) un **bonus** relatif à l'utilisation d'huiles végétales compte tenu des risques pris pour la stabilité des impressions. Proscrire tout malus sur les encres à base d'huiles minérales en l'absence d'alternatives industriellement disponibles (réglementaire) ; en l'absence d'alternatives industriellement disponibles en 2023, rapporter l'interdiction (législatif).

Recommandation 7. (Mesures législatives, ministère de la transition écologique)

- **Inclure les imprimés publicitaires et les papiers d'hygiène dans l'obligation d'incorporation de fibres recyclées** à un taux élevé et prévoir un calendrier volontariste d'augmentation de la part de fibres recyclées dans les cartons d'emballage ;
- **étendre l'interdiction des films plastiques** à l'ensemble de la presse, expédiée comme vendue au numéro et aux publications adressées (rapports d'activité, magazines de marque...);
- proscrire l'utilisation à usage alimentaire de cartons issus de fibres recyclées contenant des huiles minérales ;
- identifier les formules d'encres minérales comprenant un taux d'hydrocarbures aromatiques (MOAH) bas, par exemple 0,1 %, et les proposer comme alternative immédiate à l'interdiction des huiles minérales.

Faire de la contrainte une opportunité : 12 recommandations

Accompagner la presse dans des démarches d'innovation

Recommandation 4. (Ministère de la culture, ministère des finances, Arcep, syndicats d'éditeurs de presse) Engager une réflexion avec La Poste pour **limiter le surcoût pour la presse de la suppression des films plastiques d'emballage** ; financer et expérimenter avec elle, compte tenu du coût que représente pour elle la distribution des journaux à J+1, des formes d'impression numérique de proximité dans son réseau.

Recommandation 8. (Mesure réglementaire, ministères de la transition écologique et de la culture, Ademe, Citeo, Secrétariat général pour l'investissement, acteurs économiques dont La Poste) Mettre en place **une veille industrielle et de R&D** sur les enjeux de la mutation économique et de la transition écologique de la presse par un groupe de travail associant acteurs publics et privés chargé d'établir une méthodologie pour évaluer l'empreinte écologique de la filière (papier comme numérique), de comparer celle des différentes techniques d'impression et de proposer des nouvelles orientations pour les aides à la presse au sein du Fonds stratégique en ce qui concerne l'innovation de produits (encres, blisters) en considération des enjeux et prescriptions environnementales. Cette dernière recommandation a été prise en compte dans la réforme du fonds stratégique, intervenue le 9 décembre 2020.

Recommandation 9. (Ministère de la culture, Ademe) Utiliser les dispositifs d'aide à la **R&D**, notamment le fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse, ainsi que les fonds supplémentaires alloués à l'Ademe dans le cadre du plan de relance pour **étudier les alternatives aux films plastiques** de routage et soutenir les investissements d'adaptation des outils de production ainsi que l'élaboration de techniques de ciblage commercial des supports d'envoi pour couvrir en partie le surcoût par des nouvelles recettes publicitaires.

Faire de la contrainte une opportunité : 12 recommandations

Réviser la filière REP dans la transparence

Recommandation 10. (Mesure réglementaire, ministère de la transition écologique)
Organiser une **gouvernance séparée pour la filière Papiers graphiques** au sein de Citeo par le rééquilibrage du Conseil d'administration et du Comité de barème amont Papiers graphiques en vue de la constitution d'un collège identifié Papiers graphiques avec avis conforme pour toutes les décisions concernant la filière.

Recommandation 11. (Mesure réglementaire, ministère de la transition écologique) À l'occasion de la rédaction des nouvelles modalités de l'éco-contribution par le pouvoir réglementaire,

- mettre en place une **transparence des coûts, des volumes et des tonnages** avec un suivi annuel par Citeo à destination des ministères chargés de la culture et de l'environnement
- et élaborer une **clé de répartition équitable entre filières** emballages et papiers graphiques à partir de l'analyse des coûts réels de collecte et de tri des collectivités pour ces produits et des éventuels surcoûts récurrents des solutions techniques alternatives aux encres minérales dans l'impression de presse pour faciliter le recyclage.

Faire de la contrainte une opportunité : 12 recommandations

Viser la sécurité sanitaire

Recommandation 12. (Anses, ministères de la santé et transition écologique) Établir à destination des organismes de recherche un programme d'études :

- 1) analyser les processus de tri pour améliorer l'identification des occasions de contamination ;
- 2) confirmer la source des difficultés sanitaires dues à la migration des encres dans les emballages alimentaires ;
- 3) analyser les incidences environnementales de toutes les techniques d'impression en vue d'assortir les incidences négatives d'une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) favorisant effectivement l'orientation vers des techniques moins polluantes ;
- 4) déterminer en fonction du mode de fabrication (heatset ou coldset) la part des solvants qui reste dans le papier imprimé et vérifier son innocuité.