Serge Bardy
Député de Maine-et-Loire

Gérard Miquel
Sénateur du Lot

Extension de la REP papier à la presse

Mission d'expertise parlementaire portant sur l'article 91 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

Rapport remis à

Ségolène Royal
Ministre de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer

Audrey Azoulay
Ministre de la Culture et de la Communication

17 février 2016

« Tant de forêts arrachées à la terre
et massacrées
achevées
rotativées
Tant de forêts sacrifiées
pour la pâte à papier
des milliards de journaux
attirant annuellement l'attention des lecteurs
sur les dangers du déboisement des bois et des forêts. »

Jacques Prévert
La Pluie et le Beau Temps, 1955

Remerciements

Nous remercions tout d'abord les ministres Ségolène Royal, Fleur Pellerin et Audrey Azoulay pour leur confiance et leur respect sincère du Parlement, ainsi que leurs conseillers ministériels Philippe Bodenez et Jérôme Bouvier.

Nous remercions également chaleureusement l'ensemble des personnes auditionnées, pour leur disponibilité, leurs contributions au débat, leurs expertises et leurs idées, dont nous nous sommes abondamment nourris.

Ce rapport est l'aboutissement d'un travail d'équipe. Il est le fruit d'une collaboration fructueuse, nourrie du regard et des apports complémentaires de chacun.

Il n'aurait pas vu le jour sans le concours actif d'Elsa Foucraut, qui aura été la cheville ouvrière de ce rapport. Nous lui adressons nos remerciements particuliers et nos compliments pour la qualité du travail accompli. Ont également contribué activement Bernard Perret (CGEDD – Ministère de l'Ecologie), Daniel Guérin (IPAC – Ministère de la Culture) et Maria Damnjanovic (DGMIC – Ministère de la Culture), mandatés par leurs ministères respectifs, ainsi que Gautier Givaja qui aura mis cette mission sur les rails avant de partir vers d'autres horizons professionnels ; leurs apports ont été déterminants pour la bonne conduite de nos travaux.

Nous remercions enfin nos collaborateurs parlementaires Caroline Adomo, Violaine Coifard-Krausse et Nicolas Fribault.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

La ministre de l'Ecologie,
du Développement durable et de l'Energie

La ministre de la culture et de la communication

Paris, le 31 JUIL. 2015

Monsieur le Député,

La période actuelle est marquée par une réelle prise de conscience des enjeux de l'économie circulaire, dans laquelle la question de la valorisation des déchets prend une dimension fondamentale.

La presse écrite, soucieuse de la question environnementale et de la gestion du papier, s'est engagée dans cette dynamique, notamment par la signature d'une Convention d'engagement volontaire en juillet 2013, associant les organisations professionnelles représentant les éditeurs de presse écrite, le ministère de la culture et de la communication, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, et l'éco-organisme EcoFolio. Par ce texte, les éditeurs de presse se sont engagés à mettre à disposition gracieusement des espaces au sein de leurs publications afin d'accueillir des campagnes de communication de l'éco-organisme favorisant le geste de tri et de recyclage.

Depuis le vote au Parlement de la loi sur la transition énergétique et pour la croissance verte, l'implication de la presse écrite dans la filière de recyclage change de nature. En effet, la nouvelle rédaction de l'article L. 741-10-1 du Code de l'environnement prévoit que les éditeurs de presse sont désormais soumis à l'exigence de contribution, rejoignant à ce titre les autres acteurs de la filière.

Monsieur Serge BARDY
Député de Maine-et-Loire
Assemblée Nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

Néanmoins, au regard de la mission démocratique de la presse et de sa capacité à diffuser un message éducatif et citoyen auprès de la population dans toute sa diversité, la loi a prévu pour la presse la possibilité de l'apport d'une partie ou de l'intégralité de cette contribution sous forme de prestations 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 de recyclage.

Pour l'application de cette nouvelle disposition, dont l'entrée en vigueur est fixée par la loi au 1er janvier 2017, l'adoption d'un décret est nécessaire pour préciser les conditions dans lesquelles les éditeurs pourront apporter cette contribution sous forme de prestations en nature en fonction des caractéristiques des publications. Le nécessaire travail de réflexion et de concertation préalable à la rédaction d'un tel décret doit notamment amener à prendre en compte la recyclabilité des publications de presse et les efforts des éditeurs en matière d'éco-conception. Elle doit permettre également de prendre en compte la responsabilité sociale des entreprises et les principes de l'économie circulaire mentionnés dans le cadre de la loi relative à la transition énergétique, visant à favoriser la coopération entre acteurs économiques à l'échelle territoriale pertinente dans le respect du principe de proximité.

Au regard de vos connaissances approfondies de ce secteur, nous souhaitons vous confier une mission d'expertise pour réaliser une analyse de ces différents éléments, en préalable à l'élaboration de ce texte. Cette mission se déroulera dans un contexte de révision du cahier des charges de la filière à responsabilité élargie des producteurs destinée à favoriser le tri et le recyclage des papiers en vue du réagrément des éco-organismes de la filière au 1er janvier 2017. Nous vous demandons de proposer dans ce cadre les principes et les critères qui permettront au Gouvernement de statuer sur la part de la contribution en nature ou financière de la presse.

Les conclusions de cette mission conjointe vont coïncider avec la tenue en France de la COP 21 sur le changement climatique qui sera l'occasion de concrétiser non seulement les engagements des Etats, mais aussi des entreprises et des citoyens en faveur de la préservation de l'environnement. Profitant de cet élan, il vous revient de tout mettre en œuvre pour parvenir à un accord des professionnels de la filière et en particulier des éditeurs de presse et des élus locaux, sur un dispositif marquant l'engagement de la presse dans l'avenir et le financement de la filière des papiers graphiques.

Pour réaliser cette étude, vous serez amenés à consulter les professionnels du secteur de la presse écrite, notamment les éditeurs. Vous êtes également invités à entendre les différents acteurs de la filière concernés, en particulier les représentants des collectivités locales, l'éco-organisme EcoFolio, les entreprises de collecte et de tri et les fabricants de papier qui recyclent la matière. Sur la base des informations collectées, votre rapport formulera des propositions concrètes permettant de mettre en œuvre les nouvelles dispositions de l'article L. 741-10-1 du Code de l'environnement.

Nous souhaitons que votre rapport nous soit remis d'ici le 30 novembre 2015.

Pour la conduite de votre mission, vous bénéficierez du soutien des services de la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère chargé de la communication et de la direction générale de la prévention des risques du ministère chargé de l'environnement.

Nous vous prions de recevoir, Monsieur le Député, l'expression de notre considération distinguée.

Ségolène ROYAL

Fleur PELLERIN

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE DIRECTEUR DU CABINET DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

LE DIRECTEUR DU CABINET DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Monsieur Serge BARDY
Député de Maine-et-Loire

Monsieur Gérard MIQUEL
Sénateur du Lot

Paris, le 25 JAN. 2016

Nos réf. : TR/2081/CMA

Monsieur le Député,
Monsieur le Sénateur,

Vous avez bien voulu accepter la mission que les ministres vous ont confiée sur l'éco-contribution de la presse à la filière de recyclage du papier. Nous tenons une nouvelle fois à vous en remercier.

Après les nombreuses auditions que vous avez menées, vous nous avez fait savoir que vous étiez désormais en mesure de formuler vos premières propositions, mais qu'il vous paraissait important d'avoir le temps de les discuter plus en détail avec les différents acteurs concernés avant de les finaliser.

Nous prenons acte de votre souhait de poursuivre votre travail de concertation, afin d'aboutir au consensus le plus large sur les propositions qui doivent nous permettre de rédiger le décret dont l'entrée en vigueur interviendra, conformément à la loi, au 1er janvier 2017.

En conséquence, nous acceptons de différer à la mi-février 2016 la remise finale de votre rapport. Nous vous invitons néanmoins à clore vos travaux à la fin du mois de janvier 2016 pour que la consultation auprès des différentes familles de presse puisse intervenir au cours du mois de février.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Député, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de nos sentiments les plus cordiaux.

Guillaume LEFORESTIER

Fabrice BAKHOUCHE

Table des matières

RESUME 9

AVANT-PROPOS 10

I. ENJEUX ET RISQUES ECONOMIQUES, POLITIQUES ET SOCIAUX DE L'EXTENSION DE LA REP PAPIER A LA PRESSE 13

A. GENESE ET CONTEXTE DE LA REFORME 14
B. L'INTEGRATION DE LA PRESSE DANS LA REP PAPIER, UN OBJECTIF D'INTERET GENERAL 23
C. CEPENDANT, L'EXTENSION DE LA REP PAPIER A LA PRESSE RISQUE D'ACCENTUER LES FRAGILITES ECONOMIQUES DE LA PRESSE ET DE LA FILIERE PAPETIERE DANS SON ENSEMBLE 27

II. METHODE AYANT PRESIDE A LA REDACTION DE CE RAPPORT 36

A. UNE LARGE CONCERTATION DES ACTEURS 37
B. LE RESPECT D'UN CADRE JURIDIQUE CONTRAINT 38

III. DISPOSITIF PRECONISE 42

A. PRINCIPES GENERAUX 43
B. APPLICATION DE CRITERES OUVRANT DROIT A UNE CONTRIBUTION EN NATURE 49
C. MISE EN ŒUVRE PRATIQUE DE LA CONTRIBUTION EN NATURE 55
D. EVALUATION DU MONTANT DE L'ECO-CONTRIBUTION 58

ANNEXES 61

LISTE DES AUDITIONS 62
ARTCICLE 91 DE LA LOI TRANSITION ENERGETIQUE 67
DECISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL 71
SIGLES UTILISES 72

Résumé

L'entrée de la presse dans la REP papier ne s'est pas faite brutalement : elle est le fruit de dix ans de débats parlementaires, et fait suite à une convention d'engagement volontaire. Elle intervient cependant dans une période de fragilité économique extrême du secteur, et dans un contexte où la capacité de répercussion de l'éco-contribution sur le prix de vente est très faible.

Nous préconisons de **soumettre la presse le même barème éco-différencié qu'aux autres metteurs sur le marché** pour déterminer la valeur de l'éco-contribution, en appliquant un **abattement de 12,4%** pour la presse payante, correspondant à la part de la presse échappant au service public de gestion des déchets.

Les titres pourront s'acquitter de cette contribution pour tout en partie en nature, sous forme de mise à disposition d'espaces publicitaires, sur la base de quatre critères environnementaux, ouvrant chacun la possibilité de contribuer en nature à hauteur de 25% :

Achats responsables de papier	Limitation des éléments perturbateurs de recyclage	Proximité	Affichage environnemental et transparence
Papier intégralement recyclé ou issu de forêts durablement gérées. *Au bout de trois ans* : Papier recyclé à au moins 50%.	Pas plus d'un élément perturbateur de recyclage (hors blisters postaux dans un premier temps).	Publication imprimée à partir de papier produit à proximité et dans une imprimerie proche des zones de diffusion.	Transparence sur les grandes caractéristiques environnementales des titres.

Ainsi, un titre répondant à ces quatre critères pourra s'acquitter de sa contribution intégralement en nature. A l'inverse, un titre qui ne répondrait à aucun de ces critères contribuerait uniquement en numéraire.

Sur ces quatre critères, deux reposent sur les mêmes éléments de déclaration que le barème éco-différencié, afin de limiter la complexité administrative.

Les modalités de mise à disposition des espaces publicitaires feront l'objet d'une convention entre les éditeurs et la presse.

Avec ce dispositif, **la contribution financière de la presse est estimée à 11M€,** soit environ un tiers de contribution en numéraire et deux-tiers en nature. La moitié de ce montant devrait être acquitté par la presse magazine, tandis que la presse sur papier journal verra sa contribution reposer essentiellement sur ses suppléments et encartages publicitaires.

Au-delà de l'entrée de la presse dans le dispositif, la manière dont est fixé le montant de l'éco-contribution est problématique et appelle une réforme en profondeur. Dès à présent, **il est crucial que l'entrée de la presse dans le dispositif ne pénalise pas les autres metteurs sur le marché, grâce à l'application d'un coefficient spécifique**.

Avant-propos

A l'issue des débats sur la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, les ministres de l'Ecologie et de la Culture Ségolène Royal et Fleur Pellerin ont souhaité nous confier un rapport sur la mise en œuvre de l'article 91 de la loi, qui prévoit d'inclure la presse dans le périmètre de l'éco-organisme de la filière des papiers graphiques au 1er janvier 2017. Par ce dispositif, il s'agit concrètement d'assujettir les journaux et magazines à une éco-contribution servant à financer, via un éco-organisme privé agrémenté par l'Etat, les dépenses des collectivités territoriales en matière de collecte, de tri et de recyclage des déchets de papier.

Mais bien plus qu'un rapport, la mission qui nous a été confiée est une opération de conciliation.

C'est peu dire en effet que cet article 91 était peu consensuel. La presse, déjà fragilisée économiquement, s'est sentie menacée. Les collectivités territoriales déploraient quant à elles le manque à gagner pour les finances locales et l'atteinte au principe de responsabilité élargie du producteur (REP). Les autres parties prenantes au débat étaient également sceptiques, voire inquiètes. Les parlementaires eux-mêmes étaient fortement divisés sur la question. Sans rapprochement des points de vue et sans médiation, la publication du décret prévu par l'article 91 de la loi aurait donné lieu à une bataille rangée de lobbying dans l'ombre des cabinets ministériels et des administrations en charge de sa rédaction.

Face à ces intérêts contradictoires, émanant de familles d'acteurs qui se connaissent mal et se parlent peu, nous avons cherché le compromis. Nous avons pris le temps de la compréhension et de l'analyse, puis de l'écoute et du dialogue. Cette méthode a peut-être l'inconvénient de la lenteur, mais se révèlera certainement plus pérenne et revêt tous les avantages de la diplomatie.

En rapprochant l'Assemblée nationale et le Sénat, en faisant collaborer un fervent défenseur du papier et un fin connaisseur du traitement des déchets dans les

collectivités territoriales, ce rapport a sans nul doute contribué à rapprocher les points de vue.

Pour autant, les divergences de sensibilité sur certains points ne doivent pas masquer les convergences fortes qui sous-tendent nos conclusions.

Le développement durable et l'économie circulaire ne sont pas des options. La France de demain sera écologique ou ne sera pas. Le scepticisme et la timidité en matière d'environnement n'ont plus leur place dans notre société. Il nous faut sortir des modèles économiques linéaires, en développant l'éco-conception et en optimisant notre gestion de la fin de vie de nos produits, afin que tout déchet soit une ressource et que cette ressource soit exploitée par des filières de recyclage modernes et efficaces, dans un souci constant de proximité pour limiter les émissions de gaz à effet de serre dues au transport. Dans cette perspective, l'économie circulaire doit permettre d'engager un cercle vertueux autour du papier, de la gestion durable des forêts à la mise en vente de papier recyclé. **Le principe pollueur-payeur, dont la responsabilité élargie du producteur est la transcription juridique, est un principe efficace et pertinent** pour mettre en pratique concrètement le développement durable et promouvoir l'économie circulaire**.** L'intégration de la presse dans la filière REP papier est donc, à tous égards, un signal très positif.

Pour autant, la presse n'est pas un produit comme les autres. Elle est nécessaire à la vie démocratique de notre pays. Même si un journal ou un magazine présente les mêmes caractéristiques techniques et environnementales qu'un catalogue ou qu'un imprimé publicitaire, il serait néfaste de réduire le contenant au contenu : la vocation intrinsèque de la presse justifie qu'elle ait une place particulière au sein de la REP.

Le papier est un matériau noble et écologique, dont il ne faut pas accélérer le déclin. L'étendue des services rendus par le papier est immense, pour la connaissance, la création, la mémoire, la confiance, le commerce. A l'heure où la dématérialisation s'impose partout, chacun doit garder en tête que le bilan écologique du papier reste meilleur que celui du numérique. Les appareils électroniques contiennent des métaux rares nettement plus difficiles à recycler et souvent produits à l'étranger dans un moins-disant social et environnemental. Le stockage des données, de plus en plus volumineuses, est gourmand en énergie, alimentation des serveurs et refroidissement, bien que cela soit invisible. A l'inverse, on sait parfaitement recycler le papier, et les forêts françaises sont durablement gérées. Valoriser le papier, c'est valoriser l'économie circulaire et valoriser une filière pleinement engagée en faveur du développement durable.

Les collectivités territoriales doivent être placées au cœur des débats et du dispositif. Elles ont un rôle majeur à jouer tant sur le plan de la pédagogie du geste de tri par les citoyens qu'en matière d'amélioration des performances du service public de gestion des déchets. Beaucoup d'entre elles sont exemplaires, engagées dans des démarches de type zéro déchets ou énergie positive, ou encore dans des modèles d'économie circulaire territoriale. Au moment où nous nous apprêtons à remettre ce rapport, la cour des Comptes vient de rendre public son rapport annuel 2016, dans lequel elle préconise un accompagnement des collectivités territoriales vers la modernisation des centres de tri et une plus grande lisibilité des consignes de tri.

L'Etat doit veiller à l'efficacité des éco-organismes. De tous les pays de l'OCDE, la France est celui qui a le plus recours aux éco-organismes. Cela traduit un volontarisme politique certain, dont nous pouvons être fiers. Leur gouvernance est néanmoins complexe et mériterait d'être simplifiée.

C'est sur la base de ces grandes convictions que nous avons cherché à élaborer un dispositif équilibré et pragmatique qui, à défaut d'être consensuel, injectera de l'argent dans le financement du service public de gestion des déchets et tirera la presse vers le haut en termes de standards environnementaux sans pour autant la pénaliser excessivement.

I. Enjeux et risques économiques, politiques et sociaux de l'extension de la REP papier à la presse

A. Genèse et contexte de la réforme

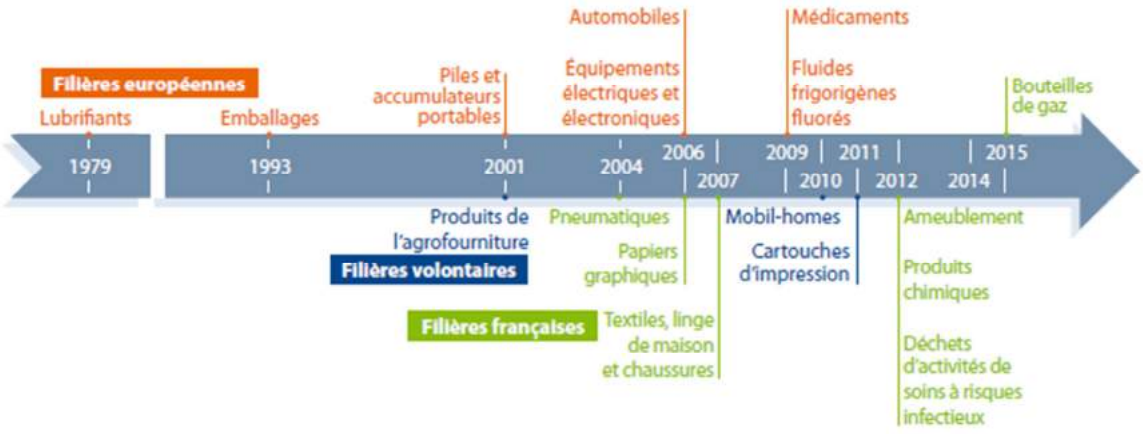
a. De la création des premières REP à la création de la REP papier : la prise en compte progressive du principe pollueur-payeur.

Face au problème posé par la gestion des déchets dans tous les pays industrialisés, la France et ses voisins européens se sont progressivement dotés de mécanismes permettant de mieux prendre en compte la fin de vie des produits par ceux qui les mettent sur le marché.

Dès 1972, l'OCDE définit le principe pollueur-payeur, et l'érige en objectif fixé à ses pays membres. La France et l'Union Européenne se préoccupent également de cette question dès 1975, avec le vote de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux et l'adoption de la directive du 15 juillet 1975.

La « responsabilité élargie du producteur » constitue la déclinaison opérationnelle du principe pollueur-payeur. Sous l'impulsion de l'OCDE dès les années 1980, elle prend réellement son essor au début des années 1990, d'abord avec la filière emballages (1991 en Allemagne ; 1992 en France). En 2001, l'OCDE publie un document intitulé « Responsabilité élargie du producteur - Manuel à l'intention des pouvoirs publics ». La REP y est définie comme un instrument de la politique publique qui étend les obligations matérielles et/ou financières du producteur à l'égard d'un produit jusqu'au stade final de son cycle de vie. En France, la mise en œuvre du principe de la REP se traduit concrètement par l'obligation faite aux fabricants, distributeurs et importateurs qui mettent sur le marché des produits générant des déchets de prendre en charge tout ou partie de leur gestion. Cette obligation est codifiée dans l'article L. 541-10 du Code de l'environnement, qui précise les responsabilités des acteurs dans le cadre d'une filière REP.

Avec une vingtaine de filières REP, la France est le pays qui le plus recours à ce dispositif dans le monde. Certaines REP ont été imposées par une directive européenne, d'autres résultent de l'application d'un texte européen n'impliquant pas nécessairement la création d'une REP (lubrifiants, emballages ménagers, fluides frigorigènes fluorés, médicaments), d'autres enfin ont une origine purement nationale (dont les papiers graphiques). La France est ainsi le seul pays européen à prélever une éco-contribution sur les papiers graphiques.



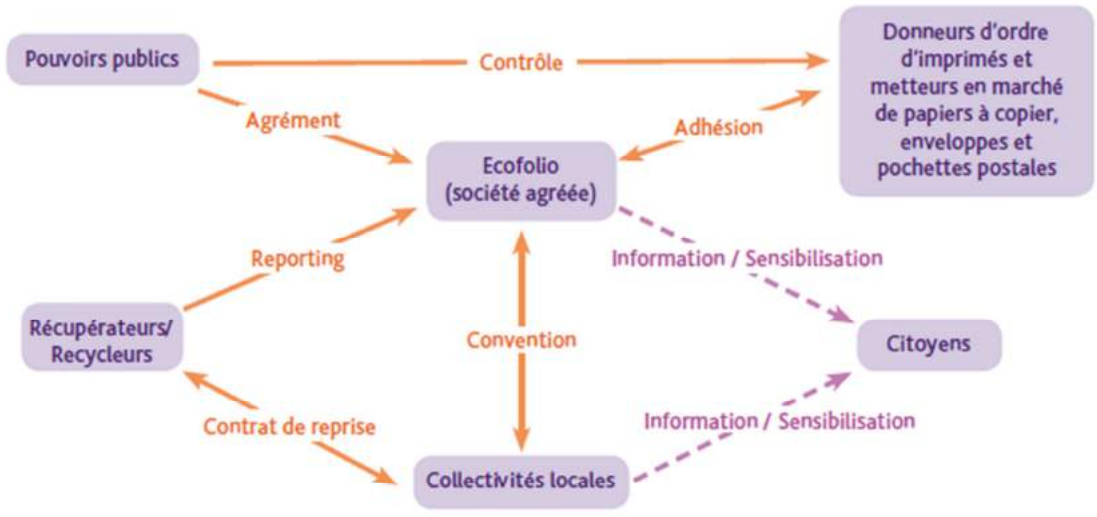
Date de mise en œuvre des principales filières REP - Source : ADEME

Dans le cadre d'une REP, les metteurs sur le marché doivent contribuer à la prévention et la gestion des déchets issus de leurs produits. Ils peuvent le faire à titre individuel ou, cas le plus fréquent, à titre collectif. Les metteurs sur le marché adhèrent à un éco-organisme, entreprise privée à but non lucratif, ayant un agrément des pouvoirs publics, auquel ils versent une éco-contribution.

On distingue deux grands types de REP. Dans le cadre d'une REP contributive (cas des emballages et papiers graphiques), l'éco-organisme verse des soutiens financiers à certains acteurs qui supportent les coûts de tri, de collecte et de gestion des déchets, essentiellement les collectivités territoriales (exemples : filière des emballages ménagers ou des papiers). Dans le cadre d'une REP opérationnelle, l'éco-organisme fait appel à des prestataires sélectionnés sur appel d'offres pour traiter les déchets (exemple des piles et accumulateurs ou des déchets d'équipements électriques électroniques). Il peut avoir en complément un rôle de financeur, plus ou moins important, pour compenser notamment les coûts de collecte et de communication mis en œuvre par les collectivités territoriales.

La REP papier a été créée en 2006. À l'origine, elle ne concernait que les imprimés publicitaires non sollicités, mais son champ a été progressivement étendu. Il s'agit d'une REP contributive. Le ou les éco-organismes agréés (actuellement Ecofolio[1]) collectent l'éco-contribution, incitent les entreprises à éco-concevoir leurs papiers et soutiennent la collecte et le tri des vieux papiers par les collectivités locales afin de favoriser la mise en place d'une économie du recyclage.

Les relations entre les acteurs : dispositif pour les papiers visés



Source : ADEME, rapport 2013 « Papiers graphiques ménagers et assimilés »[2]

[1] Les éco-organismes sont des organismes privés, soumis à la concurrence, qui doivent être agréés par l'Etat sur la base d'un cahier des charges. Jusqu'à présent, EcoFolio était le seul éco-organisme agréé sur la filière REP papier. Bien qu'aucun autre organisme ne se soit porté officiellement candidat à ce jour, selon nos informations à la date de publication de ce rapport, la concurrence de plusieurs éco-organismes au sein d'une même filière est tout à fait possible.

[2] http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/papiers-graphiques-menagers-et-assimiles-donnees-2013-8233.pdf

b. L'intégration de la presse dans la REP papier constitue l'aboutissement d'un débat parlementaire ancien, dépassant les clivages partisans.

La question du périmètre de la REP papier et l'intégration de la presse journaux et magazines en son sein fait l'objet d'un débat parlementaire récurrent depuis plus de dix ans. L'extension à la presse journaux et magazines n'est donc pas une surprise, mais l'aboutissement d'un débat arrivé à maturité.

2003 – 2007 : création d'une taxe sur les imprimés non sollicités et agrément d'EcoFolio

L'instauration d'une éco-contribution visant à couvrir les coûts de collecte et de recyclage des déchets papier apparaît pour la première fois dans la loi de finances de 2003, à l'initiative des députés Gilles Carrez, Pierre Méhaignerie, Jacques Pélissard et Philippe Rouault, sous la forme d'une « taxe sur les imprimés non sollicités ». Cette somme devait être acquittée par toute personne distribuant des imprimés publicitaires non adressés, avec néanmoins de très larges exonérations (imprimés des personnes publiques, des organismes à vocation culturelle, politique, syndicale ou éducatives, quotidiens gratuits d'information, journaux gratuits de petites annonces, publications des associations de consommateurs, etc.). Le Conseil constitutionnel avait cependant censuré le dispositif, considérant que ces nombreuses exonérations excluaient « *un grand nombre d'imprimés susceptibles d'accroître le volume des déchets* », ce qui avait pour effet « *une différence de traitement sans rapport direct avec l'objectif poursuivi* ».

Cette censure constitutionnelle a contraint les parlementaires à adopter un nouveau dispositif dans la loi de finances rectificatives pour 2003 (article 20), modifié par la loi de finances rectificatives pour 2004 et la loi sur la régulation des activités postales du 21 mai 2005. Il ressort de ces diverses modifications législatives une obligation, pour toute personne physique ou morale remettant gratuitement des imprimés à des particuliers, sans que ceux-ci en aient fait préalablement la demande, de contribuer à la collecte et à l'élimination des déchets.

L'article 541-10 prévoit alors déjà la possibilité de contribuer sous forme financière, via un organisme agréé, ou en nature sur la base du volontariat des EPCI chargés du traitement des déchets. La contribution en nature prenait la forme d'une mise à disposition d'espaces de communication pour ces EPCI qui le souhaitent, afin de promouvoir les efforts de collecte et de recyclage des déchets.

Cette contribution a été perçue dès 2007 par EcoFolio, seul éco-organisme agréé, sur la base d'un tarif de 35 euros la tonne (barème amont) et d'un barème de soutien aux collectivités territoriales de 65 euros par tonne recyclée, 30 euros par tonne incinérée et 2 euros par tonne traitée en centre d'enfouissement technique.

2007-2008 : extension du dispositif

En décembre 2007, lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2008, les sénateurs ont étendu le dispositif via des amendements portés à la fois par des sénateurs de gauche (dont M. Gérard Miquel[3]) et de droite, adoptés malgré un avis défavorable du gouvernement. Le texte de cet amendement, codifié par la suite dans le code de l'environnement, était issu d'un travail de concertation réalisé au sein de l'Association des Maires de France (AMF).

Lors des débats parlementaires, les sénateurs ont notamment fait valoir l'importance d'augmenter la part des imprimés traités par les collectivités concernés par la contribution : le dispositif issu des discussions parlementaires de 2003 ne permettait de couvrir que 25% du tonnage collecté par les collectivités.

> *« La commission souhaite affirmer plus clairement le principe de responsabilité élargie du producteur ». (…) Monsieur le ministre, permettez-moi d'insister sur l'opportunité que représente cet amendement. Il permettrait une montée en puissance du dispositif d'EcoFolio, faciliterait la tâche de nombreuses collectivités et intercommunalités, en particulier de celles qui se sont les plus investies dans les différents processus de valorisation des différentes catégories de déchets. »*
>
> Philippe Marini, rapporteur général du budget – Sénat – 10 décembre 2007

Elargissement de l'assiette de la contribution sur les imprimés non sollicités

Catégorie	Tonnage (en kT)	Assujettissement avant 2007	Assujettissement après 2007
Papier bureautique	953	Non	Oui
Livres	275	Non	Non
Annuaires	61	Oui	Oui
Documents publicitaires mis à disposition	155	Oui	Oui
Catalogues de ventes	180	Non	Oui
Imprimés publicitaires adressés	356	Non	Oui
Imprimés publicitaires sans adresse	739	Oui	Oui
Presse d'entreprise	110	Non	Oui
Magazines de marques	30	Non	Oui
Presse des collectivités locales	58	Non	Non
Presse magazine payante	694	Non	Non
Presse gratuite d'annonces	180	Oui	Oui
Presse gratuite d'information	20	Non	Non
Presse payante sur papier journal	580	Non	Non
Autres	110	Non	-
Tonnage assujetti		**1.135**	**2.764**

Source : Rapport général du Budget 2008 – Administration générale et territoriale de l'Etat, par M. Henri de Raincourt au nom de la commission des finances du Sénat[4].

[3] Amendement n°II-215 de Mme Bricq et des sénateurs socialistes et n°II-173 de M. Marini, adoptés le 10 décembre 2007 en première lecture du projet de loi de finances pour 2008.

[4] http://www.senat.fr/rap/l07-091-3/l07-091-32.html

2008-2014 : un « serpent de mer » parlementaire

Après l'adoption en 2007 de l'article L541-10-1 dans sa version actuelle, plusieurs sénateurs de sensibilités politiques variées ont déposé de manière récurrente des amendements visant à intégrer la presse dans le périmètre de l'éco-contribution, principalement sur des projets de lois de finances ou de finances rectificatives. Le dépôt de ces amendements a régulièrement donné lieu à des débats houleux, impliquant des parlementaires de la commission du développement durable et de celle des affaires culturelles[5]. Il est apparu clairement au cours de ces débats que ceux-ci transcendaient les clivages politiques gauche-droite traditionnels.

En outre, deux rapports parlementaires récents préconisent d'élargir le périmètre de la REP papier en supprimant l'exonération accordée à la presse. En Septembre 2013, les députés Jean-Jacques Cottel et Guillaume Chevrollier ont rendu un rapport d'information sur le thème des filières REP[6]. Ce rapport pointait les résultats décevants de la filière papier, avec un taux de recyclage de 47% seulement (52% en 2014), et un coût de traitement plus élevé que dans la plupart des Etats de l'Union Européenne. Le rapport avance une série d'explications pour comprendre cet état de fait, parmi lesquelles l'absence d'universalité de la REP papier. Il préconisait l'intégration de la presse dans la filière REP, avec possibilité de contribution en nature pour la presse quotidienne d'Information Politique et Générale (IPG).

> *« S'agissant de la presse, qui représente plus du tiers du papier consommé en France, la presse quotidienne d'information politique générale, dont le rôle démocratique reste primordial, pourrait s'acquitter de son éco-contribution au moyen de la mise à disposition d'EcoFolio d'espaces publicitaires (…), le reste du secteur étant assujetti de plein droit. »*
>
> Extrait du rapport de Jean-Jacques Cottel et Guillaume Chevrollier

En novembre 2013, les sénatrices Evelyne Didier et Esther Sittler remettaient à leur tour un rapport sur le même thème[7], préconisant uniquement d'inclure la presse gratuite et les magazines.

> « *Si la nécessité de prendre en compte les difficultés financières de la presse se justifie, il reste que les quantités de papier non soumises à contribution remettent en cause l'efficacité environnementale et l'atteinte des objectifs de cette filière REP. (…) Il est souhaitable d'élargir la filière à la presse, dans un premier temps à la presse gratuite et aux magazines* »
>
> Extrait du rapport d'Evelyne Didier et Edith Sittler.

---

[5] A titre d'exemple et d'illustration : séance publique du 5 décembre 2011 (http://www.senat.fr/seances/s201112/s20111205/s20111205010.html)

[6] Jean-Jacques Cottel et Guillaume Chevrollier, « *Filières REP : le moteur de l'économie circulaire ?* » - rapport d'information n°1347 – Commission du Développement Durable, Assemblée nationale, 14ème législature, septembre 2013.

[7] Evelyne Didier et Esther Sittler, « *Mieux concevoir les produits pour mieux valoriser les déchets* » - rapport d'information n°143 – commission du développement durable, Sénat, 2013-2014.

2013 : signature d'une convention d'engagement de la presse et l'émergence d'une contribution en nature

Deux exemples de mise en œuvre de l'engagement volontaire dans Ouest-France

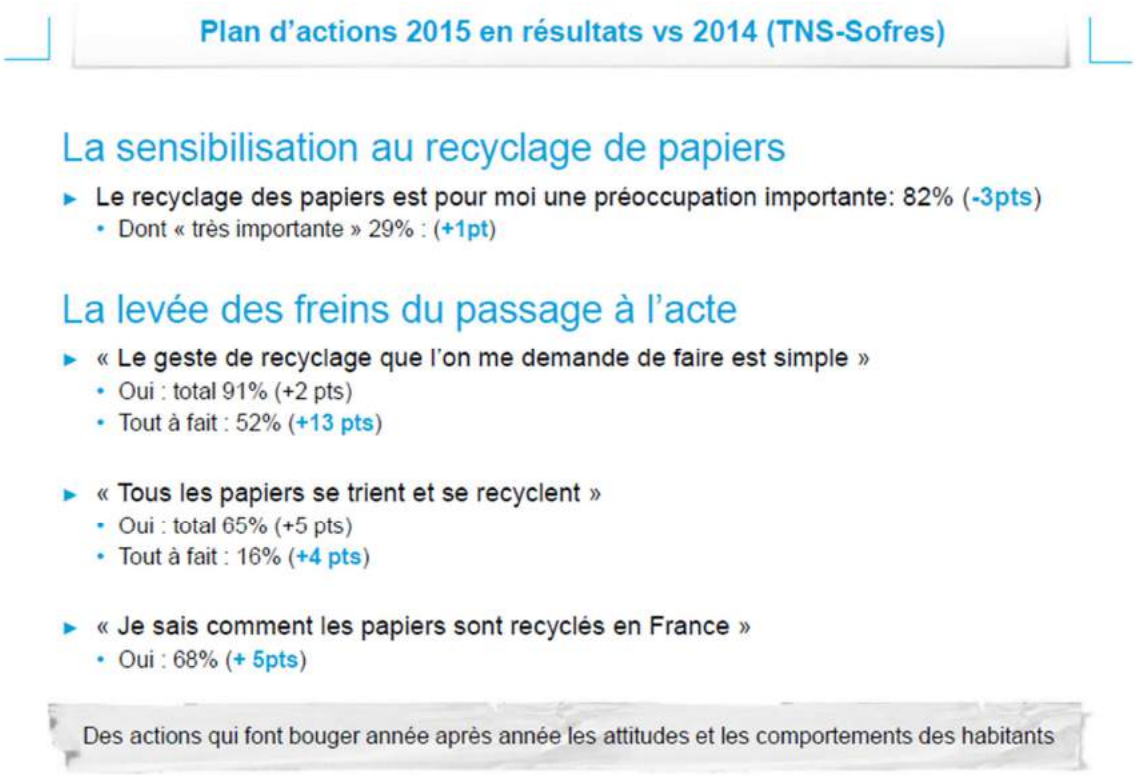
En juillet 2013, EcoFolio et les principaux syndicats d'éditeurs de presse ont signé une convention d'engagement volontaire par laquelle les syndicats de presse se sont engagés à mettre à disposition d'EcoFolio des encarts publicitaires afin d'améliorer l'information de leurs lecteurs et promouvoir le recyclage des papiers. La convention prévoit également la mise en place d'un observatoire de la gestion des déchets issus des publications de presse.

Concrètement, la mise à disposition d'encarts publicitaires a pris la forme d'une diffusion coordonnée de campagnes de sensibilisation au tri et au recyclage des papiers imprimés, sur toutes les formes de presse, lors de deux vagues de diffusion par an, de façon à toucher à chaque campagne au moins 90% de la population française. Celles-ci se déroulent en période creuse (15 décembre – 1er janvier et 1er juillet - 15 août). Les encarts représentent en principe deux à trois pages pleines ou trois à quatre « formats news ».

Ces insertions volontaires ne constituent pas les seules actions de communication d'EcoFolio dans la presse. Hors convention – et donc sans mise à disposition gratuite d'espace par les éditeurs -, des campagnes publicitaires sur certains publics-cibles ont été faites, notamment dans la presse professionnelle (exemple page suivante).
EcoFolio engage donc des dépenses publicitaires supplémentaires, au-delà de la contribution en nature de la presse.

Publi-communiqué à destination du personnel enseignant inséré dans un titre de la presse professionnelle

De l'avis général, les bilans de ces campagnes sont très positifs, et permettent un taux de couverture de la population de 95% lors de la dernière vague de communication analysée. Selon une enquête TNS Sofres réalisée en 2015 pour EcoFolio, l'ensemble du plan de communication d'EcoFolio (incluant l'ensemble des publicités dans la presse - dans le cadre de la convention et hors convention -, une action digitale, et une campagne d'affichage, mais aussi des actions de sensibilisation spécifique à destination de certains publics-cible) ont permis d'améliorer la sensibilité du public au recyclage du papier.



Source : Présentation EcoFolio de l'enquête TNS-Sofres

Il est cependant clair que le point de saturation, à partir duquel le message publicitaire deviendraitt contre-productif, n'est pas atteint. Beaucoup reste à faire en matière de promotion du geste de tri (y compris sous forme de déclinaisons territoriales, au plus près des citoyens) si l'on veut atteindre l'objectif de 60% de recyclage en 2018.

Adoption par tâtonnement de l'extension à la presse dans la loi transition énergétique pour la croissance verte

Ces débats parlementaires de plus d'une décennie ont trouvé une issue dans la loi transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015. En première lecture à l'Assemblée nationale, le député Jean-Jacques Cottel a déposé un amendement visant à étendre l'assujettissement à l'éco-contribution de la REP papier à la presse gratuite, aux magazines et aux imprimés des services publics, tout en maintenant l'exonération pour la presse d'information politique générale. Cet amendement a été partiellement adopté, en intégrant les imprimés émis dans le cadre d'une mission de service public, papiers de décorations, affiches, papiers à usage fiduciaire, notices et modes d'emplois, papiers carbone et autocopiant. L'extension à la presse a néanmoins été repoussée, suivant l'avis de la commission et du gouvernement, mais réintroduite au Sénat sur un amendement de Gérard Miquel.

En deuxième lecture à l'Assemblée nationale, les députés Serge Bardy et Julien Aubert ont défendu des amendements visant à rétablir l'exonération de la presse

sous toutes ses formes. La ministre Ségolène Royal a proposé une solution de compromis, permettant à la presse de contribuer en partie en nature.

> *« Il s'agit, je l'ai dit, d'un amendement de compromis. Je crois qu'exempter l'ensemble de la presse de toute la responsabilité du recyclage serait un très mauvais signal. Cet amendement propose néanmoins de tenir compte des difficultés économiques actuelles de la presse écrite. La filière REP est donc maintenue, mais la presse pourra éventuellement s'acquitter de ses obligations sous forme d'actions de sensibilisation du public sur l'importance du tri et du recyclage des papiers. Un décret devra paraître dans les meilleurs délais pour distinguer les différentes catégories de publications de presse et pour préciser quelle proportion de contribution pourra être versée sous forme financière, et quelle proportion en nature. Je propose donc à Serge Bardy de consulter rapidement l'ensemble des acteurs concernés par cette extension de la REP papiers à la presse, pour permettre un démarrage de cette extension dès le 1er janvier 2017, date du renouvellement de l'agrément de l'éco-organisme en charge de la collecte et du recyclage des déchets de papier. Nous avons discuté et négocié cet amendement de compromis avec la profession, tout en maintenant une exigence forte. Je crois que la profession a commencé à bouger, elle aussi, car il est tout à fait normal que, dans le cadre de cette loi, aucune filière n'échappe au principe du recyclage et de l'économie circulaire, même s'il convient évidemment de tenir compte des spécificités de la presse écrite. »*
>
> **Ségolène Royal en séance publique à l'Assemblée nationale, 21 mai 2015**

c. L'entrée de la presse dans la REP coïncide avec la procédure de réagrément des éco-organismes de la filière

L'entrée de la presse dans le dispositif apparait donc comme le fruit d'un cheminement politique inéluctable. Le calendrier est propice à une entrée dans de bonnes conditions, puisque la contribution de la presse entrera en vigueur en même temps que le réagrément des éco-organismes de la filière. Cela va permettre aux groupes de presse de faire entendre leurs voix et d'être associés aux groupes de travail de réagrément dans de bonnes conditions[8].

Au stade de la publication de ce rapport, les groupes de travail sur le réagrément de l'éco-organisme sont en cours. Rien de définitif n'en est encore sorti.

[8] Charles-Henri Dubail (FNPS) participe à ces groupes de travail en tant qu'observateur, en tant que personnalité qualifiée proposée pour le secteur de la presse par le Ministère de la Culture et de la Communication. Un représentant de la presse pour la commission filière Papiers sera désigné officiellement par les organisations professionnelles d'éditeurs ultérieurement.

B. L'intégration de la presse dans la REP papier, un objectif d'intérêt général

a. Inciter la presse à davantage prendre en compte le développement durable

La presse agit en faveur du développement durable sur le plan de la gestion du gisement « pré-consommateur » (invendus, rebuts, chutes). Les invendus sont repris, notamment par Presstalis, selon des modalités très organisés, permettant d'atteindre un taux de recyclage proche de 100%. Quant aux chutes et rebuts, les imprimeurs ont développé des partenariats vertueux avec les entreprises de recyclage et/ou les collectivités territoriales, de sorte que la quasi-totalité de ces papiers est réutilisée. Ces gisements de papier sont particulièrement recherchés par les papetiers, car ils sont non souillés et permettent donc un recyclage dans des conditions optimales.

Conteneur de chutes et rebuts destinés aux circuits de recyclage – Imprimeries Ouest-France[9]

Néanmoins, plusieurs indicateurs convergent vers l'idée que le développement durable est trop peu intégré dans les modèles économiques de la presse, en dehors de cette prise en compte de ce papier inutilisé.

De l'avis général des universitaires consultés dans le cadre de la mission, les titres de presse réfléchissent peu à l'impact environnemental de leurs publications. Les innovations conduites par le secteur de la presse se sont concentrées sur les formats, les modèles économiques du numérique et la recherche d'un modèle pérenne et rentable, et les contenus.

[9] Photo prise à l'occasion d'une visite de site effectuée le 9 octobre 2015.

De même, les fournisseurs de papier et les imprimeurs nous ont indiqué que la majorité des titres ne leur posent pas de questions approfondies sur les caractéristiques environnementales du papier ou des techniques d'impression, et que cela ne fait pas partie des critères déterminants dans la relation commerciale.

Ces retours d'expérience concordent avec un rapport de l'agence de notation extra-financière Vigéo, qui conclut à une prise en compte insuffisante du développement durable dans les modèles économiques et les stratégies des groupes de presse partout dans le monde[10].

Il faut toutefois noter que cette même étude considère que le groupe français Lagardère fait partie des leaders du marché en termes de prise en compte des enjeux sociaux et environnementaux[11]. Cela ne doit pas nous surprendre : les groupes cotés ont été soumis à l'article L225-102-1 depuis la loi « Nouvelles Régulations Economiques » (NRE) de 2001, d'abord incitative et non-contraignante et aujourd'hui obligatoire. De ce fait, les grandes entreprises françaises – a fortiori les groupes cotés - bénéficient d'un temps d'avance sur le reste de l'Europe[12].

Exemples de bonnes pratiques environnementales dans le secteur de la presse

- **Valorail :** depuis cinq ans, Rennes métropole recycle 12 000 tonnes de papier, expédiées par rail vers leur centre de recyclage dans l'est de la France (usine NorskeSkog). Au retour, les conteneurs ne reviennent pas à vide mais rapportent du papier recyclé en bobines destinées à l'impression du journal Ouest-France (site de Chantepie).

- **L'imprimerie Riccobono de Tremblay (95)** a réalisé des investissements technologiques majeurs permettant d'imprimer en limitant les gaz à effet de serre (suppression des sécheurs) et la consommation d'eau (technologie WaterLess).

- **Indice écologique des magazines** : initiative lancée en 2012 par le SEPM, afin de permettre aux éditeurs d'auto-évaluer gratuitement leur impact écologique.

[10] Etude *Vigeo Rating*, mai 2015. Entreprises évaluées dans le panel : Axel Springer, Daily Mail, Informa, Lagardere, Pearson, RELX Group NV, Rightmove group, Schibsted ASA, United Business Media Ltd, Wolters Kluwer CVA.

[11] Lagardère fait partie des trois entreprises les mieux évaluées dans quatre catégories sur six (social, environnement, engagement sociétal, et droits humains), et n'est pas dans le trio de queue sur les deux autres critères (pratiques commerciales et gouvernance d'entreprise).

[12] Assemblée nationale, « Rapport fait au nom de la Commission du développement durable et de l'Aménagement du territoire sur la proposition de résolution européenne sur la publication d'informations non financières par les entreprises par Philippe Noguès », 5 février 2014.

Ainsi, on peut raisonnablement escompter que la situation du secteur de la presse en matière de RSE devrait évoluer positivement, notamment du fait de l'extension du périmètre de l'article L225-102-1 par la loi Grenelle II de 2010. Toutes les sociétés de plus de 500 salariés et dont le total bilan est supérieur à 100M€ ou le chiffre d'affaires supérieur à 10M€, qu'elles soient cotées ou non cotées, vont désormais être obligées de publier un tel rapport, dont les données devront être certifiées par un organisme tiers indépendant[13].

L'intégration de la presse dans le dispositif de REP papier, parallèlement au renforcement des obligations en matière de transparence environnementale, devrait conduire la presse à renforcer ses efforts en matière d'éco-conception et d'intégration du développement durable dans son modèle.

b. Contribuer à l'amélioration des résultats de la filière REP papier;

Les résultats de la filière papier présentent d'importantes marges d'amélioration. Ainsi, malgré les progrès réalisés grâce à la création de la REP papier, le taux de recyclage du papier en France n'atteint que 52% en 2014 contre 75% en Allemagne, 69% en Grande-Bretagne et 64% en Espagne. Nous sommes donc encore loin de l'objectif de 60% à l'horizon 2018. En outre, le coût de traitement est plus important que dans la plupart des Etats de l'Union Européenne, avec un coût moyen par habitant de 3,45€ contre 0,35€ à 1,84€ ailleurs en Europe[14]. Enfin, les montants versés par EcoFolio aux collectivités territoriales ne couvrent que 20% des coûts réels.

Dans leur rapport parlementaire à ce sujet, Jean-Jacques Cottel et Guillaume Chevrollier[15] invoquent plusieurs raisons à ce retard, notamment le fait que la collecte du papier soit mélangée avec les emballages ménagers[16] ainsi que la prépondérance de la collecte en porte-à-porte[17], mais aussi l'absence d'universalité, due à l'exonération de la presse et du livre, est également invoquée comme un frein au développement du recyclage.

---

[13] Obligations issues de la loi Grenelle II de 2010 et du décret n° 2012-557 du 24 avril 2012 relatif aux obligations de transparence des entreprises en matière sociale et environnementale

[14] JJ Cottel et G Chevrollier, Ibid., page 43.

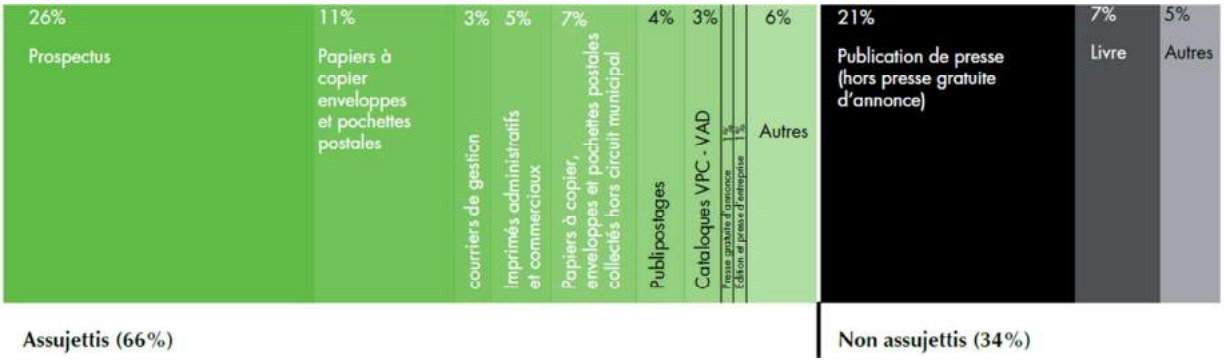
[15] Ibid.

[16] Jusqu'au début des années 1990, collecte se faisait, auparavant, dans un bac distinct (bac bleu). A ce titre, l'ancienne consigne de tri (« Triez vos journaux, papiers et magazines ») perdure dans de nombreuses collectivités, ce qui induit le citoyen en erreur. Selon la Cour des Comptes (rapport annuel 2016), la collecte des papiers triés séparément à la source coûte quatre fois moins chers qu'en mélangé.

[17] Ce mode de collecte coûte environ 500€ la tonne, et concerne 57% de la population. Une collecte en porte-à-porte en flux dédié ou un apport volontaire en flux dédiés sont des modes de collecte plus intéressants financièrement, avec des coûts respectifs de 200 et 100€ la tonne environ.

Le manque à gagner qui en découle ampute d'autant la capacité d'investissement, et constitue autant d'argent qui n'est pas réinjecté dans la modernisation des modes de collecte.

En responsabilisant davantage les acteurs, et en développant les campagnes publicitaires de l'éco-organisme, l'intégration de la presse (21% du papier mis sur le marché) dans la filière aura un effet nécessairement positif sur ces résultats.



Part des tonnages assujettis et non assujettis à la REP papier par catégories[18]

Il faut toutefois noter que la filière progresse significativement, notamment grâce aux efforts entrepris dans le cadre de la REP et du travail de l'éco-organisme. Ainsi, le taux de recyclage a progressé de 14% entre 2006 et 2012. De même, la part du gisement contenant des éléments perturbateurs de recyclage tend à diminuer du fait des malus appliqués aux papiers, et le grammage du papier mis sur le marché pour les prospectus publicitaires a diminué de 15% depuis la création d'EcoFolio[19]. Le modèle est donc globalement vertueux, et tire vers le haut les normes environnementales de l'ensemble du secteur des papiers graphiques.

Du côté des collectivités territoriales également, des améliorations sont à prévoir. L'instauration d'une comptabilité analytique obligatoire pour le service public de gestion des déchets dans l'article 98 de la loi transition énergétique pour la croissante verte constitue une avancée majeure, qui aura pour effet d'aligner l'ensemble des collectivités sur les meilleurs pratiques de gouvernance du secteur. En outre, de nombreux centres de tri sont actuellement en fin de cycles industriels, et des investissements de modernisation des filières de recyclage sont à prévoir dans les années à venir. Or, il existe aujourd'hui des technologies plus économes en ressources et plus flexibles, qui permettent d'optimiser les coûts de collecte et de traitement des déchets.

Si rien n'est fait pour rationaliser le système, EcoFolio et l'ADEME estiment que les coûts de gestion de la collecte des papiers et emballages pourrait augmenter de

[18] Rapport de Serge Bardy, Ibid.

[19] Rapport d'Evelyne Didier et Esther Sittler, Ibid., page 36.

50% d'ici 2030 en passant de 1 à 1,5 milliard d'euros[20]. Il est clair que l'éco-contribution versée par les metteurs sur le marché ne permettrait aucunement de couvrir une telle hausse.

C. Cependant, l'extension de la REP papier à la presse risque d'accentuer les fragilités économiques de la presse et de la filière papetière dans son ensemble

a. Risque d'accentuation des difficultés économiques de la presse.

Un effondrement des ventes et des chiffres d'affaires observé depuis dix ans

Depuis de nombreuses années, la presse traverse une crise économique particulièrement préoccupante, qui va en s'accentuant. Ainsi, les ventes ont diminué de plus de 25% entre 2008 et 2011, et l'ensemble du marché publicitaire de la presse écrite a perdu plus de deux milliards d'euros courants depuis 2007. Le chiffre d'affaires du secteur est passé de 10,01Mds€ en 2000 à 9,33 Mds€ en 2011 (–14%)[21].
Certains types de presse, qui ont pourtant longtemps constitué une référence au sein de la presse écrite, ont d'ores et déjà disparu ces dernières années, comme par exemple la presse d'information boursière. Les titres de petites annonces ont, eux aussi, basculé presque entièrement vers le numérique. D'autres formes de presse sont en voie de disparition, comme nombre de titres de la presse quotidienne technique et professionnelle La presse quotidienne nationale, lourdement concurrencée par internet et les supports numériques, souffre également de la dégradation des ventes et du marché publicitaire.

La baisse des ventes au numéro se traduit par une baisse de chiffres d'affaires - puisque plus de 60% de celui-ci repose sur les ventes -, non compensée par ailleurs par le développement du numérique, qui entraîne par ricochet un renchérissement des coûts fixes pour l'ensemble du secteur.

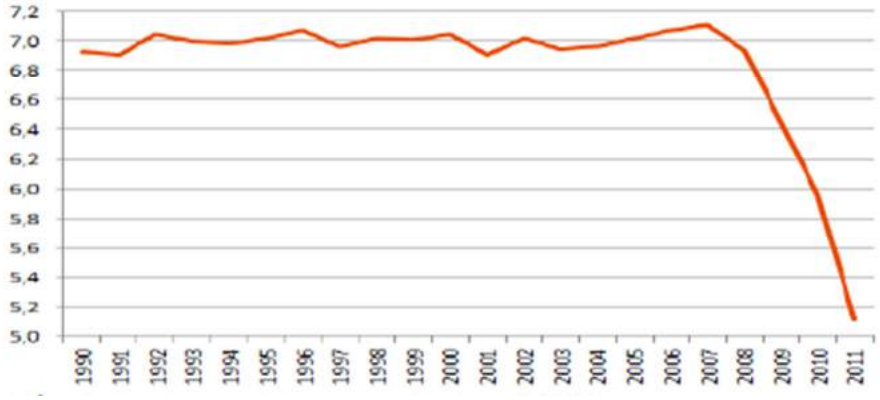
Ainsi, la plupart des titres de presse, y compris les titres les plus connus, connaissent aujourd'hui des difficultés économiques importantes, qui se matérialisent sous différentes formes :

[20] Estimations ADEME (2014) citées dans « 0 déchet 100% croissance - Manifeste pour une économie circulaire des papiers » (EcoFolio / Asterès)

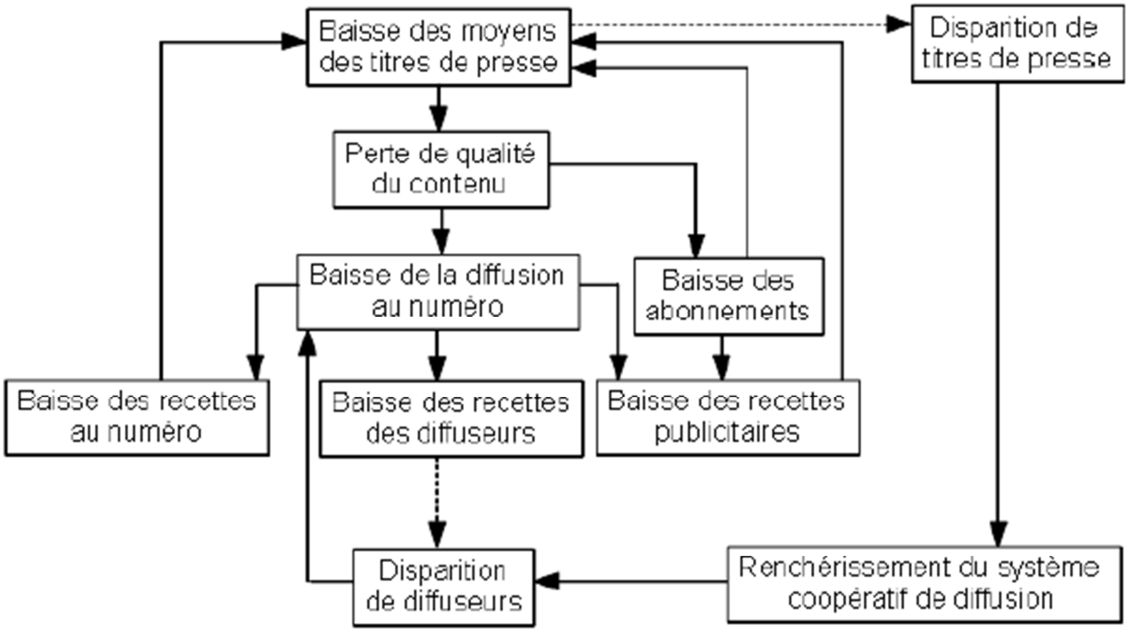
[21] Annexe au rapport sur les aides à la presse de Bruno Patino, Dominique Antoine, Françoise Benhamou, Roch-Olivier Maistre, Michel Françaix et Patrick Eveno, remis à la Ministre Aurélie Filippetti en mai 2013.

- Redressements judiciaires (Nice-Matin en 2014), plans sociaux (L'Express, L'Equipe, Sud-Ouest) ou restructurations (Le Monde, Le Figaro) ;
- Rachats par des groupes de presse, masquant un effet de "cannibalisation" (cas du groupe Ouest-France, qui a racheté plusieurs titres comme Presse Océan ou Le Courrier de l'Ouest) ;
- Rachats par des groupes extérieurs au secteur des médias (Libération et L'Express rachetés par Patrick Drahi ; Le Parisien racheté par le groupe LVMH ; le groupe Progrès/le Dauphiné Libéré, racheté par le groupe EBRA puis le groupe Crédit Mutuel) ;
- Arrêt d'impression de certains titres (France Soir, La Tribune, Métro).

Evolution de la diffusion totale annuelle de la presse française en milliards d'exemplaires.



Cercle vicieux de la baisse de la diffusion de la presse



Source : annexes au rapport issu de la réflexion sur les aides à la presse (ibid)

Dans ce contexte particulièrement difficile économiquement, l'éco-contribution, si elle venait à alourdir de façon sensible les charges d'exploitation des éditeurs, conduirait inévitablement à aggraver le déficit structurel de la presse et donc son affaiblissement et la disparition de certains titres parmi les plus fragiles.

L'entrée de la presse dans la REP coïncide avec l'augmentation des tarifs postaux

Les publications de presse bénéficient de tarifs postaux préférentiels, qui remontent à la Révolution. Le principe en est désormais codifié à l'article L. 2 du code des postes et communications électroniques. La contribution de l'État au service obligatoire du transport postal de la presse constitue aujourd'hui la principale aide budgétaire que les pouvoirs publics apportent à la presse, pour un montant de l'ordre de 150M€. Elle est la contrepartie d'engagements pris par la presse et la Poste, définis dans leurs modalités par un accord tripartite couvrant la période de 2009 à 2015 (« accords Schwartz »).

L'arrivée à échéance de ces accords va se traduire par une augmentation des tarifs postaux pour la presse. Ainsi, l'assujettissement à l'éco-contribution va se faire concomitamment avec cette autre augmentation des coûts, dans un contexte où la capacité de répercussion sur le prix de vente est très difficile.

Une capacité de répercussion de l'éco-contribution sur le prix de vente très faible, bien qu'inégale selon les catégories de presse

L'assujettissement à une contribution REP constitue pour le metteur sur le marché un coût variable, ayant une incidence sur celui du produit final, venant s'ajouter à une structure de coûts relativement rigide. En effet, la presse est un secteur dont les coûts fixes sont déjà très élevés, du fait de la masse salariale (journalistes, et fonctions support), des dépenses éditoriales (droits photos, piges, dessins etc.), et des frais généraux inhérents à toute entreprise (loyer, coûts administratifs). Selon les modèles économiques, le transport et la distribution peuvent également représenter des charges fixes importantes.

Même si l'impact financier par exemplaire de l'éco-contribution peut sembler minime (de l'ordre de 0,8 centimes pour un journal d'environ 150g et de l'ordre 1,2 centimes pour un magazine de 220g), les titres de presse ont globalement une faible capacité de répercussion sur le prix de vente. De ce fait, ces montants viendront dans la plupart des cas rogner purement et simplement les marges des groupes de presse.

Pour des raisons pratiques, la capacité de répercussion du montant de l'éco-contribution sur le prix de vente au numéro n'est envisageable que pour les publications ayant un prix de vente au numéro relativement élevé. A l'inverse, les titres dont le prix de vente au numéro est bas (tels que les titres de la presse

quotidienne régionale et nationale), a fortiori lorsque le prix est un chiffre rond (prix psychologique), ont une très faible capacité de répercussion sur le prix : un prix de vente majoré de quelques centimes complique, en effet, l'acte de vente, qui est le plus souvent un paiement en espèces. Surtout, l'effet prix sur ces publications a un effet important en termes de baisses des ventes au numéro comme l'ont démontré les évolutions croisées prix de vente/nombre de ventes au numéro, notamment pour la presse quotidienne, ces dernières années. Ainsi, de l'avis des spécialistes du secteur, les hausses de prix ne sont plus en mesure de compenser dans la chute des revenus[22].

REP Papier et « visible fee »

Afin de sensibiliser les consommateurs et d'éviter que la contribution à la REP ne fasse l'objet de discussions commerciales entre clients et fournisseurs, certaines REP ont opté pour la « *visible fee* », c'est-à-dire un affichage du montant de l'éco-contribution explicitement communiqué au consommateur final. C'est le cas notamment de la REP sur les déchets électroniques (DEEE). Ce dispositif se justifie par le fait que l'éco-contribution doit couvrir le coût correspondant à l'élimination des produits mis sur le marché avant la mise en place de la REP (ce qui est rappelé par une mention particulière sur la facture de vente).

Afficher le montant de l'éco-contribution sur la publication est quelque chose de souhaitable, même si celle-ci représente un faible montant. La « visible fee » est également envisageable pour la presse en ce qui concerne les encartages publicitaires : les publications pourront indiquer le montant de l'éco-contribution sur une ligne à part dans les factures qu'ils adresseront aux annonceurs.

Si la répercussion sur le prix de vente par abonnement est un mécanisme plus aisé à mettre en œuvre et plus indolore (hausser le tarif d'un abonnement de quelques euros, correspondant au montant de l'éco-contribution versée sur la période considérée pour l'abonnement), il paraît difficile d'envisager que l'abonné porte seul la totalité des surcoûts induits par la mise en place de l'éco-contribution. Bien que les modèles économiques des titres soient extrêmement différents - certains titres de presse atteignent par exemple un taux de vente par abonnement avoisinant les 100%, tandis que d'autres titres sont essentiellement vendus en kiosques -, tout plaide pour une vigilance quant au montant de l'éco-contribution qui, pour la plupart des titres, sera prise en charge par l'éditeur à prix constant.

[22] Annexe au rapport sur les aides à la presse, Ibid.

Une capacité de répercussion sur les annonceurs également limitée

Contrairement aux imprimés directs, pour lesquels ils sont donneurs d'ordre, les annonceurs qui souhaitent diffuser un encart publicitaire dans la presse sont acheteurs d'une offre proposée par les éditeurs de presse.

Théoriquement, les éditeurs de presse disposent donc d'une capacité de répercussion de l'éco-contribution sur le prix de vente des espaces publicitaires, du moins sur la part des tonnages correspondant aux encartages publicitaires, aux inserts et « plus produits ». Cependant, le marché global de la publicité en France est globalement stable depuis 2004.

Le marché total représente trente milliard d'euros en France (médias + hors médias), dont dix milliards d'euros pour les médias (presse, TV, radio, cinéma, affichage, Internet). La presse écrite représente un marché de 2,6 Mds€, en baisse sensible (-8%). On est passé de 1,174Mds€ (1er semestre 2014) à 1,078Mds€ (1er semestre 2015), la PQN étant particulièrement touchée (-14%)[23].

b. Un risque d'accélération du déclin du papier, problématique tant sur le plan économique qu'environnemental

L'éco-contribution, en aggravant le déficit structurel dont souffre la presse, devrait avoir un effet accélérateur sur le phénomène de déclin du papier face au numérique. Ce n'est pas une bonne nouvelle économique et environnementale.

Mal anticipés par les acteurs du secteur, les effets du numérique provoquent un effet de ciseau pour la presse écrite[24]

A l'instar de toutes les industries culturelles, la presse affronte des mutations majeures du fait de la concurrence frontale avec les supports dématérialisés. La musique a été le premier média à passer au numérique (Napster dès les années 90), mais les leçons n'ont pas toutes été tirées par les autres secteurs de la culture. Ainsi, à une époque, la presse s'est beaucoup focalisée contre les gratuits, y voyant une concurrence déloyale. En réalité, on observe que la concurrence est surtout venue de l'extérieur. En particulier, les petites annonces ont pratiquement disparu, concurrencées par des sites du type Le Bon Coin. Or, les revenus tirés des petites annonces étaient significatifs dans le business model traditionnel de la presse écrite.

En 2015, pour la première fois, le volume global de la publicité papier est inférieur au volume global de la publicité sur Internet. La presse écrite est ainsi confrontée à un effet de ciseaux : baisse de certaines sources de revenus traditionnels et baisse du lectorat en presse écrite.

---

[23] Source : Union des Annonceurs (UDA) – « Les chiffres clés des annonceurs » édition 2015

[24] Audition de Pierre-Jean Benghozi (Polytechnique/ARCEP) dans le cadre de ce rapport.

Face à cette situation, on observe un « équilibre dynamique », qui se traduit par une multiplication des modèles économiques. Aucun modèle économique pertinent n'a encore réussi à émerger et à s'imposer, d'où la phrase répétée de manière récurrente par les professionnels du secteur : « *la presse en ligne n'a pas encore trouvé son modèle* ». Pour l'instant, on ne peut pas encore savoir s'il s'agit d'une phase de transition, ou bien d'une situation dans laquelle il n'y a pas véritablement de bon modèle susceptible d'émerger.

Cette baisse du gisement de papier fragilise la filière papetière dans son ensemble

Les quantités de papier mis sur le marché ne cessent de baisser. Ainsi, la production d'imprimés dans l'hexagone a diminué de plus d'un tiers entre 2004 et 2013, et la presse n'échappe pas au phénomène.

Tonnage de papiers mis sur le marché

	2004	2007	2008	2009	2011	2012	2013	Evolution
Total papiers	5555	5301	5005	4202	4121	3794	3586	- 35,5%
Presse	1489	1503	1415	1177	1201	1091	1015	- 31,8%
Autres papiers graphiques	4066	3798	3590	3025	2920	2703	2571	- 36,8%

Source : ADEME[25]

Cette baisse tendancielle fragilise la pérennité des modèles économiques des industriels de la filière papetière et pousse à l'asphyxie certains papetiers[26]. Ce phénomène est accentué par les exportations de matières premières de recyclage[27], qui posent des problèmes d'approvisionnement aux industriels situés sur le territoire français - ce sur quoi les collectivités territoriales ont une responsabilité puisqu'elles sont nombreuses à exporter le papier qu'elles collectent.

Le bilan écologique du numérique est incertain

Contrairement aux idées reçues, le numérique n'est pas forcément synonyme d'impact environnemental positif. Dès lors que l'on analyse l'ensemble du cycle de vie, le bilan écologique est incertain et profite souvent au papier bien que l'on manque d'études complètes sur le sujet. En effet, alors que l'on sait parfaitement

[25] Actualisation 2013 des flux de produits graphiques en France, novembre 2014. Etude réalisée pour le compte de l'ADEME par Alain Tripier (Sereho).

[26] Rapport de Serge Bardy, Ibid.

[27] « La France exporte toujours plus de matière premières de recyclage », Commissariat Général du Développement Durable (CGDD), Observation et statistiques n°220, Janvier 2016.

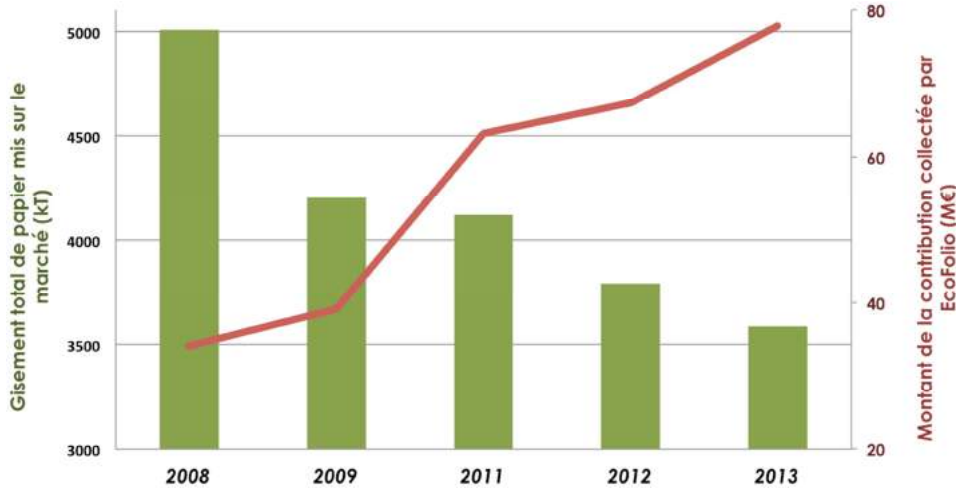
recycler le papier dans des conditions de plus en plus respectueuses de l'environnement, dès lors qu'il est convenablement trié et collecté, les outils numériques sont composés de métaux rares nettement plus difficiles à recycler et souvent produits à l'étranger selon des normes sociales et environnementales parfois problématiques[28]. Le numérique requiert également des capacités de stockage des données de plus en plus importantes, gourmandes en énergie (alimentation des serveurs, refroidissement, etc.) mais peu visibles pour le grand public.

C. Un risque économique sur les autres metteurs sur le marché si le mode de calcul de la contribution n'est pas repensé

Le montant de l'éco-contribution est passé de 39€ la tonne en 2012 à 54€ la tonne en 2016, soit une augmentation de 33% en seulement quatre ans. Bien que les gisements baissent et que l'éco-conception ait progressé, le montant total de la contribution des metteurs sur le marché a augmenté de 27% entre 2011 et 2014[29].

L'effet ciseau du à ce schéma haussier est donc très fort pour la filière, et contribue à ce que le modèle soit très mal vécu par les metteurs sur le marché. De l'avis argumenté de certains industriels, cette situation menace le modèle économique de la filière papier dans son ensemble[30].

Cet effet ciseau s'explique par le fait que l'éco-contribution – dans la filière papier comme dans l'ensemble des REP - n'est pas déterminée de manière fixe, mais dépend du montant versé en aval par l'éco-organisme aux collectivités territoriales (« participation financière aux coûts de collecte, de valorisation et d'élimination » prévue par l'article L541-10-1 du code de l'environnement).



Source : croisement de données ADEME et EcoFolio

[28] « How green is my iPad ?", Daniel Goleman et Grégory Norris, NYTimes – 4/4/2010 ; "Le numérique et le papier : le bilan écologique de nos supports de lecture", Helen Tomlison, Monde du livre, 20/02/2013 ;

[29] Source : Association Française des Distributeurs de Papiers et d'Emballages

[30] Rapport de Serge Bardy, ibid, page 105.

Le barème aval de soutiens, déterminant les sommes versées par les éco-organismes agréés de la filière aux collectivités, était jusqu'à présent fixé à l'article R. 543-212 du code de l'environnement. Il consistait en un soutien en euros à la tonne modulé en fonction du mode de traitement (recyclage, matière, valorisation énergétique, compostage, etc.). En plus de cette ventilation par mode de traitement, selon le barème ci-contre, EcoFolio applique des coefficients pour calculer le tonnage de papiers recyclés soutenus (voir encadré page suivante).

MODE DE TRAITEMENT DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS, issus d'imprimés papiers et de papiers à usage graphique, transformés, manufacturés, conditionnés et destinés à être imprimés	MONTANT DU SOUTIEN par tonne traitée	ANNÉE DE TRAITEMENT des déchets
Recyclage matière	80€	2012 et suiv.
Valorisation énergétique dans une installation d'incinération dont la performance énergétique, calculée selon les normes réglementaires en vigueur, est supérieure ou égale à 0,6 ;	25€	2012 et 2013
	20€	2014 et suivantes
Compostage à des fins agricoles ou de végétalisation, ou méthanisation		
Traitement thermique avec production d'énergie dans une installation d'incinération dont la performance énergétique, calculée selon les normes réglementaires en vigueur, est comprise entre 0,2 et 0,6	5€	2012 et suivantes
Autre traitement	1€	2012 et suiv.

Barème prévu à l'article D543-212 du Code de l'Environnement

A cette enveloppe de soutien à la tonne, vient s'ajouter, comme prévu à l'article D. 543-211 "*le coût des mesures d'accompagnement des collectivités visant l'augmentation du taux de recyclage des déchets papiers, le coût des actions de prévention, d'information, des études et des projets de recherche et développement relatifs à la gestion des déchets papiers menés ou soutenus et les autres frais de fonctionnement*". La somme de ces différentes enveloppes et postes de dépense conditionne les besoins financiers globaux de l'éco-organisme agréé, et donc le barème amont que doivent payer les metteurs sur le marché de papiers (actuellement de 54 €/tonne de papier émis) au regard des quantités de papiers mises sur le marché chaque année.

Ainsi, mécaniquement, plus les collectivités collectent de tonnes de papiers, plus l'éco-organisme doit leur verser de soutiens.

Par conséquent, en l'état actuel du calcul amont/aval, l'entrée de la presse dans le dispositif aura pour effet d'augmenter le gisement pris en compte pour le calcul des versements aux collectivités territoriale, sans que cela se traduise par une augmentation à due proportion de la contribution financière apportée par les metteurs sur le marché puisque la presse contribuera en partie en nature.

Il est donc primordial que l'introduction de la presse dans le dispositif de la REP ne se traduise pas par un transfert de charge vers les autres metteurs sur le marché. Cela impose d'établir un coefficient qui tiendra compte de la proportion entre la contribution financière réellement versée chaque année par la presse aux éco-organismes agréés et la contribution théorique qui sera prise en compte comme hypothèse dans la détermination du barème aval

Taux appliqués par EcoFolio pour calculer le tonnage de papiers recyclés soutenus :

Part des papiers graphiques conventionnelle (TxPG) : estimation conventionnelle de la part moyenne de papiers graphiques contenus dans une tonne en sortie de centre de tri. Ce taux varie selon les sortes produites : par exemple : 100% pour la sorte bureautique (EF1) et la sorte à désencrer (EF2), 70% pour les autres sortes (EF3).

Taux de présence conventionnel (TxREP) : estimation conventionnelle de la part des papiers assujettis à la REP contenus dans une tonne de papier graphique (à prendre en compte du fait du caractère partiel de la REP). Ce taux est de 50 % pour l'EF2 et pour l'EF3 et de 100% pour l'EF1.

Taux de contribution (TxC) : rapport entre le tonnage contribuant déclaré et asquitté à Ecofolio et le tonnage assujetti à la REP ou tonnage cible, fixé par l'ADEME.

Coefficient de tri : soutien versé au titre du recyclage est calculé en multipliant le tonnage de papiers recyclés soutenus par le barème de soutien unitaire, affecté du coefficient de tri. Ce coefficient a été défini en fonction des données mises à disposition par l'ADEME.

II. Méthode ayant présidé à la rédaction de ce rapport

A. Une large concertation des acteurs

L'extension de la REP papier à la presse est un sujet qui soulève les passions. Nous avons rapidement constaté le manque de communication entre acteurs, voire le climat de méfiance qui régnait parfois. Certains acteurs ont exprimé des positions a priori irréconciliables, reflets d'intérêts antagonistes.

Forts de ce constat et convaincus des vertus du dialogue et du travail collaboratif, nous avons fait en sorte que ce rapport s'appuie sur un large effort de concertation entre les acteurs, dans un état d'esprit qui se voulait aussi transparent que possible.

De septembre à novembre, nous avons conduit plusieurs dizaines d'auditions, permettant de couvrir l'ensemble de la chaîne de valeur de la presse et du recyclage de papier : éditeurs de presse, EcoFolio, collectivités territoriales, ministères du Développement durable et de la Culture, papetiers, professionnels du recyclage, autres catégories de metteurs sur le marché (annonceurs, distribution, etc.), réseaux de transport et de distribution (La Poste, Presstalis), imprimeurs, etc. Les acteurs directement concernés ont été entendus au moins deux fois. Par ailleurs, plusieurs économistes et universitaires spécialistes de la presse ont également été entendus.

Ces auditions ont nourri notre compréhension des problématiques et des enjeux, ont contribué à identifier puis désamorcer certains malentendus, et nous ont également permis d'identifier des points de convergence.

A ces auditions s'ajoutent trois ateliers collaboratifs, qui se sont déroulés les 14 et 27 octobre ainsi que le 4 novembre. Lors de ces séances de travail, réunissant au Sénat ou à l'Assemblée nationale l'ensemble des personnes auditionnées dans le cadre de nos travaux, chaque partie prenante a pu exprimer son point de vue.

En outre, un projet intermédiaire de dispositif a été diffusé aux acteurs, ce qui nous a permis de recueillir les remarques de toutes les personnes auditionnées et d'ajuster significativement le modèle en tenant compte des commentaires pertinents et constructifs qui nous ont été remontés. De manière générale, la mission a mis un point d'honneur à travailler de manière transparente avec l'ensemble des acteurs et à rendre compte autant que possible des évolutions générales, partant de la conviction que ce rapport est le fruit d'un cheminement intellectuel dont il convient de partager les détails avec l'ensemble des parties prenantes.

Si le consensus nous paraît impossible à obtenir, cette méthode nous aura aidé à identifier un dispositif qui, dans son ensemble, nous paraît équilibré.

B. Le respect d'un cadre juridique contraint

Ce rapport est construit autour de préconisations qui se veulent réalistes et transposables sans difficulté dans un décret d'application. Nous avons donc mis un point d'honneur à respecter le cadre juridique contraint dans lequel s'inscrit la mission. Notre analyse s'est construite sur la base de la loi transition énergétique pour la croissance verte et de quatre analyses juridiques complémentaires :

- Note de la DGMIC ;
- Etude de Maître Noël Chahid-Nouraï, transmise par l'éco-organisme EcoFolio ;
- Etude de Pierre de Montalivet, agrégé de droit public à l'Université Paris-Est Créteil, consulté par le SEPM ;
- Etude de Pascal Jan, professeur des Universités et agrégé des faculté de droit à Bordeaux, consulté par le SPQR.

Bien que sollicitée, la DGPR (Ministère du Développement Durable) n'a pas souhaité nous transmettre de commentaire juridique formalisé.

a. Légalité et constitutionnalité du dispositif

L'article 91 de la loi transition énergétique pour la croissance verte a modifié l'article L541-10-1 du code de l'environnement, qui sera ainsi rédigé à compter du 1er janvier 2017 :

> *« Sous sa forme financière, la contribution prévue au présent article est versée à un organisme agréé par les ministères chargés de l'environnement, des collectivités territoriales, de l'économie et de l'industrie, qui verse aux collectivités territoriales une participation financière aux coûts de collecte, de valorisation et d'élimination qu'elles supportent.*
>
> *Pour les publications de presse, au sens de l'article 1er de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 précitée, conformes au premier alinéa et aux 1°, 2°, 3° et 5° de l'article 72 de l'annexe III au code général des impôts, sous réserve de ne pas constituer une des publications désignées aux a, c, d et e du 6° du même article 72, et les encartages publicitaires accompagnant une publication de presse et annoncés au sommaire de cette publication,* ***la contribution mentionnée au premier alinéa du I du présent article peut être versée en tout ou partie sous forme de prestations 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. Un décret précise les conditions selon lesquelles cette contribution en nature est apportée, en fonction des caractéristiques des publications. »***

Il découle de cet article que la presse est soumise de plein droit, et sans possibilité d'y déroger, à l'éco-contribution de le REP papier. Toutefois, du fait des spécificités sociétales de la presse, la presse pourra s'acquitter de cette contribution en nature, sous forme d'une mise à disposition d'espaces publicitaires dans la lignée de la convention d'engagement volontaire, contrairement aux autres metteurs sur le marché qui ne peuvent quant à eux contribuer que sous forme financière.

Le Conseil Constitutionnel a statué sur ce dispositif (décision n°2015-718 DC du 13 août 2015) et l'a jugé conforme à la constitution. Les Sages ont notamment estimé que l'éco-contribution n'était pas une « imposition de toute nature » au sens de l'article 34 de la Constitution, position conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat[31]. Dès lors que la contribution en nature est d'une valeur équivalente à la contribution financière, dans des conditions qui devront être précisées dans le décret, le Conseil estime également qu'il n'y a pas de rupture d'égalité.

La loi renvoie cependant au décret le soin de préciser « *les conditions selon lesquelles cette contribution en nature est apportée, en fonction des caractéristiques des publications*. »

b. Analyse du « tout ou partie » en nature

L'équilibre général du dispositif repose sur la possibilité pour la presse de contribuer « tout en partie » en nature. Cela suppose qu'il puisse exister trois configurations :

- Un paiement intégral en nature, sous forme d'encarts publicitaires ;
- Un paiement mixte, intégrant une part de numéraire et une part de contribution en nature ;
- Un paiement intégral en numéraire.

Pour éviter tout risque juridique et respecter l'esprit et la lettre de la loi, il nous paraît préférable que le dispositif prévoie la possibilité théorique de contribuer sous les trois formes.

Rien n'interdit en revanche de faire contribuer les « *encartages publicitaires accompagnant une publication de presse et annoncés au sommaire de cette publication* » sous forme intégralement financière. En aucun cas ces encartages ne constituent un produit à part, mais bien une part du tonnage. Dans la mesure où la déclaration se fera de manière globale entre les tonnages correspondant à la publication et les tonnages correspondant à ces encartages, le fait de faire contribuer ces derniers intégralement en numéraire aura pour simple effet de faire contribuer sous un format mixte les titres présentant ce type de produits.

Dans tous les cas, le fait de contribuer en nature ne doit pas avoir pour effet de baisser le montant de la valeur totale de la contribution : la mise à disposition

[31] CE avis du 11 juillet 2011 n°346698, soc. Candia.

d'espaces publicitaires doit représenter une somme équivalente à ce qu'aurait été la contribution en numéraire.

c. Le décret doit définir des critères portant sur les caractéristiques et non sur les contenus des titres de presse

La possibilité de contribuer en nature résulte du rôle et de l'importance de la presse dans le débat démocratique et sociale. Cela tient compte également de la capacité du secteur à toucher l'ensemble de la population via les publications. Cependant, cette possibilité de contribution en nature ne peut être juridiquement assimilée à une mesure de soutien économique à un secteur en difficulté.

Conformément à la lettre et à l'esprit de la loi, aucune distinction relative au contenu des titres de presse ne sera appliquée. Les titres de presse sont considérés en fonction de leurs « caractéristiques » *en rapport avec l'objet de la loi*, donc de leurs caractéristiques environnementales puisque le dispositif est introduit dans le code de l'Environnement par la loi Transition Energétique pour la Croissante Verte.

Cela implique notamment qu'aucune distinction en faveur de la presse IPG ou d'une famille de presse particulière ne puisse être juridiquement acceptée. Dans sa décision du 13 août 2005, le Conseil Constitutionnel a confirmé cet état de fait, en estimant qu'il n'y avait pas d'inégalité traitement dès lors que « *l'ensemble des publications de presse* désormais soumises à la contribution pourront s'acquitter de tout ou partie de cette contribution sous forme de prestation en nature ».

Cette approche est conforme aux débats parlementaires ayant eu lieu sur ce dispositif ainsi qu'à la jurisprudence fiscale, qui considère que « si le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur décide de différencier l'octroi d'avantages fiscaux, c'est à la condition que celui-ci fonde son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose »[32].

Dans cet esprit, il apparaît souhaitable de ne pas mettre en œuvre de critères qui, de manière détournée, auraient pour objet réel de favoriser une famille de presse en particulier et instaureraient de facto une discrimination non objective entre les publications. Un tel détournement ferait porter un risque juridique majeur au dispositif et conduirait vraisemblablement à une ou plusieurs question(s) prioritaire(s) de constitutionalité.

d. Question du barème éco-différencié unique ou spécifique à la presse

Une lecture restrictive des articles L541-10-1 et D543-211 peut conduire à douter de la possibilité d'appliquer un barème éco-différencié spécifique à la presse, solution d'abord envisagée. Cet argument juridique ne nous semble pas fondé, mais d'autres éléments nous ont toutefois conduits à écarter cette option par ailleurs :

[32] Décision du Conseil Constitutionnel n°98-365 DC, 30 décembre 1996, Loi de finances pour 1997

- Tout d'abord, ce barème est en cours de renégociation, dans le cadre du processus de réagrément de l'éco-organisme, qui coïncide avec le calendrier de l'entrée de la presse dans la REP. Dès lors, il est tout à fait possible, voire probable, que les contours du barème évoluent d'ici l'intégration de la presse dans la REP ;

- Il y aurait un risque de contentieux émanant des parties estimant le BED spécifique illégal ;

- Enfin, il s'agirait d'un exemple inédit au sein des REP mono-matériau, qui serait de nature à créer un précédent déstabilisateur pour l'ensemble des REP.

III. Dispositif préconisé

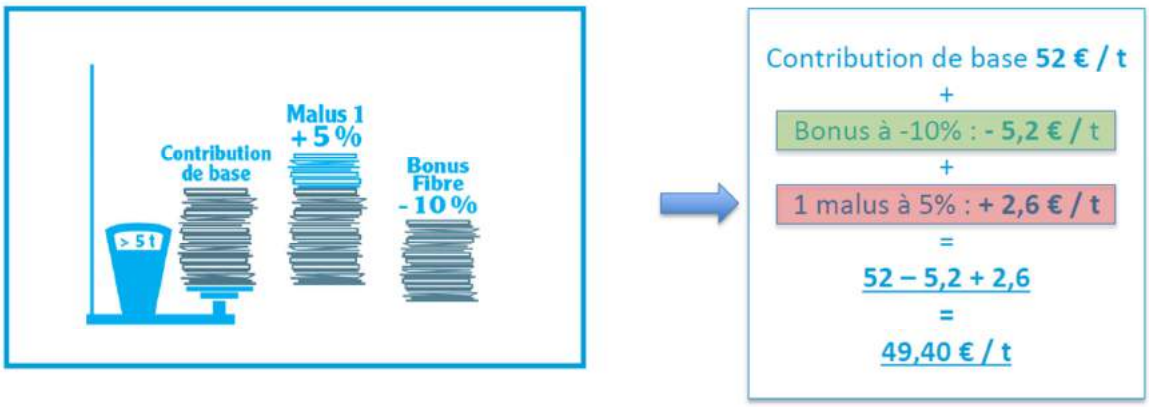
A. Principes généraux

a. Application des bonus/malus du barème éco-différencié d'EcoFolio pour déterminer la valeur de la contribution

L'intégration de la presse dans le champ de l'article L541-10-1 du code de l'environnement implique qu'elle soit soumise au barème éco-différencié d'EcoFolio. Celui-ci fonctionne actuellement avec une faible amplitude, autorisant un bonus de 10% pour les fibres recyclées et un malus maximal de 15% pour les éléments perturbateurs de recyclage.

Calcul de l'éco-contribution : cas général

Barème voté par le conseil	Valeur
Contribution de base 2015	52 € / t
Modulation du barème éco-différencié	Bonus fibres recyclées : - 10 % Fibres ne répondant pas à l'Ecolabel : +5 % Éléments perturbateurs du recyclage : + 5 %
Plafond du nombre de malus	3 critères de malus



Présentation EcoFolio du barème éco-différencié – Source : EcoFolio 2015

b. Exclusion des invendus

Le modèle économique de la presse suppose une part importante d'invendus. En effet, les titres de presse sont distribués sur tout le territoire, et cela fait pleinement partie de la stratégie commerciale d'un titre.

En 2013, le taux d'invendus était de 45,3% en moyenne ce taux est en augmentation (40,5% en 2007). Ce pourcentage représente une moyenne, mais des titres à la périodicité identique peuvent avoir un taux d'invendus très variable (environ 30% pour le Figaro contre 75% pour La Croix[33]).

[33] Comparaison à interpréter avec prudence, dans la mesure où elle ne tient pas compte du taux d'abonnement, très élevé pour La Croix. Un taux d'abonnement élevé augmente le taux d'invendus.

Mécaniquement, plus le nombre d'exemplaires vendus est faible, plus le taux d'invendus est élevé. Cela s'explique par le fait que la variation du nombre d'achats chez un diffuseur donné aura un effet d'autant plus important que la quantité d'exemplaires fournis est faible. Par exemple, dans le cas où un acheteur habituel ne vient pas acheter son journal un jour, le taux d'invendus sur ce point de vente augmentera de 10% si dix exemplaires étaient diffusés, ou de 50% si seulement deux exemplaires avaient été fournis au diffuseur.

Les invendus de presse font partie d'un gisement « pré-consommateur », repris notamment par Presstalis selon des modalités très organisées, permettant d'atteindre un taux de recyclage proche de 100%. Ils ne doivent donc pas être soumis à l'éco-contribution, puisqu'ils n'atterrissent pas dans le service public de gestion des déchets. **Il convient donc d'exclure de l'assiette les invendus de presse, de même que l'ensemble du gisement pré-consommateur (rebuts, chutes, etc.).**

De manière alternative, on aurait pu imaginer d'assujettir l'ensemble des tonnages mis sur le marché, et appliquer un abattement correspondant au tonnage des invendus. Cette solution aurait certes l'avantage de respecter la notion de metteur sur le marché, mais entrainerait une complexification administrative inutile.

c. Abattement forfaitaire de 12,4% pour l'ensemble de la presse payante

Une partie des tonnages de journaux et magazines mis sur le marché échappe au service public de gestion des déchets. Il est donc indispensable d'appliquer un abattement à due proportion, afin que ces tonnages ne soient pas assujettis.

En effet, un certain nombre d'exemplaires de journaux et magazines échappent au service public de gestion des déchets :

- exemplaires conservés par les lecteurs, notamment en presse magazine et jeunesse ; ces exemplaires conservés sont comparables au livre ;
- presse lue et jetée sur le lieu de travail, dans des entreprises dont les déchets ne sont pas collectés par le SPGD[34] ;
- journaux et magazines distribués, selon des accords de partenariats, lors d'évènements (salons, conférences…) et donc directement gérées par des sociétés privées ;

[34] Sur ce point, voir le rapport de la Cour des Comptes, « *Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés* », septembre 2011. Le Code Général des Collectivités Territoriales (article L2224-14) oblige théoriquement les collectivités et établissements publics à prendre en charge la collecte des déchets d'origine commerciale ou artisanale. Ces déchets sont appelés « déchets assimilés ». La loi reste cependant vague quant à la définition du périmètre des déchets dits assimilés, et laisse donc une marge d'appréciation relativement importante aux collectivités, reconnue par la jurisprudence (CAA Marseille 9 septembre 2005 « SCI Le Polygone / Commune de Montpellier). De ce fait, il existe de nombreuses disparités sur le territoire selon les collectivités territoriales. A Paris, moins de la moitié des déchets d'activités économiques sont collectés par le SPGD, alors que certaines collectivités vont à l'inverse jusqu'à prendre en charge tous les déchets au-delà même des seuls déchets assimilés en contractualisent avec les industriels (cas de la communauté d'agglomération de Saumur Loire Développement dans le Maine-et-Loire et de sa société mixte SEMAE).

- publications archivées par des clients institutionnels (dont bibliothèques, établissements scolaires, universités, services de documentations et archives des entreprises, etc.) ;
- presse gratuite d'information, dont une partie échappe au SPGD (journaux jetés sur le lieu de travail, dans les poubelles SNCF, etc.[35]).

Le taux de conservation est quasi-nul pour certaines catégories de presse (presse gratuite d'information par exemple) mais peut être extrêmement élevé pour certains types de presse (ex : jusqu'à 94% pour un titre comme « Le Journal des Maires »[36]). Certes, une grande partie de ces exemplaires conservés font l'objet, à terme, d'opérations de déstockage, et finissent par être jetés. Ces opérations de déstockage échappent cependant en partie au SPGD, soit parce qu'elles sont gérées par des sociétés privées, soit parce qu'elles entrent dans des chaînes de l'économie circulaire.

Il est difficile, voire impossible, pour les éditeurs de presse de connaître les lieux de lecture de leurs titres par leurs lecteurs. De même, les phénomènes de collection et de conservation sont à ce jour très peu documentés. Il faut donc rejeter l'idée que ces tonnages échappant au SPGD devraient faire l'objet d'un abattement sur la base d'une déclaration au réel. Cela n'est pas applicable dans la pratique à la presse payante.

En s'appuyant sur les données fournies par l'ADEME[37], il convient d'appliquer un abattement forfaitaire de 12,4% à la presse payante journaux et magazines, calculé comme tel :

	Tonnage total	Tonnage mis en œuvre par l'utilisateur final	Tonnage géré par le SPGD	Abattement
Presse payante journaux et magazines	895 500	599 190	524 716	**12,4%**
Presse collectivités territoriales	46 500	35 573	35 573	0%
Presse gratuite d'information	47 000	41 078	41 078	0%

Source : ADEME/ SEREHO

[35] Les tonnages échappant au SPGD représentent cependant une part a priori faible des tonnages totaux de la presse gratuite d'information. Les déchets de la RATP, notamment, sont gérés par la ville de Paris qui les collectent deux fois par semaine dans des conditions qui, du fait des contraintes techniques de collecte, limitent la capacité de tri bien que des dispositifs d'incitation au tri soient mis en place. Rapport de la Cour des Comptes, Ibid.

[36] Source FNPS Etude de 2014

[37] Etude gisement SEREHO 2015 (chiffres 2014) à paraître en décembre 2015. L'ADEME fournit, depuis 2006, des éléments détaillés sur le gisement des papiers graphiques ménagers et assimilés (étude confiée au cabinet SEREHO). Cette étude est annuelle depuis 2014.

A titre indicatif, on notera que ce chiffre corresp à un ordre de grandeur cohérent avec l'enquête One/Audipresse, qui estime à 14% le taux de lectorat en entreprise[38].

Cet abattement ne s'applique qu'à la presse payante journaux et magazines. **Concernant la presse gratuite**, pour laquelle la notion d'invendus n'est par définition pas applicable et qui n'est pas conservée, il faut noter que plusieurs conventions tarifées ont été conclues avec les collectivités territoriales et les opérateurs de transport public. Ces conventions autorisent l'occupation de l'espace pour la mise à disposition ou la diffusion des titres de presse gratuite, dont certaines incluent également une participation financière aux frais de nettoyage et de gestion des déchets et/ou une obligation de prendre en charge les journaux jetés à proximité immédiate des lieux de distribution. Ainsi, si l'abattement forfaitaire n'est manifestement pas applicable à la presse gratuite, celle-ci devrait toutefois pouvoir déduire de sa contribution la part de ses tonnages échappant au SPGD et non assimilés à du gisement pré-consommateur, sur la base de déclarations au réel et/ou d'un conventionnement avec EcoFolio.

Appliquer un taux d'abattement supérieur à 12,4%, solution un temps envisagée, poserait problème. En effet, cela reviendrait à faire peser sur les autres metteurs sur le marché la charge des tonnages correspondant à l'écart entre le taux appliqué et le taux échappant réellement au SPGD, ce qui n'est évidemment pas acceptable.

d. Application d'un coefficient au calcul du barème aval pour ne pas pénaliser les autres metteurs sur le marché

Afin de ne pas faire porter par les autres metteurs sur le marché le poids financier de l'augmentation des quantités collectées en aval du fait que le barème aval aurait été fixé en fonction d'une enveloppe amont mal évaluée car basée sur une hypothèse de contribution financière de la presse qui pourrait s'avérer inexacte (à un instant T mais aussi dans son évolution sur les 6 années d'agrément), il convient de prévoir l'application aux tonnages collectés par les collectivités d'un coefficient qui tiendrait compte de la proportion entre la contribution financière réellement versée chaque année par la presse aux éco-organismes agréés et la contribution théorique qui sera prise en compte comme hypothèse dans la détermination du barème aval.

Cette solution a l'avantage de stabiliser la contribution amont pour les metteurs sur le marché autres que la presse, ce qui constitue une nécessité pour l'équilibre économique général de la filière papetière. Cela conduira toutefois à une incertitude en aval sur les soutiens auxquels pourraient prétendre les collectivités, par essence évolutif (car dépendant de l'amélioration de la presse dans le respect des critères du décret).

[38] Estimation réalisée à partir de One/audipresse 2014-2015, source éditeurs Presse Pro et diffusion totale presse. Provenance Entreprise du dernier numéro lu (au cours des 7 derniers jours pour les quotidiens et en LDP pour les magazines) – source : SEPM

L'extension de la REP à la presse sans la mise en place d'un tel coefficient, ou d'un dispositif équivalent et répondant au même objectif, serait de nature à remettre gravement en cause le fonctionnement de l'éco-organisme, entraînerait probablement la mise en faillite des entreprises papetières les plus fragiles, et ouvrirait la voie à des contentieux majeurs.

e. Contribution 100% financière des encartages publicitaires

Aujourd'hui, les encartages publicitaires brochés, collés, agrafés ou jetés, annoncés au sommaire d'une publication de presse qu'ils accompagnent, ne sont pas aujourd'hui soumis à l'éco-contribution. Pour les annonceurs, cette technique est très avantageuse car elle leur permet de cibler un public, de bénéficier de frais postaux avantageux, et de ne pas payer d'éco-contribution.

Cela peut concerner des tonnages marginaux (flyer de réabonnement inséré dans la publication, surcouverture, etc.).

COUVERTURE :
Photographie de Jean Jaurès à Montevideo (Uruguay), 1911 (ville de Castres, Centre national et musée Jean-Jaurès).

RETROUVEZ PAGE 30
LES RENCONTRES DE L'HISTOIRE

ABONNEZ-VOUS PAGE 97
Ce numéro comporte quatre encarts jetés : Sciences et Avenir *(abonnés),* L'Histoire *(deux encarts kiosques France et export, hors Belgique et Suisse) et Edigroup (kiosques Belgique et Suisse).*

N°397 / MARS 2014

ou posez vos questions
Par email :
www.abonnementssuperpicsougeant@cba.fr
Par internet : www.superpicsougeantabo.com
Par téléphone : France 02 77 63 11 29
Etranger (00 33) 2 77 63 11 29
Par courrier :
Super Picsou Géant abonnements
CS50002 - 59718 Lille Cedex 9.

Édité par : DISNEY HACHETTE PRESSE S.N.C. au capital de 15 000 € - RCS NANTERRE B 380 254 763.
Associés : The Walt Disney Company France S.A.S., Hachette Filipacchi Presse.
Gérante : Claire LÉOST.
Comité de direction : Jean-François CAMILLERI, Jean-Christophe DUBOIS, Marie-José LEFEBVRE, Cécile LEGENNE, Claire LÉOST, Bruno LESOUËF.
Siège social : 124 rue Danton 92538 LEVALLOIS-PERRET Cedex.

Imprimé en France/**Printed in** France par Maury Imprimeur, ZI Route d'Etampes, 45330 Malesherbes.
Dépôt légal : septembre 2015.
N° de Commission paritaire : 0417 K 81554.
ISSN 0757-4207.
Loi n° 49-956 du 16.07.1949 sur les publications destinées à la jeunesse.
Directrice de la publication : Claire LÉOST.
© DISNEY HACHETTE PRESSE

OJD PRESSE PAYANTE Diffusion Certifiée 2014

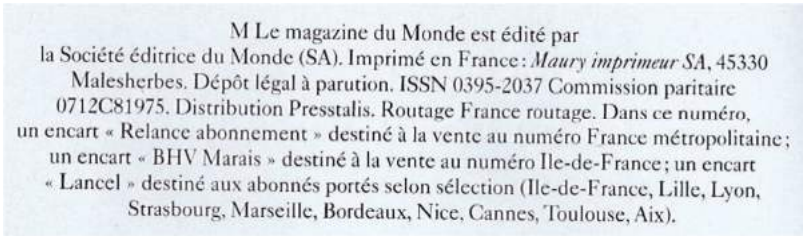
PEFC

Ce magazine est imprimé sur du papier issu de forêts gérées durablement et de sources contrôlées.

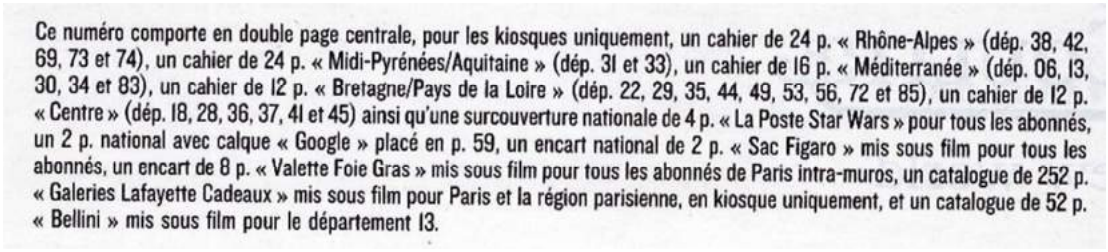
Ce numéro n'est complet qu'avec son encart abonnement (kiosques Suisse) jeté dans le magazine.

Extraits des magazines L'Histoire de mars 2014 et Super Picsou Géant d'octobre 2015

A l'inverse, il peut s'agir d'encartages publicitaires volumineux, tels que des catalogues publicitaires. Cette pratique a notamment pu être observée au moment des fêtes de fin d'année. Ainsi, par exemple, les éditions week-end du Monde et du Figaro du 5 décembre 2015 étaient respectivement accompagnées, à Paris, d'un catalogue du BHV de 172g et de deux magazines publicitaires des Galeries Lafayette de 720g et 158g.



M Le magazine du Monde est édité par la Société éditrice du Monde (SA). Imprimé en France : *Maury imprimeur SA*, 45330 Malesherbes. Dépôt légal à parution. ISSN 0395-2037 Commission paritaire 0712C81975. Distribution Presstalis. Routage France routage. Dans ce numéro, un encart « Relance abonnement » destiné à la vente au numéro France métropolitaine ; un encart « BHV Marais » destiné à la vente au numéro Ile-de-France ; un encart « Lancel » destiné aux abonnés portés selon sélection (Ile-de-France, Lille, Lyon, Strasbourg, Marseille, Bordeaux, Nice, Cannes, Toulouse, Aix).



Ce numéro comporte en double page centrale, pour les kiosques uniquement, un cahier de 24 p. « Rhône-Alpes » (dép. 38, 42, 69, 73 et 74), un cahier de 24 p. « Midi-Pyrénées/Aquitaine » (dép. 31 et 33), un cahier de 16 p. « Méditerranée » (dép. 06, 13, 30, 34 et 83), un cahier de 12 p. « Bretagne/Pays de la Loire » (dép. 22, 29, 35, 44, 49, 53, 56, 72 et 85), un cahier de 12 p. « Centre » (dép. 18, 28, 36, 37, 41 et 45) ainsi qu'une surcouverture nationale de 4 p. « La Poste Star Wars » pour tous les abonnés, un 2 p. national avec calque « Google » placé en p. 59, un encart national de 2 p. « Sac Figaro » mis sous film pour tous les abonnés, un encart de 8 p. « Valette Foie Gras » mis sous film pour tous les abonnés de Paris intra-muros, un catalogue de 252 p. « Galeries Lafayette Cadeaux » mis sous film pour Paris et la région parisienne, en kiosque uniquement, et un catalogue de 52 p. « Bellini » mis sous film pour le département 13.

Extraits des magazines inclus dans les éditions week-end du Figaro et du Monde du 5/12/2015

Ces encartages ayant une finalité commerciale, sans vocation à contribuer au débat démocratique et sans valeur ajoutée sociétale particulière, avec une meilleure capacité de répercussion de la contribution sur les annonceurs, il n'y a aucune raison pour que ces tonnages contribuent en nature à l'éco-contribution.

Sur ce point précis, les débats parlementaires éclairent clairement l'esprit de la loi.

Cette distinction ne pose aucun problème juridique particulier, dans la mesure où il s'agit d'une caractéristique objective. Assujettir ces encartages publicitaires en nature poserait en revanche un véritable problème juridique d'égalité devant l'impôt et devant la loi : doivent être traités de la même manière les catalogues distribués avec une publication de presse et ceux distribués par d'autres canaux.

B. Application de critères ouvrant droit à une contribution en nature

Après application de l'abattement et des bonus/malus du barème éco-différencié, chaque titre se verra appliquer un montant d'éco-contribution par tonne. Conformément au deuxième alinéa du IV de l'article L541-10-1, la presse peut néanmoins contribuer pour « *tout ou partie* » en nature « *en fonction des caractéristiques des publications* ».

Ce rapport propose de moduler la part de contribution en nature sur la base de **quatre critères** reflétant ensemble les objectifs de l'éco-contribution : éco-conception, gestion de la fin de vie des produits et promotion de l'économie circulaire. **Pour chaque critère respecté, la publication pourra contribuer en nature à hauteur de 25%.** Le cumul de ces quatre critères permet donc aux publications les plus vertueuses de contribuer tout en nature.

Les deux premiers critères s'appuient sur les bonus/malus du barème éco-différencié (BED), ce qui devrait faciliter la déclaration administrative.

A noter que, pour éviter toute confusion entre ces critères et les bonus/malus du barème éco-différencié et pour améliorer la lisibilité du dispositif, il paraît important d'imposer l'usage d'un terme différent, d'où l'emploi du mot « critère ».

Critère n° 1 (application progressive) : Achats responsables de papier.

- **A l'entrée en vigueur du décret** : 100% de papier « recyclé ou certifié », sans distinction entre fibres issues du bois ou du papier recyclée ;

- **Trois ans après l'entrée en vigueur** : 50% minimum de fibres recyclées.

L'absence de traçabilité des fibres, qu'il s'agisse de fibres recyclées ou de fibres vierges, constitue une pratique inacceptable qu'il convient de ne pas encourager. Le BED applique déjà un malus net de 5% aux papiers qui ne sont ni recyclés, ni issus de forêts durablement gérées.

Même s'il ne faut pas opposer fibres vierges et fibres recyclées, le papier recyclé présente un intérêt écologique évident, notamment en termes de consommation d'énergie et d'eau. (voir tableau ci-contre). La loi transition énergétique pour la croissance verte apporte dans son article 79 une définition du papier recyclé : « Un papier recyclé est un papier contenant au moins 50 % de fibres recyclées ».

Impact écologique de la fabrication d'une tonne de papier à partir de fibres vierges et à partir de papier usagé recyclé

	Consommation d'eau	Consommation d'énergie	Teneur en agents organo-halogènes dans les eaux rejetées
Fibres vierges	15m3	9600 kWh	280g
Papier recyclé	8m3	3600 kWh	50g

Source : rapport de Serge Bardy sur la filière papetière (page 90)

Pour la presse, le choix de recourir ou non à du papier recyclé relève avant tout d'un choix. Un grand nombre de titres utilisent du papier recyclé : journaux quotidiens, magazines TV, presse imprimée sur du papier journal amélioré, etc. Comme cela a d'ores et déjà été observés pour les imprimés publicitaires, sous l'effet vertueux du barème éco-différencié, les titres ont la possibilité d'évoluer dans le type de papier utilisé : passage de papier satiné supérieur à du papier satiné pour les hebdomadaires, abandon des couvertures pelliculées, recours à du papier journal amélioré.

Néanmoins, afin de laisser aux éditeurs un délai d'adaptation, il est préconisé de mettre en œuvre ce critère avec un palier. A la mise en œuvre, du décret, pourront bénéficier de ce critère les titres imprimés sur du papier entièrement recyclé et/ou issu de forêts durablement gérées.

Bref état des lieux de la production française de papier recyclé

En France en 2013, 869T de papiers de presse ont été produits, dont 591T de fibres recyclées. Alors que les fibres vierges contribuent à hauteur de 40% dans la fabrication des papiers et cartons en France, le taux d'utilisation des fibres recyclées dans les papiers de presse fabriqués en France était en moyenne de 68%.[1]

Il ne reste plus que deux usines en France produisant du papier journal (Golbey, près d'Epinal, et Chapelle Darblay près de Rouen). Contrairement à l'usine UPM de Chapelle Darblay, l'usine Norskeskog de Golbey ne produit pas de papier 100% recyclé, car son implantation au cœur de la forêt des Vosges lui permet de nouer des partenariats de proximité avec des scieries pour récupérer les déchets de bois (sciures et copeaux) et les rondins d'éclaircie. Il s'agit d'un bel exemple d'économie circulaire pérenne qui nous incite à ne pas opposer fibres vierges et fibres recyclées.

Doivent être considérées comme des fibres issues de forêts durablement gérées les fibres issues de produits forestiers certifiés par un programme de certification reconnu, notamment les deux principaux labels que sont le Forest Stewardship Council (FSC) et le Programme de Reconnaissance des Certifications Forestières (PEFC). Même si la certification des forêts n'est pas encore parvenue à engendrer une évolution généralisée de la gestion des forêts et des pratiques d'abattage dans d'autres parties du monde, elle demeure un outil important par lequel les entreprises forestières peuvent témoigner de leur engagement à respecter des normes sociales et environnementales rigoureuses[39].

Les grands types de papier (par ordre de capacité à contenir des fibres recyclées) :

- Papier journal – *généralement issu de fibres recyclées à plus de 90%*
- Papier journal « amélioré » (papier journal blanchi) - *peut contenir 50% de fibres recyclées*
- Papier satiné (*utilisé pour les magazines TV*) – *peut contenir 50% de fibres recyclées*
- Papier satiné supérieur (utilisé par la plupart des hebdomadaires d'information) – *maximum 20 à 30% de fibres recyclées*
- Papier LWC (utilisé notamment pour les mensuels) – *pas ou peu de fibres recyclés*

Critère n°2 (application progressive)
Recyclabilité : pas plus d'un élément perturbateur de recyclage

- **A l'entrée en vigueur** : pas plus d'un élément perturbateur de recyclage hors blisters postaux ;

- **Trois ans après l'entrée en vigueur** : application stricte.

Le BED plafonne à trois le nombre de malus applicables, soit un malus maximal de 15%, mais un titre peut néanmoins cumuler plus de trois éléments perturbateurs de recyclage.

A défaut de pouvoir donner une amplitude plus importante au BED, du fait de l'impossibilité de doter la presse d'un BED spécifique, les titres présentant plus d'un élément perturbateur de recyclage devraient contribuer sous forme financière.

Il faut toutefois noter que les blisters postaux sont considérés comme un élément perturbateur de recyclage. Or, ceux-ci sont imposés par La Poste aux titres distribués par voie postale, qui n'ont aujourd'hui pas de réelle marge de manœuvre en la

[39] « Situation des forêts du monde » - Rapport de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, 2011, page 56.

matière[40]. A cela s'ajoute un débat en cours sur les plastiques biodégradables, étant donné que la loi interdit désormais la mise sur le marché de sacs plastiques[41], les blisters biodégradables étant toutefois pleinement considérés comme des éléments perturbateurs de recyclage.

Les publications ont donc réellement besoin d'un délai d'adaptation pour ce critère, soit en conservant les blisters postaux mais en travaillant sur les autres EPR, soit en abandonnant les blisters postaux au profit d'autres méthodes de distribution.

Il convient de noter que les blisters – et de manière générale les éléments non pulpables - ne sont pas les éléments perturbateurs les plus problématiques à gérer pour les industriels du recyclage. Les professionnels ont en revanche attiré notre attention sur certains types d'encres, qui constituent quant à elles de vrais obstacles au recyclage[42]. Préoccupée par ce sujet, la COPACEL a d'ailleurs mis en place un groupe de travail à ce sujet[43].

Critère n°3

Maîtrise de l'empreinte carbone via l'économie circulaire de proximité : achat de papier et impression dans une distance kilométrique maximale de 1500km

Distance kilométrique fabricant de papier → imprimeur
+
Distance kilométrique imprimeur → centre de diffusion

< 1500km

[40] La Poste propose toutefois une « offre à découvert », mais celle-ci est encore perfectible. Cette offre implique qu'une bonne partie de la 4ème de couverture est neutralisée (contraintes bloc adresse AFNOR, lisibilité par machiens, etc.), ce qui pose des problèmes éditoriaux et publicitaires. Selon une audition de La Poste réalisée dans le cadre de cette mission, il n'existe pas, pour l'instant, de machine de tri mécanisé pour l'offre à découvert. Les travaux et développements portent surtout sur l'amélioration de l'offre à découvert pour les magazines, qui ont moins besoin d'être rigidifiés et protégés que la presse journal. Les représentants de La Poste nous ont exprimé leur sentiment que l'offre à découvert ne correspondra jamais à tout le marché. Les envois sous enveloppes existent, mais sont aujourd'hui marginaux (moins de 5% du marché), essentiellement en presse spécialisée. C'est un modèle plus cher (cadences de mises sous enveloppe plus longues).

[41] L'article 75 de la loi transition énergétique pour la croissance verte prévoit l'interdiction des emballages en plastique oxo-fragmentable. Cela concerne les blisters postaux. Ceux-ci devraient être progressivement remplacés par des emballages en plastique biodégradable. Si leur prix sont aujourd'hui élevé, l'augmentation du marché devrait naturellement entraîner des économies d'échelle de nature à baisser à court ou moyen terme le prix de vente. Une baisse de prix d'environ 20% a déjà été constatée depuis quatre ans.

[42] Audition de Pascal Geneviève (président de FEDEREC).

[43] Ce groupe de travail sur les encres a pour objectif de résoudre le problème de la présence d'encre dites « Indigo » sur certains papiers graphiques. La présence de ces encres contamine la pâte désencrée, qui se traduit par un « poivrage » (points de couleurs) sur le produit fini. Source : rapport annuel COPACEL 2014.

Le transport est le plus gros contributeur (27,0 %) d'émissions de gaz à effet de serre (GES)[44]. A cet égard, le législateur s'est préoccupé de la notion de proximité, qui entre dans le champ de l'éco-conception et fait partie des éléments dont le cahier des charges des éco-organismes doit tenir compte (article L541-10, 11° du II)[45].

La distance kilométrique de référence inclurait la fourniture de papier et l'imprimerie dans une distance maximale additionnée de 1500km du centre de diffusion (réseau Presstalis, plateformes de préparation et de distribution du courrier – PPDC – du réseau postal). Seraient ainsi valorisés les achats « courtes et moyennes distances ».

Afin de tenir compte des spécificités géographiques propres à chaque territoire, notamment aux îles et aux territoires d'outre-mer, la contribution en nature pourrait toutefois être accordée aux titres qui justifieraient d'une incapacité à respecter ce critère et d'un approvisionnement et d'une impression dans une distance kilométrique minimale pour des caractéristiques de papier et de publication similaires.

A noter que nous aurions préféré substituer à ce critère un critère d'empreinte carbone, mais cela s'avère trop compliqué du fait de l'absence de base de données pré-constituée, applicable à l'ensemble de la presse et dument contrôlable. A terme, cependant, on ne peut qu'inviter la presse et les partenaires compétents (ADEME, CTP) à constituer une telle base de données, afin de faire évoluer ce critère en ce sens.

Critère n°4
Affichage environnemental et transparence sur les caractéristiques environnementales des produits

Ce critère serait applicable aux titres qui publieraient des informations sur leurs caractéristiques environnementales. Celles-ci devraient couvrir a minima les données suivantes :

- Origine(s) géographique(s) du papier ;
- Lieu d'impression et nom de l'imprimeur ;
- Taux de fibres recyclées ;
- Le cas échéant, taux de fibres non tracées ;
- Montant de l'éco-contribution versée pour l'exemplaire concerné ;

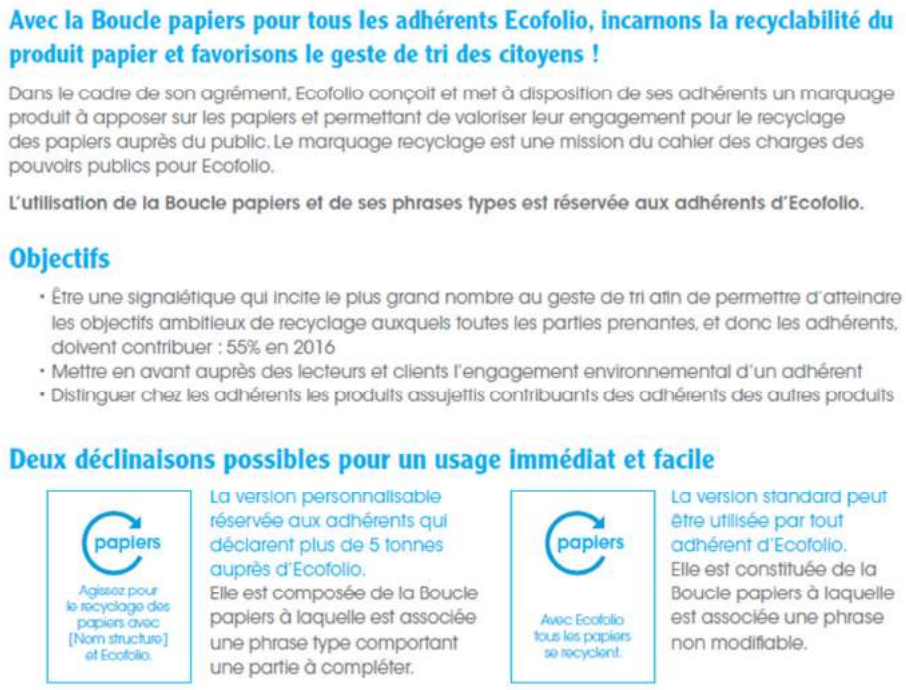
[44] « Chiffres clés du Transport », édition 2015, commissariat Général du Développement Durable (CGDD), page 27.
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Chiffres_cles_du_transport_2015.pdf

[45] « *Les cahiers des charges peuvent prévoir, selon les filières, la mise en place par l'éco-organisme d'incitations financières définies en concertation avec les parties prenantes, à la prévention des déchets et à leur gestion à proximité des points de production* »

- Estimation des émissions de gaz à effet de serre dues à la fabrication de l'exemplaire.
- Pour les titres édités par des sociétés soumises aux dispositions de l'article L225-102-1 du code du commerce sur le reporting extra-financier : lien court ou flashcode vers le rapport RSE ;
- Impression du triman sur la version papier[46] ;
- Information sur la consigne de tri à destination du lecteur, éventuellement sur un modèle commun à l'ensemble des éditeurs, comparable à ce qui est pratiqué pour les emballages (cf ci-contre).

Deux exemples d'emballages indiquant une consigne de tri

En plus de ces éléments, les publications pourront bien entendu valoriser leur engagement, via l'apposition volontaire du logo de l'éco-organisme (Boucle papiers



Avec la Boucle papiers pour tous les adhérents Ecofolio, incarnons la recyclabilité du produit papier et favorisons le geste de tri des citoyens !

Dans le cadre de son agrément, Ecofolio conçoit et met à disposition de ses adhérents un marquage produit à apposer sur les papiers et permettant de valoriser leur engagement pour le recyclage des papiers auprès du public. Le marquage recyclage est une mission du cahier des charges des pouvoirs publics pour Ecofolio.

L'utilisation de la Boucle papiers et de ses phrases types est réservée aux adhérents d'Ecofolio.

Objectifs

- Être une signalétique qui incite le plus grand nombre au geste de tri afin de permettre d'atteindre les objectifs ambitieux de recyclage auxquels toutes les parties prenantes, et donc les adhérents, doivent contribuer : 55% en 2016
- Mettre en avant auprès des lecteurs et clients l'engagement environnemental d'un adhérent
- Distinguer chez les adhérents les produits assujettis contribuants des adhérents des autres produits

Deux déclinaisons possibles pour un usage immédiat et facile

La version personnalisable réservée aux adhérents qui déclarent plus de 5 tonnes auprès d'Ecofolio.
Elle est composée de la Boucle papiers à laquelle est associée une phrase type comportant une partie à compléter.

La version standard peut être utilisée par tout adhérent d'Ecofolio.
Elle est constituée de la Boucle papiers à laquelle est associée une phrase non modifiable.

Extrait de la notice 2016 d'EcoFolio, rubrique « Valoriser votre engagement »

[46] Le logo Triman constitue une signalétique commune dont l'affichage est obligatoire sur tous les produits recyclables qui relèvent d'une consigne de tri. Le décret n°2014-1577 du 23 décembre 2014 prévoit toutefois que l'apposition du logo Triman peut se faire sur un support dématérialisé (article R 541-12-18 du code de l'Environnement).

d'EcoFolio). Néanmoins, à l'instar des règles applicables aux autres metteurs sur le marché, cela ne saurait entrer dans le cadre de leur contribution en nature.

Il faut noter qu'en la matière les titres ne partent pas de zéro. On peut notamment citer deux exemples concrets qui vont dans ce sens :

- Dès 2011, l'UNIC (fédération professionnelle des imprimeurs) a contribué à l'expérimentation nationale de l'affichage des caractéristiques environnementales des produits via l'initiative « Scoredit ».

Visuel de l'étiquette issue de l'initiative Scoredit – Source : MEDDE

- Le SEPM a mis en place un « Indice écologique des magazines », ayant comme vocation initiale une auto-évaluation des titres dans une perspective d'amélioration des process[47].

C. Mise en œuvre pratique de la contribution en nature

a. Valorisation des espaces publicitaires

Les méthodes de valorisation des campagnes publicitaires font l'objet d'un débat houleux entre l'éco-organisme EcoFolio et les éditeurs de presse.

La difficulté provient du fait que le tarif public des espaces publicitaires ne correspond pas au tarif moyen réellement appliqué. Ce point fait consensus. EcoFolio a diligenté une étude réalisée par l'agence Good Angel Media, spécialisée

[47] Projet initié par la Commission développement durable du SEPM, qui réunit des représentants du SEPM, d'UNI Editions, Mondadori France, Prisma Media, Lagardère Active, Bayard Presse et Express-Roularta, réalisé en partenariat avec le Master en Sciences et Génie de l'Environnement de l'Université Paris VII, avec un financement de l'ADEME pour l'interface web.

dans le conseil et l'achat d'espace publicitaire média et hors-médias. Cette étude estime le rabais accordé par rapport aux prix publics à 68% en moyenne, avec des taux variant de -30% pour la presse professionnelle à -83% pour la PQR[48].

	Tarif brut vague hiver 2014/2015	Tarif net vague hiver 2014/2015	Estimation remises commerciales
Presse Magazine	2 803 000,00 €	981 050,00 €	-65%
Presse Quotidienne Nationale*	1 874 000,00 €	655 900,00 €	-65%
Presse Quotidienne Gratuite	1 179 000,00 €	353 700,00 €	-70%
Presse Quotidienne Régionale	2 401 200,00 €	406 000,00 €	-83%
Presse Professionnelle	830 943,00 €	581 660,00 €	-30%
Presse Hebdomadaire Régionale	328 162,00 €	75 477,00 €	-77%
	9 416 305 €	**3 053 787 €**	**-68%**

* y compris les suppléments
Sources : Kantar / éditeurs

Source : Etude Good Angel Media pour EcoFolio

Cette enquête valorise à 6 millions d'euros le montant des deux vagues de publicité annuelles issues de la convention volontaire d'engagement de la presse.

Ces chiffres sont vigoureusement contestés par les éditeurs de presse, qui font valoir à juste titre que les rabais de ce niveau ne sont pas automatiquement accordés aux annonceurs achetant un faible volume.

Nous préconisons donc d'appliquer un **abattement moyen de 50% sur les tarifs publics affichés par les éditeurs.**

b. Conventionnement du dispositif

Afin que le dispositif puisse fonctionner, l'éco-organisme et les éditeurs de presse devront conclure une convention déterminant les modalités de mise à disposition des encarts publicitaires par l'éco-organisme (notamment périodicité et format des campagnes de presse) avant le 31/09/2017.

Cette convention pourra notamment prévoir des déclinaisons régionales pour les titres de presse régionale, ou des déclinaisons professionnelles pour la presse professionnelle. En effet, les consignes de tri peuvent significativement varier d'une collectivité à l'autre, selon que l'on soit en zone urbaine ou rurale et selon le type de collecte. En outre, les couleurs des bacs de collecte ne sont pas harmonisées sur l'ensemble du territoire. Enfin, les consignes de tri locales ne sont pas toujours à jour. De ce fait, il peut même arriver que les consignes de tri de la campagne nationale soient parfois en contradiction avec les consignes que le citoyen doit appliquer au quotidien.

[48] Etude Good Angel Media – Source : EcoFolio

A défaut d'accord entre les parties avant le 31/09/2017, les modalités seraient fixées par les ministères de la Culture (DGMIC) et du Développement Durable (DGPR).

A noter que, à l'heure où nous nous apprêtons à publier ce rapport, la Cour des Comptes indique dans son rapport annuel

c. Modalités de déclaration : déclaration par entité juridique avec ventilation titre par titre, et application des critères au prorata des tonnages concernés

Pour des raisons pratiques, il semble préférable que chaque entité juridique réalise une déclaration annuelle de ses tonnages.

Le cas échéant, cette déclaration annuelle devra être ventilée titre par titre, chaque titre étant identifié par un numéro à la Commission Paritaire des Publications et Agences de presse (CPPAP). Outre les considérations pratiques et comptables qui imposent une telle ventilation, celle-ci permettra de conduire une évaluation fine, rapidement après la mise en œuvre, du montant de l'éco-contribution par catégories de presse.

Il faut toutefois noter que, derrière un même numéro de CPPAP, un titre peut présenter des caractéristiques environnementales contrastées. Il est indispensable que le dispositif en tienne compte et permette une déclaration au prorata, aussi bien en ce qui concerne l'application des bonus et malus du barème éco-différencié d'EcoFolio qu'en ce qui concerne les critères ouvrant droit à une contribution en nature.

Exemples : les pages saumon du Figaro se verront appliquer un malus pour fibre teintée, mais pas le reste du journal. Il conviendra alors que le malus de 5% ne s'appliquera qu'au tonnage correspondant aux pages saumon, et non à l'ensemble du titre. De même, il est fréquent qu'un journal soit régulièrement ou ponctuellement accompagné d'un supplément sur papier satiné. Les éventuels malus ne s'appliqueraient qu'au prorata des tonnages concernés, et les critères ouvrant droit à la contribution en nature seront également appliqués au prorata.

d. Entrée en vigueur

La réforme de l'article L541-10-1 du code de l'environnement prendra effet au 1er janvier 2017. En conséquence, la presse et les nouveaux metteurs sur le marché devront payer en 2018 une contribution correspondant au tonnage mis sur le marché au cours de l'année 2017.

e. Intégration de la presse dans les discussions sur le groupe de travail de réagrément

Le réagrément de l'éco-organisme fait l'objet de nombreux groupes de travail, animés par la DGPR et rassemblant toutes les parties prenantes. La presse n'y est pour l'instant représentée que via un observateur, proposé par le Ministère de la Culture et de la Communication en tant que personnalité qualifiée. Il paraît indispensable que la presse soit dûment représentée dès que possible.

Les familles de presse devront naturellement s'entendre sur un représentant unique.

D. Evaluation du montant de l'éco-contribution

a. Difficultés méthodologiques

L'évaluation financière globale du dispositif est hasardeuse et complexe à réaliser pour plusieurs raisons :

- L'ADEME fournit une estimation du tonnage global de la presse par grandes catégories (presse magazine – presse payante d'information – presse gratuite d'information), mais ces chiffres ne correspondent pas exactement aux périmètres des syndicats de presse. De plus, ces estimations ne tiennent pas compte des bonus/malus du BED d'EcoFolio ;

- Il n'existe aucune base de données complète sur les caractéristiques environnementales des titres, et ceux-ci communiquent très peu sur ces données. Nous avons pu tester par nous-mêmes auprès de plusieurs services clients que lorsqu'un abonné demande à son journal de lui fournir un taux de fibre recyclée ou l'origine géographique du papier, la donnée est fournie dans moins d'un cas sur deux, et n'est pas toujours corroborée par les informations obtenues auprès des imprimeurs et/ou des papetiers. De même, de nombreux titres ne mentionnent pas leur lieu d'impression dans l'ours. L'origine géographique du papier est par ailleurs une donnée tout à fait opaque. C'est d'ailleurs ce constat qui motive l'application du critère n°5 ;

- Le poids des publications, de même que leurs caractéristiques techniques, peut varier dans l'année au sein d'un même titre, du fait des suppléments, ce qui rend l'évaluation du tonnage titre par titre complexe. Le poids des encartages publicitaires peut également varier significativement d'une année sur l'autre. Les éditeurs ne disposent pas d'information précise sur les tonnages concernés ;

- Les calculs sont effectués sur la base d'une éco-contribution à 54€ la tonne, mais ce barème est susceptible d'évoluer significativement à court terme, comme développé dans la première partie de ce rapport.

b. Estimation globale de la contribution de la presse en nature et en numéraire

Selon l'ADEME, le coût total estimé pour la presse de l'éco-contribution (estimation théorique avant éco-modulation) représenterait un montant global de 36 millions d'euros (chiffré calculé sur les données 2014 et pour une éco-contribution de 54 € HT/Tonne), réparti comme tel :

Presse gratuite d'information	**36kT**	**1,94M€**
Presse des collectivités territoriales	**35,6kT**	1,92M€
Presse payante sur papier journal	**272,4kT** (311 kT avant abattement)	14,7M€
Presse magazine	**272,4kT** 291,1kT avant abattement)	13,77M€
	TOTAL	**32,33M€**

Soit une contribution cible réelle de 32,33M€.

Selon nos estimation, la contribution financière totale de la presse devrait attendre environ 11M€, sur la base d'une éco-contribution à 54€/tonne, soit environ un tiers de contribution en numéraire et deux tiers en nature.

Environ la moitié de ce montant devrait être supporté par la presse magazine, mais certains titres appartenant à cette famille de presse pourront contribuer intégralement en nature comme par exemple les magazines TV. A l'inverse, les publications riches en échantillons et contenant une couverture pelliculée seraient assujetties sous forme financière à hauteur de 75% (cas de titres comme Marie-Claire, Vogue, GQ, Glamour, Vanity Fair, etc.)

La contribution financière de la presse sur papier journal (notamment PQR, PQN et presse gratuite d'information) reposera essentiellement sur les suppléments et encartages publicitaires, pour un montant total estimé à 3M€.

A noter que la presse spécialisée et la presse hebdomadaire régionale constituent deux familles de presse que l'on retrouve à la fois dans la catégorie journal et dans les magazines.

Quant aux presses des collectivités territoriales paieront intégralement en numéraire, la loi ne leur ouvrant pas la possibilité de contribuer en nature, soit environ 2M€.

Le montant des campagnes publicitaires de l'éco-organisme serait donc multiplié par 2 (selon les hypothèses de valorisation les plus favorables à la presse) voire 3,5 (selon les hypothèses de valorisation retenue par EcoFolio).

c. Une augmentation trop brusque du montant de l'éco-contribution pourrait gravement asphyxier la presse et l'ensemble des metteurs sur le marché

Comme indiqué dans la première partie de ce rapport, la REP papier présente un schéma haussier qui se traduit par un effet de ciseau pour les metteurs sur le marché. Ce phénomène est inhérent au mode de calcul de l'éco-contribution : celui-ci augmente mécaniquement lorsque le recyclage progresse au sein des collectivités.

Une augmentation à court terme du montant de l'éco-contribution à 70€ ou 80€ la tonne n'est pas un scénario exclu. Cela aurait pour effet de porter le montant global de l'éco-contribution autour de 15M€. Or, les auteurs de ce rapport estiment que le seuil d'acceptabilité économique de l'éco-contribution pour la presse ne peut pas dépasser 14M€ dans la situation actuelle[49].

Plusieurs pistes peuvent être évoquées :

- Cesser tout versement d'argent aux collectivités qui ne recyclent pas le papier (notamment à celles qui ont recours à l'incinération) ;
- Généraliser le bac papier dans les collectivités afin de réduire les coûts du tri et harmoniser les consignes de tri ;
- Plafonner réglementairement le montant du barème aval ;
- Envisager le rapprochement des éco-organismes du papier et des emballages.

[49] Cette conviction est le fruit des nombreux échanges et allers-retours effectués avec les syndicats de presse, ayant permis de tester différentes hypothèses de travail.

Annexes

Liste des personnes auditionnées et/ou sollicitées dans le cadre de ce rapport

Les auteurs de ce rapport remercient chaleureusement l'ensemble de ces personnes pour leurs éclairages et leur disponibilité

ADEME

- Jean-Charles Caudron, chef de service « produits et efficacité matière »

AFDPE (Association Française des Distributeurs de Papiers et d'Emballages)

- Hadrien Cottin, secrétaire général

AMF (Association des Maires de France)

- Sylviane Oberlé, responsable prévention des pollutions à l'AMF
- René Martinez, président et Sitom Sud-Rhône
- Karine Aguillaume, directrice du Sitom Sud Rhône
- Nicolas Aveline, directeur d'exploitation du Syndicat Mixte de la Vallée de l'Oise

Amorce

- Nicolas Garnier, délégué général
- Benoît Jourdain, vice-président déchets et filières REP
- Nicolas Roussat, responsable du pôle déchets

Pierre-Jean Benghozi, économiste des industries numériques (ARCEP)

Françoise Benhamou, économiste de la culture (Université Paris 13 / ARCEP)

Julia Cagé, économiste des médias (Sciences Po)

Jean-Marie Charon, sociologue des médias (CNRS / EHESS)

Club des Bioplastiques

- Christophe Doukhi-De Boissoudy, président du club et directeur général de Novamont France
- Jean-Marc Nony, vice-président du Club et directeur développement durable du groupe Sphere.

CNR (Centre National du Recyclage)

- Bertrand Bohain, délégué général

COPACEL (Union Française des Industries des Cartons, Papiers et Celluloses)

- Paul-Antoine Lacour, délégué général
- Patrick De Noray, directeur recyclage et produits
- Guillaume Levasseur, chargé de mission recyclage et produits
- Arnaud Dauxerre, responsable achat de matières premières du groupe UPM
- Jean-François Serre, directeur achats et logistique du groupe Nosrskeskog

CTP (Centre Technique du Papier)

- François Vessière, président
- Gilles Lenon, directeur général
- Philippe Ritzenthaler, directeur des opérations

Evelyne Didier, sénatrice

Patrick Eveno, historien de la presse (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

Ecofolio

- Géradline Poivert, directrice générale
- Nathalie Moretton, conseillère en charge des affaires publiques
- Julien Dubourg, responsable adhérents
- Fabrice Van Kote, directeur de la communication
- Jean-François Robert, responsable industriel
- Xavier Rebardy, responsable juridique

Ecosystèmes

- Christian BRABANT, directeur général
- Guillaume DUPARAY, directeur des affaires institutionnelles et de la collecte
- Matthieu SASSIER, consultant en affaires publiques (cabinet Rivington)

FEDEREC

- Pascal Gennevieve, président de la branche papiers-Cartons de FEDEREC (fédération des entreprises du recyclage)

Brigitte Legeay-Costes

Maury Imprimeurs

- Jean-Paul Maury, président directeur général
- Serge Chardon, directeur achats

Ministère de la Culture

- Fleur Pellerin, Ministre
- Jérôme Bouvier, conseiller chargé des métiers de la presse et de l'information auprès de la Ministre Fleur Pellerin
- Nicolas Vignolles, conseiller parlementaire de la Ministre Fleur Pellerin

- Fabrice Casadebaig, sous-directeur de la presse et des métiers de l'information
- Sophie Lecointe, chef du bureau du régime juridique de la presse et des métiers de l'information
- Maria Damnjanovic, chargée de mission au bureau du régime juridique de la presse

Ministère du développement durable

- Ségolène Royal, Ministre
- Philippe Bodenez, conseiller risques technologiques, sûreté nucléaire et économie circulaire au cabinet de la Ministre Ségolène Royal
- Nadia Herbelot, adjointe au chef du bureau de la qualité écologique des produits
- Karine Gisquet, chargée de mission prévention des déchets et filières papiers et textiles.

La Poste

- Arnaud Tomasi, directeur des activités presse
- Jean-Marc Routier, directeur des affaires institutionnelles

Ouest France (visite du site de Chantepie - 35)

- Jean-Paul Boucher, directeur général délégué d'Ouest France
- Philippe Vermandé, directeur industriel
- Daniel Floc'h, rédacteur en chef adjoint – chargé de mission auprès de la présidence
- Arnaud Wajdzik, directeur départemental du Maine-et-Loire

Presstalis

- Anne-Marie Couderc, présidente du conseil d'administration
- Christian Carisey, directeur de l'international et des affaires institutionnelles
- Audrey Epeche, responsable de la communication institutionnelle

Observatoire de la presse

OJD

- Philippe Rincé, directeur général

Imprimerie RiccoBono (visite du site de Tremblay en France – 95)

- Bernard Riccobono, président directeur général
- Wilfried Souchet, directeur d'usine
- Thierry Doll, directeur commercial

SeaLock

- Jean-Marc Barki, président directeur général

SPPP (Société Professionnelle des Papiers de Presse)

- Laurent Favier, directeur techniques
- Olivier Derville, directeur des achats

Syndicats de presse :

- **APGI** (Association de la Presse Gratuite d'Information)
    - Amandine Bonnet, responsable marketing de Direct Matin
    - Nathalie Desaix, directrice marketing et communication de 20Minutes
    - Frédéric Lecarme, directeur de l'exploitation de 20Minutes

- **FNPS (Fédération Nationale de la Presse Spécialisée)**
    - Christian Bruneau, président
    - Jacques Louvet, président d'honneur et trésorier de la FNPS
    - Catherine Chagniot, directrice déléguée
    - Charles-Henry Dubail, président de la commission environnementale de la FNPS
    - Aurélie Petit, responsable juridique
    - Marianne Berard-Quelin, présidente-directrice générale de la Société Générale de Presse
    - Eric Young, secrétaire général du syndicat nationale de la presse agricole et rurale
    - Jean-François Naviner, responsable fabrication et achat papier chez l'imprimeur JOUVE

- **SEPM (Syndicat des Editeurs de la Presse Magazine)**
    - Bruno Lesouef, président du conseil d'administration
    - Pascale Marie, directrice générale
    - Philippe Jourdan, directeur des fabrications (Lagardère Active)
    - Sylvaine Cartada, directrice de fabrication chez Prisma Presse

- **SPHR (Syndicat de la Presse Hebdomadaire Régionale)**
    - Bruno Hocquart de Turtot, directeur
    - Antoine Rivalain, directeur commercial

- **SPQN (Syndicat de la Presse Quotidienne Nationale)**
    - Francis Morel, président du SPQN et PDG du groupe Les Echos
    - Denis Bouchez, directeur
    - Sabine Ozil-Quintas, responsable des affaires économiques

- **SPQR/UPREG (Syndicat de la Presse Quotidienne Régionale)**
    - Jean Viansson Ponté, président
    - Jean Hornain, directeur général du Parisien Aujourd'hui en France
    - Haude d'Harcourt, conseillère relations avec les pouvoirs publics

Alain Tripier, cabinet d'études SEREHO

UDA (Union des Annonceurs)

- Pierre-Jean Bozo, directeur général
- Laura Boulet, directrice des affaires publiques et juridiques
- Hanaé Bisquert, juriste

UNIIC (Union Nationale des Industries de l'Impression et de la Communication)

- Pascal Bovero, directeur général
- Benjamin Mattely, responsable environnement

Vigéo

- Fouad Benseddik, directeur des méthodes et des relations institutionnelles
- Fanny Kroener, responsable des affaires institutionnelles

Article 91 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (1)

- Titre IV : LUTTER CONTRE LES GASPILLAGES ET PROMOUVOIR L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE : DE LA CONCEPTION DES PRODUITS À LEUR RECYCLAGE

Article 91

ELI: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/8/17/DEVX1413992L/jo/article_91
Alias: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/8/17/2015-992/jo/article_91

I.-L'article L. 541-10-1 du code de l'environnement est ainsi modifié :
1° Les 1° et 3° du II sont abrogés ;
2° Le IV est ainsi modifié :
a) Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :
« Pour les publications de presse, au sens de l'article 1er de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 précitée, conformes au premier alinéa et aux 1°, 2°, 3° et 5° de l'article 72 de l'annexe III au code général des impôts, sous réserve de ne pas constituer une des publications désignées aux a, c, d et e du 6° du même article 72, et les encartages publicitaires accompagnant une publication de presse et annoncés au sommaire de cette publication, la contribution mentionnée au premier alinéa du I du présent article peut être versée en tout ou partie sous forme de prestations 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. Un décret précise les conditions selon lesquelles cette contribution en nature est apportée, en fonction des caractéristiques des publications. » ;
b) Au dernier alinéa, les mots : « et en nature » sont supprimés et, à la fin, le mot : « décret » est remplacé par les mots : « arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement, des collectivités territoriales, de l'économie et de l'industrie » ;
3° Le VI est ainsi modifié :
a) Après le mot : « hygiène », la fin du 1° est ainsi rédigée : « et des papiers d'emballage ; »
b) A la fin du 2°, les mots : «, à l'exception des papiers carbone, autocopiant et stencils » sont supprimés.
II.-Le présent article entre en vigueur le 1er janvier 2017.

Tableau comparatif de l'article L 541-10-1 du Code de l'Environnement

Version en vigueur au 17/08/2015	Version à vigueur à partir du 01/01/2017
I. - A compter du 1er juillet 2008, tout donneur d'ordre qui émet ou fait émettre des imprimés papiers, y compris à titre gratuit, à destination des utilisateurs finaux, contribue à la collecte, à la valorisation et à l'élimination des déchets d'imprimés papiers, ménagers et assimilés ainsi produits.	I. - A compter du 1er juillet 2008, tout donneur d'ordre qui émet ou fait émettre des imprimés papiers, y compris à titre gratuit, à destination des utilisateurs finaux, contribue à la collecte, à la valorisation et à l'élimination des déchets d'imprimés papiers, ménagers et assimilés ainsi produits.
La contribution peut prendre la forme de prestations en nature, dans les conditions prévues au deuxième alinéa du IV.	La contribution peut prendre la forme de prestations en nature, dans les conditions prévues au deuxième alinéa du IV.
II. - Sont exclus de l'assiette de la contribution visée au I :	II. - Sont exclus de l'assiette de la contribution visée au I :
1° Les imprimés papiers dont la mise sur le marché par une personne publique ou une personne privée, dans le cadre d'une mission de service public, résulte exclusivement d'une obligation découlant d'une loi ou d'un règlement ;	~~1° Les imprimés papiers dont la mise sur le marché par une personne publique ou une personne privée, dans le cadre d'une mission de service public, résulte exclusivement d'une obligation découlant d'une loi ou d'un règlement ;~~
2° Les livres, entendus comme un ensemble imprimé, illustré ou non, publié sous un titre, ayant pour objet la reproduction d'une oeuvre de l'esprit d'un ou plusieurs auteurs en vue de l'enseignement, de la diffusion de la pensée et de la culture ;	2° Les livres, entendus comme un ensemble imprimé, illustré ou non, publié sous un titre, ayant pour objet la reproduction d'une oeuvre de l'esprit d'un ou plusieurs auteurs en vue de l'enseignement, de la diffusion de la pensée et de la culture ;
3° Les publications de presse, au sens de l'article 1er de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, conformes aux dispositions du premier alinéa et des 1°, 2°, 3° et 5° de l'article 72 de l'annexe III au code général des impôts, sous réserve de ne pas constituer une des publications désignées aux a, c, d et e du 6° du même article 72. L'encartage publicitaire accompagnant une publication de presse n'est exclu que s'il est annoncé au sommaire de cette publication.	~~3° Les publications de presse, au sens de l'article 1er de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, conformes aux dispositions du premier alinéa et des 1°, 2°, 3° et 5° de l'article 72 de l'annexe III au code général des impôts, sous réserve de ne pas constituer une des publications désignées aux a, c, d et e du 6° du même article 72. L'encartage publicitaire accompagnant une publication de presse n'est exclu que s'il est annoncé au sommaire de cette publication.~~
III. - Jusqu'au 31 décembre 2009, sont également exclus de la contribution visée au I les envois de correspondances au sens de l'article L. 1 du code des postes et des communications électroniques, à l'exception du publipostage.	III. - Jusqu'au 31 décembre 2009, sont également exclus de la contribution visée au I les envois de correspondances au sens de l'article L. 1 du code des postes et des communications électroniques, à l'exception du publipostage.
Jusqu'au 31 décembre 2009, sont également exclus de la contribution visée au I les catalogues de vente par correspondance envoyés	Jusqu'au 31 décembre 2009, sont également exclus de la contribution visée au I les catalogues de vente par correspondance envoyés

nominativement.	nominativement.
A compter du 1er janvier 2010, dans des conditions fixées par décret, tout metteur sur le marché de papiers à usage graphique, transformés, manufacturés, conditionnés et destinés à être imprimés par ou pour le compte d'utilisateurs finaux contribue à la collecte, à la valorisation et à l'élimination des déchets papiers, ménagers et assimilés ainsi produits.	A compter du 1er janvier 2010, dans des conditions fixées par décret, tout metteur sur le marché de papiers à usage graphique, transformés, manufacturés, conditionnés et destinés à être imprimés par ou pour le compte d'utilisateurs finaux contribue à la collecte, à la valorisation et à l'élimination des déchets papiers, ménagers et assimilés ainsi produits.
IV. - Sous sa forme financière, la contribution prévue au présent article est versée à un organisme agréé par les ministères chargés de l'environnement, des collectivités territoriales, de l'économie et de l'industrie, qui verse aux collectivités territoriales une participation financière aux coûts de collecte, de valorisation et d'élimination qu'elles supportent.	IV. - Sous sa forme financière, la contribution prévue au présent article est versée à un organisme agréé par les ministères chargés de l'environnement, des collectivités territoriales, de l'économie et de l'industrie, qui verse aux collectivités territoriales une participation financière aux coûts de collecte, de valorisation et d'élimination qu'elles supportent.
La contribution en nature repose sur le principe du volontariat des établissements publics de coopération intercommunale assurant l'élimination des déchets. Elle consiste en la mise à disposition d'espaces de communication au profit des établissements de coopération intercommunale assurant l'élimination des déchets ménagers qui le souhaitent. Ces espaces de communication sont utilisés pour promouvoir la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets.	~~La contribution en nature repose sur le principe du volontariat des établissements publics de coopération intercommunale assurant l'élimination des déchets. Elle consiste en la mise à disposition d'espaces de communication au profit des établissements de coopération intercommunale assurant l'élimination des déchets ménagers qui le souhaitent. Ces espaces de communication sont utilisés pour promouvoir la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets.~~ ***Pour les publications de presse, au sens de l'article 1er de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 précitée, conformes au premier alinéa et aux 1°, 2°, 3° et 5° de l'article 72 de l'annexe III au code général des impôts, sous réserve de ne pas constituer une des publications désignées aux a, c, d et e du 6° du même article 72, et les encartages publicitaires accompagnant une publication de presse et annoncés au sommaire de cette publication, la contribution mentionnée au premier alinéa du I du présent article peut être versée en tout ou partie sous forme de prestations 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. Un décret précise les conditions selon lesquelles cette contribution en nature est apportée, en fonction des caractéristiques des publications.***
Les contributions financières et en nature sont déterminées suivant un barème fixé par décret.	Les contributions financières ~~et en nature~~ sont déterminées suivant un barème fixé par ~~décret~~ ***arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement, des collectivités territoriales, de l'économie et de l'industrie***.
V. - (Abrogé)	V. - (Abrogé)
VI. - Pour l'application du présent article, on	VI. - Pour l'application du présent article, on

entend par :	entend par :
1° Imprimés papiers, tout support papier imprimé, à l'exception des papiers d'hygiène, d'emballage, de décoration, des affiches, des papiers à usage fiduciaire et des notices d'utilisation ou modes d'emploi ;	1° Imprimés papiers, tout support papier imprimé, à l'exception des papiers d'hygiène et des papiers d'emballage, ~~d'emballage, de décoration, des affiches, des papiers à usage fiduciaire et des notices d'utilisation ou modes d'emploi~~ ;
2° Papiers à usage graphique destinés à être imprimés, les papiers à copier, les papiers graphiques, les enveloppes et les pochettes postales, à l'exception des papiers carbone, autocopiant et stencils ;	2° Papiers à usage graphique destinés à être imprimés, les papiers à copier, les papiers graphiques, les enveloppes et les pochettes postales, ~~à l'exception des papiers carbone, autocopiant et stencils~~ ;
3° Metteur sur le marché, toute personne donneuse d'ordre qui émet ou fait émettre des papiers à usage graphique transformés, manufacturés, conditionnés et destinés à être imprimés, dont la collecte et le traitement relèvent de la compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements ;	3° Metteur sur le marché, toute personne donneuse d'ordre qui émet ou fait émettre des papiers à usage graphique transformés, manufacturés, conditionnés et destinés à être imprimés, dont la collecte et le traitement relèvent de la compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
4° Donneur d'ordre, la personne à l'origine de la politique générale promotionnelle, d'annonce, d'information ou commerciale, ou au nom ou sous l'appellation de laquelle cette politique a été menée ;	4° Donneur d'ordre, la personne à l'origine de la politique générale promotionnelle, d'annonce, d'information ou commerciale, ou au nom ou sous l'appellation de laquelle cette politique a été menée ;
5° Utilisateur final, la personne, physique ou morale, qui consomme un produit manufacturé mis sur le marché.	5° Utilisateur final, la personne, physique ou morale, qui consomme un produit manufacturé mis sur le marché.
Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret.	Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret.

Décision du Conseil Constitutionnel

Extrait de la décision n°2015-718 DC du 13 août 2015

- SUR CERTAINES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 91 :

37. Considérant que l'article 91 est relatif à l'extension du champ d'application de la « responsabilité élargie du producteur » sur les papiers ;

38. Considérant que le a) du 2° du paragraphe I de l'article 91 donne une nouvelle rédaction du deuxième alinéa du paragraphe IV de l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement pour étendre le champ de la contribution due au titre de la responsabilité élargie des producteurs de papier instituée par le premier alinéa du paragraphe I de cet article L. 541-10-1, d'une part, aux publications de presse au sens de l'article 1er de la loi du 1er août 1986 susvisée et conformes aux dispositions du premier alinéa et des 1°, 2°, 3° et 5° de l'article 72 de l'annexe III au code général des impôts, sous réserve de ne pas constituer une des publications désignées aux a), c), d) et e) du 6° du même article 72 et, d'autre part, aux encartages publicitaires accompagnant une publication de presse à condition qu'ils soient annoncés au sommaire de cette publication ; que cette contribution « peut être versée en tout ou partie sous forme de prestations 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. Un décret précise les conditions selon lesquelles cette contribution en nature est apportée, en fonction des caractéristiques des publications » ; qu'en vertu du paragraphe II de l'article 91, ces nouvelles dispositions entrent en vigueur à compter du 1er janvier 2017 ;

39. Considérant que les députés requérants soutiennent que les dispositions du a) du 2° du paragraphe I de l'article 91 méconnaissent le principe d'égalité devant la loi dès lors que la possibilité de verser la contribution sous forme de prestations en nature n'est pas ouverte à toutes les publications de presse ; que, selon eux, les dispositions contestées sont entachées d'incompétence négative dès lors qu'elles renvoient à un décret le soin de définir les conditions dans lesquelles la contribution pourra être versée en nature alors qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; qu'ils soutiennent, pour le même motif, que les dispositions contestées méconnaissent le principe d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

40. Considérant, en premier lieu, que, d'une part, la contribution instituée par le premier alinéa du paragraphe I de cet article L. 541-10-1 ne constitue pas une imposition de toutes natures ; que, d'autre part, le a) du 2° du paragraphe I de l'article 91 confie seulement au décret le soin de définir les conditions dans lesquelles la contribution en nature est apportée pour s'assurer que la mise à disposition d'encarts publicitaires soit d'une valeur équivalente à celle de la contribution financière ; qu'ainsi, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution doit être écarté ;

41. Considérant, en second lieu, qu'en adoptant les dispositions du a) du 2° du paragraphe I de l'article 91, le législateur a prévu que l'ensemble des publications de presse désormais soumises à la contribution pourront s'acquitter de tout ou partie de cette contribution sous forme de prestation en nature ; qu'il n'a donc pas institué de différence de traitement entre les catégories de publications de presse ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 6 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ;

42. Considérant que les dispositions du a) du 2° du paragraphe I de l'article 91, qui ne sont pas inintelligibles et ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution ;

Sigles utilisés

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
APGI : Association de la Presse Gratuite d'Information
BED : Barème Eco-Différencié
CPPAP : Commission Paritaire des Publications et Agences de Presse
CSMP : Conseil Supérieur des Messageries de Presse
CTP : Centre Technique du Papier
DGPR : Direction Générale de la Prévention des Risques (Ministère du Développement Durable)
DGMIC : Direction Générale de la Mondialisation et des Industries Culturelles (Ministère de la Culture)
EC : Eco-contribution
EPR : Elément Perturbateur de Recyclage
FNPS : Fédération Nationale de la Presse Professionnelle
IFGD : Issu de Forêts Gérées Durablement
IPG : (presse d') Information Politique et Générale
MEDDE : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique
PPDC : Plateforme de Préparation et de Distribution du Courrier
PQR : Presse Quotidienne Régionale
PQN : Presse Quotidienne Nationale
REP : Responsabilité élargie du producteur
RSE : Responsabilité Sociétale de l'Entreprise
SEPM : Syndicat des Editeurs de la Presse Magazine
SPGD : Service Public de Gestion des Déchets
SPQR : Syndicat de la Presse Quotidienne Régionale
SPQN : Syndicat de la Presse Quotidienne Nationale
UDA : Union Des Annonceurs
UNIIC : Union Nationale de l'Imprimerie et de la Communication