



**Avis n° 06-A-16 du 26 juillet 2006
relatif au dispositif d'indemnisation du ramassage et de
l'élimination des huiles usagées en France**

Le Conseil de la concurrence (section I),

Vu la lettre enregistrée le 16 mars 2006, sous le numéro 06/0024 A, par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi le Conseil de la concurrence, en application de l'article L. 462-1 du code de commerce, d'une demande d'avis relative au projet de réforme de l'indemnisation du ramassage et de l'élimination des huiles usagées ;

Vu le traité instituant la Communauté européenne, notamment les articles 87 à 89 ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence et, notamment, l'article L. 462-1 dudit code, et le décret 2002-689 du 30 avril 2002, fixant ses conditions d'application ;

Le rapporteur, la rapporteure générale adjointe, le commissaire du gouvernement entendus lors de la séance du 28 juin 2006 ainsi que les représentants de la Chambre syndicale nationale de l'industrie des lubrifiants, de la branche nationale des ramasseurs agréés d'huiles usagées du Conseil national des professions de l'automobile et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, en application de l'article L. 463-7, alinéa 2 du code de commerce ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

1. Par lettre enregistrée le 16 mars 2006 sous le numéro 06/0024 A, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi le Conseil de la concurrence d'une demande d'avis relative aux nouveaux dispositifs de soutien qui ont été adoptés par le conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ci-après « ADEME »), le 2 février 2006. Il s'agit, d'une part, du dispositif d'indemnisation des ramasseurs agréés d'huiles usagées et d'autre part, du dispositif de soutien à la régénération française d'huiles usagées noires.
2. Ces deux dispositifs ont été notifiés à la Commission européenne le 3 avril 2006 au titre de la réglementation sur les aides d'État. Un complément de notification a été transmis à la Commission le 19 juin 2006 et cette dernière a fait savoir le 26 juin à l'ADEME que d'autres investigations étaient nécessaires. En conséquence, les représentants de l'ADEME ont annoncé en séance qu'ils envisageaient de retarder de six mois la mise en œuvre de leur projet de réforme, initialement prévue pour le 1^{er} juillet 2006, dans l'attente des décisions de la Commission.

I. Le secteur de la récupération et du recyclage des huiles usagées

A. LES CARACTÉRISTIQUES DES HUILES USAGÉES

3. En 2004, la quantité (ou « gisement ») d'huiles usagées noires annuellement produite en France lors d'opérations de vidange, d'entretiens de véhicules et d'autres machines était estimée à environ 300 000 tonnes. Les véhicules fournissaient 83 % de cette quantité, le reste provenant d'installations industrielles.
4. Le caractère très polluant des huiles usagées les classent dans la catégorie des déchets dangereux, en application du décret n° 2002-540 du 18 avril 2002 relatif à la classification des déchets. C'est pour éviter le rejet de tels polluants que les pouvoirs publics interviennent dans ce secteur afin d'assurer une collecte optimale des huiles usagées.
5. Les huiles usagées peuvent être régénérées (procédés dits de « re-raffinage ») afin de produire des huiles de base de qualité identique voire, pour certains procédés de régénération récents, supérieure à celle des huiles de base neuves. Par ailleurs, les huiles usagées bénéficient d'un fort pouvoir énergétique et peuvent donc être valorisées en tant que combustible.

B. LE SOUTIEN AU RAMASSAGE DES HUILES USAGÉES

6. Les producteurs d'huiles usagées, appelés détenteurs, sont principalement les garagistes (environ 45 % des volumes collectés) et les industriels (16 % des volumes collectés). L'article 3 du décret n° 79-981 du 21 novembre 1979 modifié portant réglementation de la récupération des huiles usagées impose aux détenteurs l'obligation :

- soit de remettre les huiles usagées à des ramasseurs agréés ;
 - soit d'assurer eux-mêmes le transport de leurs huiles usagées afin de les remettre aux entreprises qui les collectent légalement, en France ou dans un autre État membre de l'Union européenne, ou afin de les mettre directement à la disposition d'un éliminateur agréé en France ou dans un autre État membre de l'Union européenne ;
 - soit d'assurer eux-mêmes l'élimination des huiles usagées qu'ils produisent à condition d'être titulaires d'un agrément.
7. La collecte d'huiles usagées est assurée par des ramasseurs, ou collecteurs, qui sont, conformément à l'article 4 du décret n° 79-981 du 21 novembre 1979 précité, soumis à une procédure d'agrément préfectoral. L'arrêté du 28 janvier 1999 relatif aux conditions de ramassage des huiles usagées impose l'obligation, pour les ramasseurs, de procéder à l'enlèvement de tout lot d'huiles usagées supérieur à 600 litres dans un délai de 15 jours. En 2005, près de 20 % des lots enlevés par les ramasseurs étaient d'un volume inférieur à 600 litres.
 8. L'arrêté du 28 janvier 1999 précité dispose que les ramasseurs ne peuvent exiger le paiement, par les détenteurs, d'une prestation d'enlèvement pour les huiles qui ne contiennent pas plus de 5 % d'eau. En revanche, il a pu être constaté par le passé une disposition des ramasseurs à acheter les huiles usagées aux détenteurs. Actuellement, les prix de reprise des huiles versées par les ramasseurs aux détenteurs sont nuls. Toutefois, s'il existe des prix de reprise, les ramasseurs sont tenus de les afficher, conformément à leurs obligations définies par l'arrêté du 28 janvier 1999.
 9. Les prix d'achat des huiles usagées par les éliminateurs (de 25 euros à 35 euros par tonne en 2005) n'ont jamais permis de couvrir le coût du ramassage (d'environ 80 euros par tonne en 2005). L'indemnisation du ramassage est donc nécessaire pour assurer qu'il soit effectué et éviter que les huiles usagées soient rejetées dans le milieu naturel. L'article 14 de la directive 75/439/CEE concernant l'élimination des huiles usagées prévoit en effet que *« les entreprises de collecte et/ou d'élimination peuvent bénéficier d'indemnités pour les services rendus. Ces indemnités ne doivent pas dépasser les coûts annuels non couverts et réellement constatés des entreprises, compte tenu d'un bénéfice raisonnable »*. Dans sa pratique actuelle, l'ADEME interprète le concept de bénéfice raisonnable comme un taux de marge et l'évalue à environ 5 %.
 10. L'organisation actuelle du secteur du ramassage des huiles usagées permet de collecter un peu plus de 80 % du gisement d'huiles usagées.
 11. Il est devenu rare que la collecte des huiles usagées soit la seule activité des ramasseurs agréés. Actuellement, cette activité ne représente environ que 25 % de l'ensemble des activités de ces entreprises qui, de plus en plus, assurent également l'enlèvement de l'ensemble des déchets des garagistes (pneus, batteries, etc.).

C. L'ÉLIMINATION DES HUILES USAGÉES ET LE PRINCIPE DE LA PRIORITÉ A LA RÉGÉNÉRATION

12. En France, l'élimination des huiles usagées prend actuellement deux formes : la régénération (valorisation matière) et l'utilisation comme combustible (valorisation énergétique).

13. L'article 3 de la directive 75/439/CEE impose que soit donnée la priorité à la régénération : « *Lorsque les contraintes d'ordre technique, économique et organisationnel le permettent, les États membres prennent les mesures nécessaires pour donner la priorité au traitement des huiles par régénération* ». L'article L. 541-38 du code de l'environnement issu de la loi du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur reprend cette obligation : « *Les seules utilisations des huiles minérales et synthétiques qui, après usage, ne sont plus aptes à être utilisées en l'état, pour l'emploi auquel elles étaient destinées comme huiles neuves, et dont le rejet dans le milieu naturel est interdit en vertu des dispositions du décret n° 77-254 du 8 mars 1977, sont, lorsque la qualité de ces huiles usagées le permet, la régénération et l'utilisation industrielle comme combustible. Cette dernière utilisation ne peut être autorisée que dans des établissements agréés et lorsque les besoins des industries de régénération ont été préférentiellement satisfaits* ». Les conditions d'application de ces dispositions, précisées à l'article 7 du décret du 21 novembre 1979 modifié, prévoient que : « *Les seuls modes d'élimination autorisés pour les huiles usagées visées à l'article premier sont le recyclage ou la régénération dans des conditions économiques acceptables ou, à défaut, l'utilisation industrielle comme combustible* ».
14. En 2002, la Commission européenne a adressé un avis motivé à la France pour non-respect de la législation européenne sur les huiles usagées, le taux de régénération des huiles usagées n'ayant pas dépassé 40 % des huiles collectées entre 1996 et 2002 avec un minimum à 29 % en 1997.
15. En 2005, la Commission a ouvert une consultation publique, notamment sur le principe de la priorité à la régénération. Différentes études environnementales, dites d'analyses de cycle de vie, se sont attachées à estimer les impacts environnementaux respectifs de la régénération et de l'utilisation des huiles usagées comme combustible. Les différentes synthèses disponibles ne permettent pas de dégager un bilan nettement positif en faveur de l'un ou l'autre des deux procédés d'élimination. Les résultats dépendent fortement du combustible auquel se substituent les huiles : plus celui-ci est polluant, plus il devient préférable de brûler à sa place les huiles usagées plutôt que de les régénérer. Les résultats dépendent aussi des indicateurs auxquels est donnée la priorité : la substitution des huiles à certains combustibles permet de réduire les émissions de CO₂ des cimenteries, bien que de façon marginale par rapport aux objectifs globaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés à cette industrie. Enfin, la mise en oeuvre des procédés de régénération les plus récents améliore le bilan environnemental de la régénération. Dès lors, les avis des experts sur la pertinence de la priorité à la régénération d'un strict point de vue environnemental sont partagés. Quoiqu'il en soit, l'article 3 de la directive 75/439/CEE faisant obligation aux états membres de donner priorité à la régénération reste, pour le moment, en vigueur.
16. Conformément à l'article 8 du décret n° 79-981 du 21 novembre 1979 précité, les éliminateurs sont soumis à une procédure d'agrément préfectoral définie par l'arrêté du 28 janvier 1999 relatif aux conditions d'élimination des huiles usagées. Cet arrêté impose également aux éliminateurs de reprendre des huiles dans la limite de leurs capacités, à des prix de reprise qui doivent être affichés. Toutefois, dans le cadre de la simplification administrative, le ministère de l'écologie et du développement durable envisage de supprimer cet arrêté.

17. L'usage, jusqu'ici en vigueur en France, est que les coûts de transport sont à la charge des éliminateurs. Les coûts de transports sont significatifs et les éliminateurs situés dans le nord de la France s'approvisionnent peu au sud et réciproquement. L'ordre de grandeur du coût de transport par tonne d'huile usagée du sud au nord de la France est de 20 à 40 euros.
18. Les capacités d'élimination des huiles usagées agréées sur le territoire national étaient, au 31 décembre 2005, de 490 400 tonnes par an, dont 125 000 tonnes (soit 25,5 % des capacités) pour la régénération et 365 400 tonnes (soit 74,5 % des capacités) pour la combustion. En 2005, sur les 227 612 tonnes d'huiles brutes livrées aux éliminateurs, 111 369 tonnes (soit 48,9 %) ont été livrées à la régénération (dont 1 263 tonnes exportées à la société allemande Baufeld) et 116 243 tonnes (soit 51,1 %) livrées aux incinérateurs et co-incinérateurs.
19. Les huiles de base produites par la régénération (49 000 tonnes produites en France en 2004) viennent concurrencer les huiles de base neuves, produit de l'industrie pétrolière à très forte marge. Le volume d'huiles neuves produit en France, en 2004, était de 1 870 000 tonnes et la production nationale est largement excédentaire avec, en 2004, 973 000 tonnes exportées et 111 000 tonnes importées. Dans sa décision Exxon/Mobil du 29 septembre 1999 (n° IV/M.1383), la Commission a considéré que le marché des huiles de base était de dimension géographique européenne.
20. Les huiles de base sont essentiellement utilisées par les fabricants de lubrifiants finis et, dans une moindre mesure, par les fabricants d'additifs. Les fabricants de lubrifiants finis sont, d'une part, des filiales des groupes pétroliers (pour environ les deux tiers de la production) et, d'autre part, des fabricants indépendants, dits « industriels du graissage ». Ces derniers estiment que la production d'huiles de base par la régénération exerce une pression concurrentielle significative sur le prix des huiles de base neuves, bien que les huiles de base régénérées ne représentent actuellement qu'environ 10 % de leur approvisionnement total en huiles de base. Cette hypothèse avait été prise en compte par le Conseil de la concurrence dans un avis n° 94-A-31 du 6 décembre 1994 : « *Il ne peut être exclu que la régénération des huiles usagées soit une source de concurrence non négligeable sur le marché des lubrifiants[...] ; dans ces conditions, le respect du principe de priorité à la régénération a un intérêt en termes de concurrence* ».
21. Le prix de vente des huiles régénérées est, en tout état de cause, contraint par celui des huiles neuves. Actuellement, la forte envolée des cours du pétrole tire ce prix vers le haut. En outre, les effets des ouragans de 2005 sur l'industrie pétrolière aux Etats-Unis ont réduit les capacités mondiales de production d'huiles neuves. Au total, le prix des huiles de base a fortement augmenté depuis 2005 et les contraintes de rentabilité de la régénération se sont considérablement desserrées.
22. En tant que combustible, les huiles usagées doivent brûler à très haute température et en prenant certaines précautions pour que les polluants dont elles sont chargées ne soient pas rejetés dans l'atmosphère. L'incinération est, principalement, le fait des cimenteries qui disposent d'une capacité d'élimination agréée de 276 800 tonnes au 31 décembre 2005 (soit 56,4 % des capacités) et aussi, dans une moindre mesure, des incinérateurs de déchets industriels (capacité de 41 600 tonnes, soit 8,5 % des capacités), des chaufourniers (capacité de 32 000 tonnes, soit 6,5 % des capacités) et des fabricants de combustibles pour cimenteries (15 000 tonnes, soit 3 % des capacités).

23. Les huiles usagées se substituent, en tant que combustible, essentiellement au charbon et au coke de pétrole, un résidu de l'industrie pétrolière dont le prix est faible mais influencé par celui du pétrole. L'envolée des prix du pétrole de ces dernières années a donc augmenté l'intérêt des huiles usagées pour les cimentiers et les autres utilisateurs. En outre, l'utilisation des huiles usagées en tant que combustible est soumise à la taxe générale sur les activités polluantes mais n'est pas soumise à la taxe intérieure sur les produits pétroliers, ce qui joue un rôle non négligeable dans les calculs de rentabilité des utilisateurs.

D. LES OPÉRATEURS DU SECTEUR

24. L'ensemble du secteur du ramassage et de l'élimination des huiles usagées est caractérisé par une forte concentration, tant horizontale que verticale.
25. S'agissant du ramassage, deux entreprises gèrent plus de 75 % de la collecte : Sevia (ex-SRRHU - Société pour le Ramassage et la Régénération des Huiles Usagées), ancien monopole d'État créé par la loi du 13 septembre 1940 portant obligation de récupérer et de régénérer les huiles minérales de graissage), contrôlée majoritairement par Veolia Environnement, assume 46 % de la collecte, suivie de Chimirec, avec 30 %.
26. Une seule usine de régénération fonctionne en France, en Seine-Maritime, gérée par la société Eco Huile. Le procédé de régénération utilisé par Eco Huile est relativement ancien et les huiles de base produites sont de moins bonne qualité que celles produites à l'étranger avec les procédés les plus récents, comme par exemple, en Allemagne et en Italie, où existent des capacités assez importantes de régénération selon des technologies modernes. Plusieurs projets de construction d'unités de régénération ont été évoqués depuis une dizaine d'années. Actuellement, est discuté le projet de la société Osilub, filiale de Veolia Environnement.
27. Le secteur des cimentiers est également fortement concentré, quatre cimentiers opérant en France : Lafarge, Calcia, Vicat et Holcim. En outre, les entreprises Lafarge, Calcia et Vicat ont délégué l'exclusivité de l'achat de déchets combustibles à la société Scori, contrôlée par Suez, à travers ses filiales Sita et Teris, et par les trois cimentiers qui possèdent conjointement une minorité de blocage. En pratique, il n'y a donc, pour la combustion en cimenterie, que deux acheteurs d'huiles usagées : Scori (représentant une capacité totale d'élimination de 253 000 tonnes, soit 111 % des tonnages collectés) et Holcim (avec une capacité de 38 500 tonnes).
28. S'agissant de l'élimination dans les centres de traitement de déchets, SARP Industries, filiale de Veolia Environnement, dispose d'une capacité de 35 100 tonnes sur les 41 600 tonnes agréées.
29. Au total, en 2005, Scori dispose de 51,6 % des capacités d'élimination de 490 400 tonnes agréées, et Eco Huile de 25,5 %.
30. Ces capacités sont en outre inégalement réparties sur le territoire national, ce qui pèse sur les équilibres concurrentiels compte tenu de l'importance des coûts de transport. Le seul régénérateur français, Eco Huile, est localisé en Seine-Maritime et les cimenteries Holcim sont principalement localisées dans le nord et l'est de la France. Au sud, la demande adressée aux ramasseurs est donc essentiellement constituée de celle de Scori.
31. La production d'huiles de base est assurée à 90 % par les pétroliers : Exxon Mobil, BP, Shell et Total. Seule Exxon Mobil possède actuellement des capacités de production

d'huiles de base excédentaires. Les filiales de ces quatre pétroliers produisent environ les deux tiers des lubrifiants finis, le tiers restant étant produit par les industriels du graissage, non verticalement intégrés.

II. Analyse du nouveau dispositif d'indemnisation du ramassage et de soutien à la régénération

32. Par nature, le soutien financier d'une activité économique améliore la compétitivité des biens produits par cette activité vis-à-vis des biens concurrents. En l'espèce, le soutien à la collecte des huiles usagées est justifié par les objectifs de politique environnementale arbitrés par la législation communautaire et nationale : sans ce soutien, la collecte n'aurait pas lieu, sa rentabilité étant négative. Mais ce soutien modifie le jeu de la concurrence entre les huiles usagées et d'autres combustibles, comme le gaz-oil ou le coke de pétrole, d'une part, et entre l'huile de base régénérée tirée des huiles usagées et les huiles de base neuves, d'autre part. Il convient donc d'évaluer si les distorsions de concurrence introduites n'excèdent pas ce qui serait nécessaire à la poursuite de l'objectif de collecte fixé. En outre, ces préoccupations pro-concurrentielles coïncident avec le souci de minimiser la dépense publique engagée dans ce soutien. En première analyse, il y a lieu de s'attendre à observer une relation positive à rendement décroissant entre la quantité d'huile usagée collectée et le montant de l'aide attribuée à cette collecte, car le coût marginal de la tonne collectée est sûrement croissant. Mais il y a lieu aussi de s'attendre à ce que les distorsions de concurrence soient proportionnelles au montant de l'aide. Il s'en déduit que, une fois fixé l'objectif de collecte en fonction des considérations environnementales qui sont premières en l'espèce, l'optimisation de l'efficacité de la collecte permet à la fois de réduire les distorsions de concurrence et la dépense publique à ce qui est strictement nécessaire. Par ailleurs, certaines modalités du dispositif peuvent avoir des effets directement anti ou pro concurrentiels qu'il convient de prendre en compte.

A. DESCRIPTION DU NOUVEAU DISPOSITIF

33. L'avis du Conseil de la concurrence porte sur les deux aspects suivants du nouveau dispositif : la révision du mode d'indemnisation du ramassage et le soutien à la régénération.
34. Concernant l'indemnisation du ramassage, le nouveau dispositif prévoit le versement à l'entreprise collectrice d'une aide à la tonne d'huile usagée collectée, forfaitaire et annuellement révisable. L'aide à la tonne versée à la collecte de la période allant de juillet n et juin n+1 sera identique pour tous les ramasseurs et égale à la différence entre une base d'indemnisation correspondant au coût de collecte moyen observé durant l'année n-1 additionné d'une marge, et le prix moyen de reprise payé aux collecteurs par les éliminateurs, constaté durant l'année n-1. Les prix de reprise seront désormais librement négociés entre ramasseurs et éliminateurs.
35. Le dispositif de soutien à la régénération défini dans le projet de réforme de l'ADEME s'inspire de l'aide mise en place en Allemagne et autorisée par la Commission européenne dans sa décision du 19 septembre 2001, n° N 387/2001. Celle-ci prend la forme d'une aide à la tonne d'huile de base régénérée plafonnée à 20 euros par tonne. Cette aide n'est versée

qu'en cas de déficit du régénérateur. L'aide pour l'année n doit être demandée au plus tard le 30 septembre de l'année n-1. La demande d'aide est donc examinée sur la base des résultats de l'année n-2 actualisés. Le projet d'aide à la régénération conditionne le niveau de l'aide en fonction des prix d'achat et de vente des régénérateurs : ceux-ci ne doivent pas acheter les huiles usagées à des niveaux trop élevés (plus de 50 % du prix moyen de reprise) ni vendre les huiles de base à des niveaux de prix trop faibles (inférieurs aux deux-tiers du prix des huiles de base).

B. ANALYSE DU PROJET D'INDEMNISATION DU RAMASSAGE

36. Dans le dispositif proposé par l'ADEME, l'indemnisation correspond à la moyenne des coûts non couverts par les prix de reprise : c'est donc un mécanisme de type *cost plus*, mais où le coût pris en compte n'est pas celui de chaque entreprise mais un coût, observé sur un échantillon d'entreprises, puis appliqué ensuite à toutes. Ce mécanisme de concurrence par comparaison (ou *yardstick competition*) réintroduit la concurrence entre les ramasseurs et met en place des incitations économiques équivalentes à celles d'un marché concurrentiel : les ramasseurs les plus efficaces bénéficieront de marges supérieures.
37. En outre, le mécanisme préserve la concurrence entre les éliminateurs : les ramasseurs sont indemnisés de l'écart entre les coûts de l'échantillon et le prix national moyen unique qu'ils ont obtenu, l'année précédente, des éliminateurs : ils sont donc incités à vendre aux éliminateurs les plus offrants de sorte que la concurrence entre éliminateurs est, ainsi, favorisée.
38. Théoriquement, le nouveau dispositif paraît cohérent avec l'objectif principal poursuivi : collecter le maximum d'huiles usagées pour le minimum de distorsions de concurrence et de coût pour les finances publiques. En premier lieu, il permet de réduire le montant de l'aide à la collecte en incitant les ramasseurs à réduire leurs coûts. En second lieu, il est de nature à favoriser l'augmentation du taux de ramassage, puisqu'en permettant aux ramasseurs de faire jouer la concurrence entre éliminateurs, il rend cette collecte plus profitable.
39. Cependant et en premier lieu, comme toute régulation de type *cost plus*, la bonne application du dispositif dépend de la qualité des informations recueillies, par échantillon, sur les coûts de collecte. Or le secteur de la collecte est concentré : deux entreprises détiennent plus de 75 % du marché. Et il est multi-produits : en même temps que l'huile usagée, les ramasseurs collectent, dans des conditions économiques que le dossier ne retrace pas, les batteries, les pneus, les ferrailles, etc. de sorte que l'affectation des coûts (essentiellement celui du déplacement du camion de collecte) à la seule huile usagée pose problème. Dans ces conditions, la classique asymétrie d'information entre le régulateur et les régulés peut nuire gravement à une juste estimation des coûts.
40. En deuxième lieu, l'indemnisation est basée sur une estimation du coût *moyen* de la collecte, alors que l'incitation directe à collecter dépend de son coût *marginal* : sans obligations particulières, le ramasseur rationnel doit arrêter de collecter lorsque le coût de la tonne marginale collectée dépasse le prix auquel il la revend, majoré de l'aide forfaitaire publique. Pour contrer ce comportement « *marginaliste* », la réglementation réserve la collecte aux ramasseurs localement agréés et leur rend, en contrepartie de l'agrément, obligatoire de collecter, sur le territoire concerné, toute quantité supérieure à 600 litres dans un délai de 15 jours. Les données du dossier ne permettent pas au Conseil d'estimer

la « *courbe de coût* » de la collecte et donc d'apprécier si le coût des 600 derniers litres collectés dans les 15 jours est très supérieur au coût moyen. Cependant, l'existence éventuelle d'un écart significatif entre le coût marginal des derniers litres collectés et le coût moyen diminuerait l'incitation à collecter et diminuerait l'efficacité de l'ensemble du dispositif. C'est pourquoi le Conseil suggère à l'ADEME d'étudier précisément l'effet de la double obligation (quantité minimum et délai maximum) sur le coût marginal de la collecte afin de déterminer au mieux ces obligations. Des propos tenus en séance par les représentants des ramasseurs, il ressort que le passage de l'obligation de ramassage minimal de 200 à 600 litres, décidé en 1999, a très peu modifié la collecte, toute quantité « *étant bonne à prendre* » ; en revanche, la contrainte de délai pèserait davantage sur l'organisation des tournées de ramassage et serait plus coûteuse.

41. En troisième lieu, il est encore nécessaire d'être particulièrement attentif à certains aspects concrets des marchés qui, en faussant les incitations données aux ramasseurs, risquent de compromettre la réalisation des objectifs. D'une part, la concentration du secteur du ramassage est un obstacle au fonctionnement des mécanismes d'incitation à la réduction des coûts des ramasseurs. D'autre part, l'hétérogénéité des conditions de concurrence sur le territoire national risque de peser sur la rentabilité des ramasseurs. De plus, dans certaines conditions, les deux objectifs sont contradictoires et il importe donc de les hiérarchiser.
42. La première difficulté tient, comme déjà mentionné, à la concentration importante du ramassage, les sociétés Sevia SRRHU et Chimirec assurant respectivement 46 % et 30 % de la collecte. Dans ces conditions, le coût moyen de référence qui sera calculé par l'ADEME sera fortement influencé par les coûts de ces deux entreprises, ce qui réduira, en ce qui les concerne, et donc en ce qui concerne plus de 75 % du marché, les propriétés incitatives du mécanisme de concurrence par comparaison. En effet, si l'une d'entre elle réduit, par des gains d'efficacité, le coût de sa collecte, cette réduction se répercutera de façon sensible sur le coût moyen de la collecte estimé par l'ADEME donc sur la base d'indemnisation, réduisant ainsi l'intérêt pour cette entreprise à être efficace.
43. De plus, compte tenu de la structure du marché, chacune des deux entreprises leaders a non seulement peu d'intérêt à réduire ses propres coûts mais également peu d'intérêt à ce que l'autre réduise ses coûts, ce qui peut favoriser des comportements collusifs. A cet égard, le Conseil note que l'activité de ramassage ne paraît pas comporter de fortes barrières à l'entrée, étant peu capitalistique, de sorte que l'administration pourrait, en cas de crainte de collusion, accepter d'agréer un plus grand nombre de petits ramasseurs.
44. La deuxième difficulté tient à l'hétérogénéité des conditions de rentabilité du ramassage entre les différentes zones géographiques en fonction de leur densité de peuplement. Si les coûts de collecte diffèrent pour des raisons objectives entre ramasseurs, indemniser les ramasseurs sur une même base peut induire des rentes indues pour certains, et ne pas permettre à d'autres de dégager une rentabilité suffisante. Cette différenciation est à la base de l'incitation à l'efficacité, mais si elle se traduit par l'exclusion de vastes zones géographiques, elle pourrait compromettre l'objectif de maximisation de la collecte.
45. En outre, compte tenu de l'importance des coûts de transport, la concurrence entre éliminateurs ne peut jouer de façon nationale. Or la répartition géographique des éliminateurs, exposée ci-dessus, ne laisse qu'un seul grand acheteur dans le sud de la France : la Scori. Ainsi, la négociation des prix de reprise y sera plus difficile pour les ramasseurs. L'effet attendu de la mise en concurrence des éliminateurs sur la rentabilité

des ramasseurs et donc sur l'incitation à accroître le taux de collecte risque donc de ne pas jouer.

46. De fait, le choix d'un objectif intermédiaire qui est de couvrir les coûts moyens des ramasseurs, alors que l'objectif du dispositif d'indemnisation est d'assurer un taux satisfaisant de collecte des huiles peut être mis en question. Comme dans toute méthode de *cost plus*, l'évaluation de l'aide à la tonne collectée se heurte à l'asymétrie d'information usuelle entre régulateurs et régulés. Dans le cas d'espèce, la concentration horizontale du secteur de la collecte, les liens financiers verticaux entre collecteurs et éliminateurs, le petit nombre et la puissance des groupes concernés, enfin les caractéristiques, notamment géographiques, du secteur aggravent la portée des risques encourus au regard de l'efficacité de la régulation. Le Conseil reconnaît l'intérêt de la méthode *cost plus* jusqu'à présent adoptée : elle a permis la collecte d'environ 80 % du tonnage total potentiel des huiles usagées collectables (le gisement). Cependant, l'évolution du dispositif vers un *cost plus moyen* devenant forfaitaire le rapproche beaucoup d'une méthode de *price cap*.
47. C'est pourquoi le Conseil suggère à l'ADEME d'étudier la possibilité d'aller au bout de la logique de la réforme entreprise. Une aide à la tonne d'huile collectée, fixée dans un premier temps en fonction des coûts moyens constatés, pourrait être ajustée à la baisse sous le seul contrôle de l'évolution constatée du taux de collecte, ce taux étant aisément mesurable avec une fréquence suffisante. Ce procédé, qui déconnecterait peu à peu l'aide de la mesure théorique des coûts de la collecte, pourrait de façon plus simple répondre à l'objectif recherché sans se heurter aux difficultés liées aux asymétries d'information, à la structure des entreprises en cause et aux caractéristiques du secteur.
48. Suivant cette logique, l'ADEME devra particulièrement veiller à l'efficacité de la collecte dans le sud de la France : les prix payés par les éliminateurs aux ramasseurs seront vraisemblablement inférieurs à ceux du nord de la France, ce qui sera facilement vérifiable puisque les prix sont déclarés, et pourraient dégrader les marges des ramasseurs situés dans cette zone. Cette situation ne deviendrait problématique que si elle avait pour conséquence une moindre efficacité de la collecte par rapport aux objectifs fixés (ce qui est, là encore, facilement vérifiable grâce au suivi régionalisé des tonnages collectés), auquel cas des mesures devraient être prises, telle une différenciation de la base d'indemnisation par zone géographique.

C. ANALYSE DU DISPOSITIF DE SOUTIEN A LA RÉGÉNÉRATION

49. La concurrence entre éliminateurs mise en place par le nouveau dispositif d'indemnisation de la collecte entre en conflit avec la priorité donnée à la régénération par la législation communautaire et nationale.

50. Alors qu'elle correspond, dans cette législation, à des préoccupations écologiques, la priorité à la régénération peut aussi répondre à un souci d'animation concurrentielle du marché des huiles de base, comme l'avait déjà relevé le Conseil de la concurrence, dans son avis n°94-A-31 du 6 décembre 1994 : « *Il ne peut être exclu que la régénération des huiles usagées soit une source de concurrence non négligeable sur le marché des lubrifiants[...] ; dans ces conditions, le respect du principe de priorité à la régénération a un intérêt en termes de concurrence* ». Dans sa saisine, le ministre de l'économie s'interroge d'ailleurs sur la pertinence, à l'heure actuelle, de cette analyse. Le Conseil constate que les considérations d'ordre structurel qui avaient motivé cette analyse sont toujours d'actualité : la forte concentration du secteur de la production d'huiles neuves perdure et est à l'origine du niveau élevé de marge réalisé sur ce produit. Dans ces conditions, l'existence d'une source d'approvisionnement alternative d'huile régénérée est de nature à exercer une pression concurrentielle non marginale, ce qui n'est pas le cas de l'huile utilisée comme combustible, compte tenu du faible prix des combustibles de substitution.
51. Un dispositif complémentaire de soutien à la régénération, tel qu'il est proposé par l'ADEME, s'impose donc. La priorité donnée à la régénération peut conduire à diverses modalités de mise en oeuvre : en premier lieu et à court terme, l'approvisionnement et la saturation des capacités de régénération existantes sur le territoire national, soit les 125 000 tonnes de l'unité gérée par Eco Huile ; en deuxième lieu et à plus long terme, l'incitation au développement de capacités de régénération nouvelles, plus performantes, en complément ou en remplacement complet ou partiel des capacités existantes ; en troisième lieu enfin, le traitement des huiles collectées sur le territoire national par des capacités installées dans d'autres pays pourrait se substituer, à court comme à moyen terme, au traitement national.
52. Le nouveau dispositif, complexe, conjugue deux principes : l'indemnisation ne peut concerner que des pertes comptablement observées ; l'aide est plafonnée. Le principe d'un plafonnement de l'aide, tel qu'il est proposé, est en effet indispensable afin d'inciter les régénérateurs à limiter leurs pertes. Le plafonnement de l'aide calculée à la tonne d'huile de base prévu par le dispositif est également souhaitable puisqu'il incite les régénérateurs à être plus efficaces dans leur taux de régénération. En l'espèce, ce taux (50 % environ) apparaît faible au regard des performances des installations modernes. Cependant, le complément à la production d'huile de base étant constitué de gazole, de plus en plus valorisé, c'est la rentabilité de l'ensemble du dispositif industriel qu'il convient de prendre en compte et non seulement la production d'huile de base. Le Conseil note que la forte augmentation des prix des produits pétroliers, notamment de celui des huiles de base neuves, pourrait rapidement conduire à ce que la priorité donnée à la régénération s'établisse naturellement par le simple jeu du marché.
53. La capacité du dispositif proposé à assurer effectivement la priorité à la régénération risque toutefois d'être limitée par son manque de réactivité : une unité de régénération en difficulté devra, en effet, attendre entre un à deux ans afin de percevoir l'aide envisagée. Or, une rupture d'approvisionnement de quelques mois (entre 3 et 6 mois) est suffisante pour provoquer la fermeture d'une unité de régénération. Dès lors, la procédure d'octroi de l'aide sera sans doute trop longue pour assurer une intervention efficace.

54. Dans l'optique d'une réactivité plus importante du mécanisme de soutien à la régénération, le niveau du plafonnement devrait être plus directement établi en lien avec les différents prix de marché (prix des huiles de base, prix du gazole, prix du coke de pétrole, prix du charbon,...). En effet, le plafonnement à un niveau prédéterminé, tel qu'il est proposé dans le nouveau dispositif, ne permet pas de garantir que ce plafond est économiquement fondé : un plafond trop élevé ne réduirait pas les incitations des régénérateurs à limiter leurs pertes, tandis qu'un plafond trop bas ne garantirait pas la priorité à la régénération. Une aide plus réactive, basée sur des prix de marché constatés, pourrait donner lieu *ex post* à une vérification de l'adéquation des aides aux réalités comptables de l'entreprise.
55. C'est pourquoi le Conseil suggère à l'ADEME de constituer un indicateur de la rentabilité de la régénération à partir de seulement trois variables objectives : prix de l'huile usagée sur le marché des éliminateurs, prix de marché des huiles de base neuves et prix de marché du gazole de façon à détecter les situations de pertes certaines compte tenu de la configuration des trois prix. L'indicateur permettrait de mettre en œuvre une procédure d'aide rapide mais partielle avant que l'entreprise soit soumise au contrôle comptable *ex post* tel que prévu par le nouveau dispositif, afin d'exactly compléter l'aide déjà reçue.
56. Par ailleurs, il n'est pas certain que le nouveau dispositif proposé suffise à inciter au développement de nouvelles capacités de régénération, compte tenu de l'incertitude que génère actuellement chez les investisseurs les réflexions en cours au niveau européen autour des mérites comparés de la régénération et de la combustion d'un point de vue environnemental, l'ADEME ayant annoncé qu'elle reverrait le dispositif mis en place en cas d'évolution de la réglementation européenne. Certes, les capacités de régénération des autres pays européens offrent une alternative, à priori limitée par l'importance des coûts de transport mais qui pourrait être favorisée par l'évolution positive de la rentabilité de la régénération induite par l'envolée des cours du pétrole.
57. Enfin, s'il apparaissait nécessaire, pour des impératifs techniques qui ne sont pas apparus au Conseil de la concurrence, de limiter le nombre d'opérateurs présents sur ce marché, une procédure de mise en concurrence s'imposerait. La forme de mise en concurrence adaptée à ce marché consisterait à recourir à un appel à candidatures respectant les principes de publicité, d'égalité de traitement des candidats, de liberté d'accès et de transparence des procédures.

En résumé, le Conseil de la concurrence est d'avis que :

° Le nouveau dispositif d'aide forfaitaire à la tonne d'huile usagée collectée est de nature à renforcer l'efficacité économique de la collecte. L'instauration d'un marché de l'élimination, avec un libre prix de marché, devrait faire en sorte que les flux d'huile usagées soient dirigés vers les modes d'élimination les plus rentables.

° Cependant, la force des acteurs en présence sur les marchés concernés et les caractéristiques techniques des secteurs militent pour que soit étudiée la possibilité de gérer le montant de l'aide attribuée selon une logique de *price cap* en diminuant cette aide, quels que soient les coûts mis en avant, sous le seul contrôle que le taux de collecte ne baisse pas.

° Concernant l'aide spécifique à la régénération, le Conseil de la concurrence constate qu'une seule entreprise est concernée en France et que la concurrence potentielle européenne est faible en raison des coûts de transport. Seule la priorité accordée à la régénération, pour des raisons environnementales, justifie la distorsion de concurrence que cette aide spécifique introduit entre les éliminateurs. Le Conseil observe que le dispositif prévu réduit cette distorsion de concurrence en limitant l'aide au montant qui permet la survie de l'entreprise, ce qui satisfait les préoccupations de concurrence à court terme mais n'est pas favorable à l'émergence d'un secteur de régénération utilisant des technologies plus modernes. Le dispositif prévu impliquant de longs délais de mise en œuvre, et afin de garantir la survie de l'entreprise, le Conseil suggère qu'un dispositif d'aide partielle mais rapide soit étudié, sur la base d'un indicateur de situation de pertes certaines basé sur l'observation des prix de marché de la matière première traitée et des prix des biens concurrents des produits obtenus.

Délibéré sur le rapport oral de M. Lesur, par M. Nasse, vice-président présidant la séance, Mme Mader-Saussaye, MM. Bidaud, Piot et Combe, membres.

La rapporteure générale adjointe,
Nadine Mouy

Le vice-président,
Philippe Nasse

© Conseil de la concurrence