

**Avis n° 21-A-13 du 11 octobre 2021
concernant les critères d'allotissement des marchés de collecte, de
transport et de régénération des huiles usagées prévus par le projet
d'arrêté portant cahier des charges d'agrément des éco-organismes
de la filière à responsabilité élargie du producteur des huiles
minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 27 juillet 2021 sous le numéro 21/0057 A, par laquelle le ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance a saisi, sur le fondement de l'article L. 462-1 du code de commerce, l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis relative aux critères d'allotissement des marchés de collecte, de transport et de régénération des huiles usagées prévus par le projet d'arrêté portant cahier des charges d'agrément des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie du producteur des huiles minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles ;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure, la rapporteure générale adjointe, les représentants de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère de la Transition Ecologique et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 30 septembre 2021 ;

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

Résumé¹

L'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») émet un avis défavorable sur les modalités d'allotissement des marchés prévues par le projet d'arrêté portant cahier des charges d'agrément des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie du producteur (ci-après « filière REP ») des huiles usagées, soumis à son examen. Ces critères imposent au futur éco-organisme, pour l'activité de collecte, d'allotir géographiquement les marchés au niveau départemental en métropole et au niveau de la collectivité en Outre-mer, et, pour les activités de transport, de régénération et de recyclage, d'allotir quantitativement les marchés par l'attribution d'un maximum de 60 % des quantités d'huiles collectées par soumissionnaire.

La filière REP des huiles usagées, prévue par le projet de décret, est fondée sur un système mixte, reposant à la fois sur un mécanisme de marché (modèle de l'éco-organisme opérationnel) et sur un mécanisme de soutien financier en guichet ouvert (modèle de l'éco-organisme financier). Les critères d'allotissement n'ont vocation à s'appliquer que dans le cadre du mécanisme de marché et non dans celui du mécanisme de guichet ouvert.

Ces critères d'allotissement répondent au double objectif (i) de maintenir la structure historique du marché de la collecte des huiles usagées, organisée autour d'une procédure d'agrément délivrée par l'autorité préfectorale et, (ii) d'assurer un approvisionnement minimal aux deux exploitants d'installation de régénération actuellement actifs en France.

L'Autorité rappelle qu'afin d'apprécier l'impact concurrentiel d'une réglementation, il convient de vérifier que ladite réglementation est, d'une part, justifiée par un objectif d'intérêt général, d'autre part, nécessaire et proportionnée à la réalisation de l'objectif en question. Ces conditions ne sauraient être réunies que si la réglementation permet effectivement d'atteindre l'objectif qui lui est assigné.

Indépendamment même de toute appréciation du bien-fondé de ces deux objectifs, l'Autorité constate que les critères d'allotissement ne permettent pas, en eux-mêmes, de les atteindre. Pour l'activité de collecte, le marché est déjà structuré historiquement autour du département, rendant ainsi peu utile le critère géographique d'allotissement ; de plus, ce dernier ne permet pas d'éviter tout risque de concentration, un même opérateur pouvant se voir attribuer tous les lots. Pour les activités de transport, de régénération et de recyclage, le dispositif de plafonnement maximum ne tient compte ni de la pression concurrentielle exercée par certaines installations de régénération étrangères, ni de la part des huiles recyclées, facteurs impactant pourtant l'équilibre concurrentiel sur le marché.

Par ailleurs, l'articulation de ces deux critères d'allotissement avec le système mixte spécifique à la filière REP des huiles usagées, dont l'objectif initial est la préservation de la structure concurrentielle du secteur, n'apparaît pas appropriée, en raison de la trop grande liberté de choix laissée à l'éco-organisme dans la répartition des volumes d'huiles usagées entre les mécanismes de marché et de guichet ouvert.

Par conséquent, l'Autorité recommande de supprimer les critères d'allotissement prévus par le projet d'arrêté. Elle invite également le Gouvernement à s'interroger sur l'efficacité du système mixte de REP, tel qu'il est actuellement prévu par le projet de décret.

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi les motifs de l'avis numérotés ci-après.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
I. LE CONTEXTE	4
A. PRESENTATION DE LA FILIERE DE LA GESTION DES HUILES USAGEES	4
1. L'ORIGINE DES HUILES USAGEES	5
a) La fabrication des lubrifiants.....	5
b) La génération des huiles usagées	5
2. LE CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL APPLICABLE AUX HUILES USAGEES	6
B. LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DE LA FILIERE DE LA GESTION DES HUILES USAGEES	7
1. LES ACTEURS DE LA FILIERE	7
a) Les producteurs de lubrifiants.....	8
b) Les détenteurs d'huiles usagées	8
c) Les entreprises de collecte d'huiles usagées.....	8
d) Les exploitants d'installations de traitement des huiles usagées	9
2. L'EQUILIBRE ECONOMIQUE DE LA FILIERE	11
II. LES CRITERES D'ALLOTISSEMENT SOUMIS A L'AUTORITE	12
A. PRESENTATION GENERALE DU PROJET DE DECRET	13
B. PRESENTATION DES DISPOSITIONS DU PROJET D'ARRETE RELATIVES AUX MODALITES D'ALLOTISSEMENT DES MARCHES	14
III. ANALYSE CONCURRENTIELLE	15
A. SUR LES CRITERES D'ALLOTISSEMENT PREVUS PAR LE PROJET D'ARRETE	16
1. SUR LE CRITERE D'ALLOTISSEMENT GEOGRAPHIQUE APPLICABLE AUX MARCHES DE COLLECTE	16
2. SUR LE CRITERE D'ALLOTISSEMENT QUANTITATIF APPLICABLE AUX MARCHES DE TRANSPORT, DE REGENERATION ET DE RECYCLAGE	17
B. SUR LE SYSTEME MIXTE DE REP PREVU PAR LE PROJET DE DECRET .	19
1. LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME MIXTE DE REP	19
2. LES LIMITES DU SYSTEME MIXTE DE REP	19
a) Sur la liberté laissée à l'éco-organisme quant au choix de recourir au marché ou au guichet ouvert.....	19
b) Sur le « juste prix »	21
CONCLUSION	21

Introduction

1. Par lettre du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance du 27 juillet 2021, enregistrée sous le numéro 21/0057 A, l'Autorité de la concurrence (ci-après « Autorité ») a été saisie, sur le fondement de l'article L. 462-1 du code de commerce, d'une demande d'avis relative aux critères d'allotissement des marchés de la gestion des huiles usagées prévus par le projet d'arrêté portant cahier des charges d'agrément des éco-organismes de la filière.
2. La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (loi dite « AGEC ») prévoit la mise en place d'une filière à responsabilité élargie du producteur (ci-après « filière REP ») pour la gestion des huiles minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles, à compter du 1^{er} janvier 2022. Un projet de décret en Conseil d'Etat portant diverses dispositions d'adaptation relatives à la collecte des huiles usagées et instituant un régime de responsabilité élargie des producteurs d'huiles minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles définit les conditions de mise en œuvre de l'obligation de REP applicable à ces producteurs pour assurer la collecte et le traitement des huiles usagées issues de la mise sur le marché national de leurs produits. Il prévoit, notamment, que : « *Le cahier des charges prévu au II de l'article L. 541-10 peut préciser, après avis de l'autorité de la concurrence, les modalités d'allotissement des marchés passés en application de l'article R. 543-[8]²* » (futur article R. 543-13 du code de l'environnement).
3. Le projet d'arrêté dont l'Autorité est saisie pour avis établit un cahier des charges pour l'agrément des éco-organismes de la filière REP des huiles minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles. Le cahier des charges annexé au projet d'arrêté comporte un chapitre 4 intitulé « *Allotissement des marchés passés par l'éco-organisme* » qui prévoit des critères d'allotissement pour les marchés de collecte, d'une part, de transport, de régénération et de recyclage des huiles usagées, d'autre part.
4. C'est sur ces critères d'allotissement que l'Autorité est appelée à se prononcer.

I. Le contexte

A. PRESENTATION DE LA FILIERE DE LA GESTION DES HUILES USAGEES

5. Le secteur de la gestion des huiles usagées recouvre les activités de collecte, de tri, de stockage, de transport et de valorisation des huiles usagées et, plus largement, toute activité participant à l'organisation de la prise en charge des huiles usagées, depuis leur production jusqu'à leur traitement, y compris les activités de négoce et de courtage, et la supervision de l'ensemble de ces opérations. Depuis 1977, la gestion des huiles usagées fait l'objet d'une réglementation qui a peu évolué.

² La lettre du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance du 27 juillet 2021 visait le projet d'article R. 543-7 du code de l'environnement. Toutefois, en raison de modifications postérieures portant sur le projet de décret, le projet d'article R. 543-7 est dorénavant renuméroté R. 543-8.

6. Selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ci-après « ADEME »), la filière apparaît actuellement globalement performante, tant sur le marché de la collecte, que sur le marché du traitement des huiles usagées³.

1. L'ORIGINE DES HUILES USAGEES

7. Définies à l'article R. 543-3 du code de l'environnement, les huiles usagées sont des « *huiles minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles, qui sont devenues impropres à l'usage auquel elles étaient destinées* ».

a) La fabrication des lubrifiants

8. Les lubrifiants sont fabriqués à partir de deux matières premières : les huiles de base et des composants additionnels, les additifs de lubrification. Les huiles de base sont produites soit par l'intermédiaire d'un procédé de raffinage (huiles de base neuves), soit par l'intermédiaire d'un procédé de régénération (huiles de base recyclées). Au cours du processus de fabrication, l'huile de base est mélangée à une combinaison d'additifs de lubrification (anticorrosion, anti-usure, antioxydants, détergents, *etc.*) destinés à renforcer ses propriétés physico-chimiques (viscosité, indice de viscosité, point d'écoulement, point d'éclair, *etc.*) et sa performance, tout en conférant au produit fini les propriétés et les caractéristiques requises pour chaque application⁴.
9. Selon l'usage auxquels ils sont destinés, les lubrifiants sont répartis entre les lubrifiants automobiles (huiles pour moteurs, huiles de transmissions, huiles pour engrenages, *etc.*) et les lubrifiants industriels (huiles pour transmissions hydrauliques, huiles non solubles pour le travail des métaux, huiles pour engrenages, *etc.*)⁵.

b) La génération des huiles usagées

10. Au cours de leur utilisation, les lubrifiants subissent des contraintes variables selon l'usage auxquels ils sont destinés (impuretés mécaniques, eau, gaz, produits d'usure et produits d'oxydation). Ces contraintes, notamment thermiques, sont susceptibles d'altérer leur composition et leurs qualités initiales.
11. Les lubrifiants initialement destinés à des applications contraignantes (les lubrifiants automobiles et certains lubrifiants industriels) dont les qualités naturelles sont fortement dégradées après usage sont qualifiés **d'huiles noires**. La forte contamination de ces huiles contraint à une valorisation matière reposant sur des méthodes chimiques et physico-chimiques complexes (traitement acide et alcalin, absorption, coagulation, séchage thermique sous vide, dissolution sélective, *etc.*).
12. Les lubrifiants initialement destinés à des applications peu contraignantes sur le plan thermique (une majorité de lubrifiants industriels) dont les qualités naturelles sont faiblement

³ ADEME, note intitulée : « *Préparation des travaux de réflexion dans le cadre de la mise en œuvre d'une filière REP appliquée aux huiles* », mai 2020, pages 22 à 26.

⁴ Décision de l'Autorité n° [09-D-40](#) du 22 décembre 2009 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de traitement des huiles usagées, paragraphe 3.

⁵ ADEME, note de mai 2020 précitée, pages 6 et 7.

dégradées après usage sont qualifiés **d'huiles claires**. La faible contamination de ces huiles autorise une valorisation matière reposant sur des méthodes physiques simples (sédimentation, séparation, filtration, *etc.*)⁶.

13. L'utilisation de lubrifiants, dans le domaine automobile comme dans le domaine industriel, génère des pertes en proportion variable selon les catégories d'huiles⁷, de sorte que, pour 2019, le gisement d'huiles usagées sur le territoire métropolitain est estimé à 282 595 tonnes, dont 78,6 % d'huiles noires (soit 222 240 tonnes) et 21,4 % d'huiles claires (soit 60 355 tonnes)⁸.

2. LE CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL APPLICABLE AUX HUILES USAGEES

14. En raison du risque qu'elles sont susceptibles de représenter pour l'homme et pour l'environnement, les huiles usagées constituent des déchets dangereux au sens de l'article R. 541-7 du code de l'environnement. Elles sont donc soumises à une réglementation spécifique en matière de gestion et de valorisation des déchets.
15. Le cadre réglementaire de la filière de gestion des huiles usagées est défini, au niveau européen, par la directive-cadre de 2008 relative aux déchets⁹. Ce texte introduit une hiérarchie des modes de traitement des déchets qui consiste à privilégier, par priorité décroissante : la prévention, la préparation en vue du réemploi, le recyclage, une autre valorisation et, en dernier ressort, l'élimination¹⁰. Son article 21 pose trois principes structurant la filière de la gestion des huiles usagées : i) la collecte séparée des huiles usagées ; ii) la priorité donnée à la régénération ou à d'autres opérations de recyclage fournissant des résultats d'ensemble au moins équivalents sur le plan environnemental ; iii) l'interdiction de tout mélange d'huiles usagées dotées de caractéristiques différentes entre elles, ainsi que de tout mélange d'huiles usagées avec d'autres déchets ou substances, si un tel mélange empêche leur régénération ou une autre opération de recyclage.
16. Au niveau national, la filière de la gestion des huiles usagées est réglementée par les articles R. 543-3 à R. 543-15 du code de l'environnement, ainsi que par deux arrêtés du 28 janvier 1999, relatifs respectivement aux conditions de ramassage et aux conditions d'élimination des huiles usagées. Le cadre réglementaire national reprend les dispositions européennes et organise les activités de gestion des huiles usagées dans le double objectif d'assurer un ramassage aussi exhaustif que possible et d'obtenir une valorisation optimale.

⁶ Décision de l'Autorité n° 09-D-40 du 22 décembre 2009 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de traitement des huiles usagées, paragraphes 4 et 5.

⁷ ADEME, note de mai 2020 précitée, pages 11 et suivantes.

⁸ ADEME, note de mai 2020 précitée, pages 15 et 16.

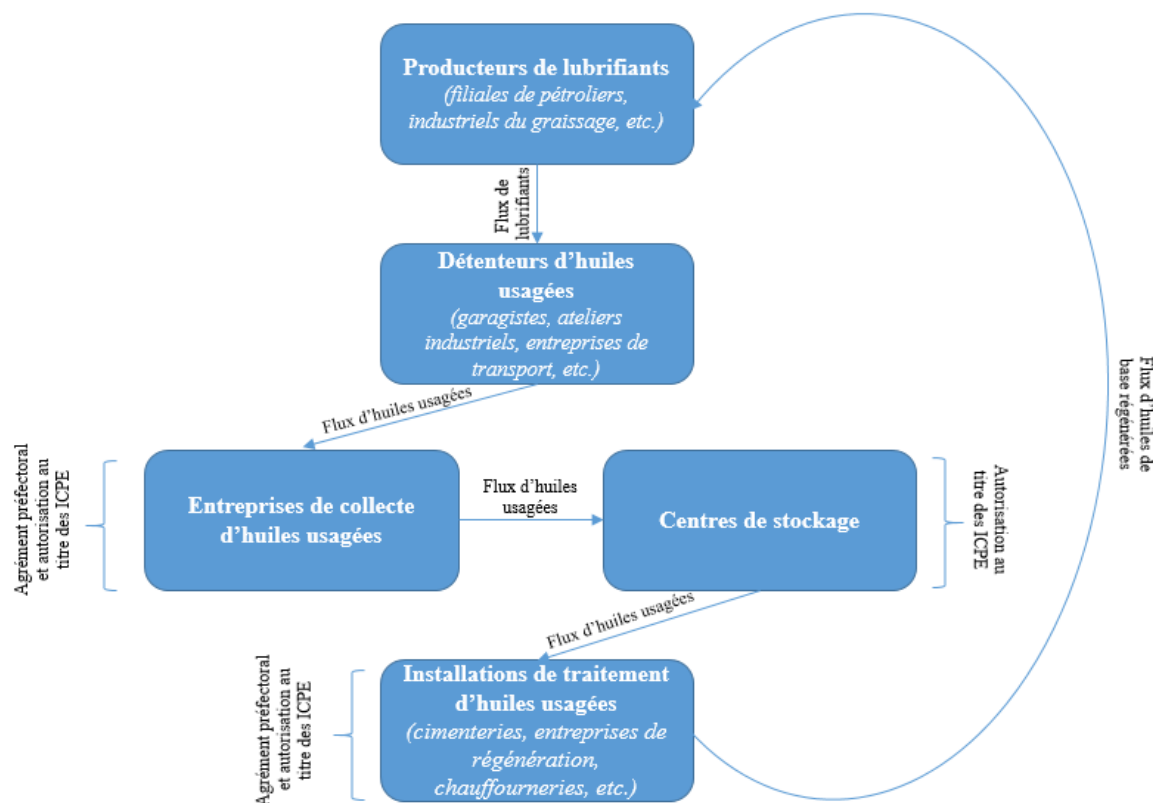
⁹ Directive-cadre 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets, telle que modifiée par la directive 2018/851 du 30 mai 2018.

¹⁰ Article 4 de la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets, telle que modifiée par la directive 2018/851 du 30 mai 2018.

B. LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DE LA FILIERE DE LA GESTION DES HUILES USAGEES

17. La filière de la gestion des huiles usagées est organisée autour d'un réseau d'acteurs particulièrement dense et repose sur un mécanisme d'agrément des opérateurs, destiné à assurer l'efficacité du maillage territorial dans la gestion de ces déchets et à garantir la performance opérationnelle de la filière (1).
18. Elle repose sur des équilibres économiques essentiellement conjoncturels et exogènes au secteur de la gestion des huiles usagées. Cette particularité implique un encadrement spécifique de nature à maintenir la rentabilité des activités de collecte et de traitement des huiles usagées (2).
19. L'organisation de la filière de gestion des huiles usagées se présente de la manière suivante :

La filière de la gestion des huiles usagées



1. LES ACTEURS DE LA FILIERE

20. En amont de la filière, les metteurs sur le marché sont les producteurs de lubrifiants. La gestion des huiles usagées s'organise ensuite autour de trois catégories d'opérateurs, qui répondent chacune à des obligations spécifiques : les détenteurs d'huiles usagées, les entreprises de collecte et les exploitants d'installations de traitement.

a) Les producteurs de lubrifiants

21. En 2019, le marché national des lubrifiants représentait un gisement total d'environ 514 000 tonnes, dont 82 % génère des huiles usagées récupérables¹¹, principalement dans le secteur de l'automobile et dans le secteur industriel¹².
22. Selon l'ADEME, le marché de la production des lubrifiants comprend une cinquantaine d'entreprises, qui se répartissent de la façon suivante : i) les entreprises verticalement intégrées aux compagnies pétrolières (environ 50 % de parts de marché) ; ii) les entreprises de graissage indépendantes (environ 38 %) ; iii) les autres entreprises productrices et importatrices de lubrifiants (environ 12 %)¹³.
23. Les entreprises de graissage indépendantes se fournissent en huiles de base à la fois auprès des compagnies pétrolières (huiles de base neuves) et auprès des installations de traitement spécialisées dans le recyclage des huiles usagées (huiles de base recyclées).

b) Les détenteurs d'huiles usagées

24. Les détenteurs sont définis comme des personnes physiques ou morales qui accumulent, dans leur propre établissement, des huiles usagées en raison de leurs activités professionnelles¹⁴.
25. Les détenteurs d'huiles usagées sont particulièrement diffus sur le territoire français, l'ADEME estimant leur nombre, pour l'année 2019, à plus de 120 000. Il s'agit d'opérateurs variés, tels que des professionnels de l'entretien et de la réparation automobile (51 %), des usines et des ateliers industriels (11 %), des entreprises de transport (9 %), des déchèteries (9 %), des exploitants agricoles et des garages spécialisés dans le machinisme agricole (8 %), des entreprises de BTP (6 %), des administrations et des collectivités locales (4 %), ainsi que des entreprises de traitement de véhicules hors d'usage (2 %)¹⁵.
26. Ces opérateurs sont soumis à certaines obligations en matière de stockage, de collecte et, le cas échéant, de traitement d'huiles¹⁶.

c) Les entreprises de collecte d'huiles usagées

27. Les entreprises de collecte d'huiles usagées, ou ramasseurs, sont définies comme toutes personnes physiques ou morales qui assurent la collecte auprès des détenteurs d'huiles usagées et le transport jusqu'au point de traitement¹⁷.

¹¹ Certaines huiles ne génèrent pas d'huiles usagées récupérables au cours de leurs utilisations (huiles pour moteur deux-temps, graisses utilisées en système ouvert automobiles et industrielles, huiles pour scies à chaînes, huiles de démoulage et de décoffrage, *etc.*).

¹² ADEME, note de mai 2020 précitée, pages 5 à 7.

¹³ ADEME, note de mai 2020 précitée, pages 8 et suivantes.

¹⁴ Article R. 543-3, alinéa 3 du code de l'environnement. À ce titre, les huiles usagées détenues par les particuliers sont collectées par apport volontaire dans les déchèteries ou auprès de certains professionnels (garages et centres automobiles).

¹⁵ ADEME, note de mai 2020 précitée, pages 17 et suivantes.

¹⁶ Article R. 543-4 et R. 543-5 du code de l'environnement.

¹⁷ Article R. 543-3 alinéa 4 du code de l'environnement.

28. L'activité de collecte des huiles usagées est réglementée par les articles R. 543-6 à R. 543-11 du code de l'environnement et est soumise à deux procédures administratives parallèles : la procédure d'agrément au titre de l'activité de collecte et le régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ci-après « ICPE ») au titre de l'exploitation d'un centre de stockage. Aucune opération de collecte, de regroupement ou de transport de lots d'huiles usagées ne peut être réalisée par un opérateur non agréé.
29. L'agrément pour la collecte est délivré par l'autorité préfectorale du département du lieu d'exercice de l'activité pour une durée de cinq ans, renouvelable. Son titulaire doit répondre à des obligations spécifiques en matière de collecte (enlèvement de tout lot d'huiles usagées supérieur à 600 litres dans un délai de 15 jours), de stockage (capacité de stockage au moins égale à 1/12^{ème} du tonnage collecté annuellement), et de cession (livraison des huiles usagées collectées à des installations de traitement agréées)¹⁸.
30. Les huiles usagées collectées sont transportées dans l'un des 120 centres de stockage, ayant le statut d'ICPE. Un centre de stockage est exploité par une entreprise de collecte. Lorsqu'un certain volume d'huiles usagées au sein d'un centre de stockage est atteint, ces dernières sont acheminées vers des installations de traitement, à qui elles sont vendues.
31. Il existe 51 entreprises de collecte sur le territoire français (43 en métropole et 8 dans les départements et régions d'Outre-mer). Les acteurs sont généralement de taille régionale, bien que certains développent une activité de collecte plus localisée. Deux entreprises, toutefois, couvrent l'intégralité du territoire métropolitain : Sevia, filiale de Veolia Environnement et le groupe Chimirec. La plupart de ces entreprises se sont également spécialisées dans la collecte d'autres déchets, notamment ceux issus de la réparation automobile.
32. En 2019, l'ADEME dénombrait 417 agréments préfectoraux délivrés, pour une présence moyenne de 4,3 entreprises de collecte par département¹⁹.

d) Les exploitants d'installations de traitement des huiles usagées

33. Les exploitants d'installations de traitement des huiles usagées sont définis comme toutes personnes physiques ou morales qui exploitent une installation apte à traiter des huiles usagées.
34. L'activité de traitement des huiles usagées est réglementée par les articles R. 543-13 et R. 543-14 du code de l'environnement.
35. Les installations de traitement doivent disposer d'un agrément pour l'exercice de leur activité et respecter les exigences techniques en matière d'ICPE²⁰. Aucune opération de traitement ne peut être réalisée par une installation non agréée. L'agrément est délivré par l'autorité préfectorale du département du lieu de l'établissement, sans condition de durée. Son titulaire doit répondre à des obligations spécifiques relatives aux modalités de stockage (capacité minimale de stockage égale au douzième de la capacité annuelle d'élimination) et de traitement des huiles usagées (reprise des huiles usagées proposées dans la limite de la capacité de traitement, affichage du prix de reprise des huiles usagées, mise en place d'une comptabilité matière).

¹⁸ Articles R. 543-6 à R. 543-11 du code de l'environnement et arrêté du 28 janvier 1999 relatif aux conditions de ramassage des huiles usagées

¹⁹ ADEME, note de mai 2020 précitée, pages 17 et suivantes.

²⁰ Article R. 543-6 alinéa 2 du code de l'environnement et article 1 de l'arrêté du 28 janvier 1999 relatif aux conditions de ramassage des huiles usagées.

36. Les exploitants d'installation se répartissent en deux catégories, selon le mode de traitement des huiles usagées utilisé :
- les exploitants d'installations de régénération ou de recyclage ;
 - les exploitants d'installations de valorisation énergétique (cimenteries, usines de fabrication de chaux, unités d'incinération de déchets dangereux, sites de fabrication de combustible industriel).
37. La filière de traitement des huiles usagées noires est constituée d'une quarantaine d'installations agréées en France (2 installations de régénération et 38 installations de valorisation énergétique). Ces installations disposent d'une capacité totale de traitement de 627 380 tonnes par an, soit une capacité trois fois supérieure aux quantités d'huiles usagées collectées.
38. Pour l'année 2019, les deux unités de régénération françaises, Osilub et Eco-Huile, ont traité 57 % des huiles usagées noires collectées en France (116 544 tonnes), ce qui représente moins de la moitié de leurs capacités. En tenant compte des huiles régénérées à l'étranger, ce sont près de 2/3 des huiles usagées noires qui sont traitées par régénération (64,7 %). Ces huiles régénérées sont par la suite cédées aux entreprises de lubrifiants, pour la fabrication d'huiles de base. En 2019, la valorisation énergétique a concerné 35,2 % des huiles usagées noires²¹.
39. Le tableau suivant présente la part relative des volumes régénérés par les installations de régénération françaises et étrangères, au cours des 5 dernières années²² :

	2016	2017	2018	2019	2020
Osilub	[50-60] %	[50-60] %	[50-60] %	[60-70] %	[60-70] %
Eco-Huile	[20-30] %	[30-40] %	[30-40] %	[20-30] %	[20-30] %
Installations de régénération étrangères	[10-20] %	[10-20] %	[5-10] %	[10-20] %	[10-20] %

40. Le recyclage des huiles usagées claires reste encore relativement marginal (environ 11 000 tonnes, soit 18 % du gisement), la capacité annuelle étant supérieure à 30 000 tonnes²³.

* * *

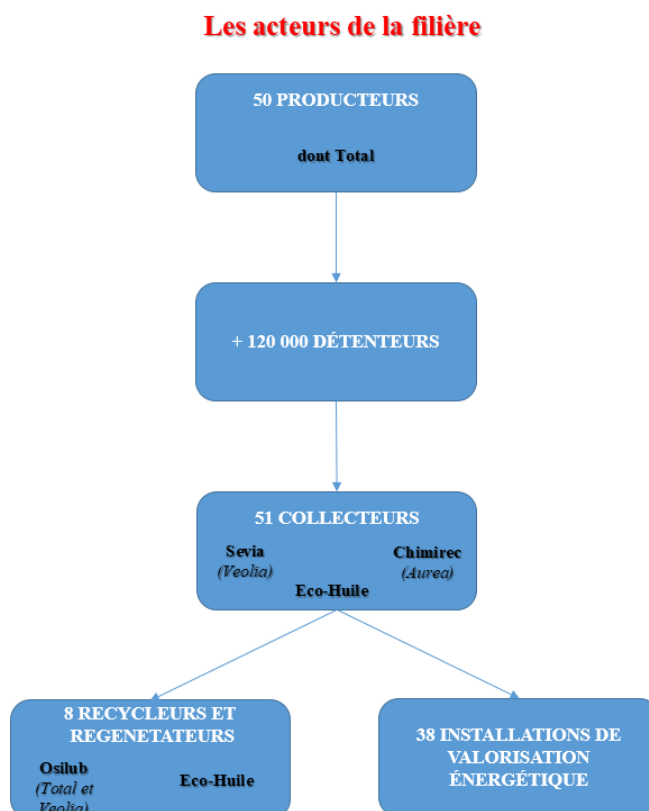
41. La filière de la gestion des huiles usagées se caractérise par la présence de certains opérateurs à plusieurs stades de la chaîne de valeur. Ainsi, Osilub, l'une des deux entreprises de régénération françaises, est détenue conjointement par Total, metteur sur le marché de lubrifiants, et par SARP Industrie, filiale de Veolia Environnement. De plus, Veolia Environnement détient Sevia, un collecteur présent dans la quasi-totalité des départements. De son côté, la société Eco-Huile, qui détient le second régénérateur, a développé une activité amont de collecte depuis 2010. En 2020, elle disposait d'agréments dans 15 départements.

²¹ ADEME, note de mai 2020 précitée, pages 25 et suivantes.

²² Source : ADEME.

²³ ADEME, note de mai 2020 précitée, pages 16, 27 et 47.

42. Le schéma suivant illustre la présence de certains acteurs à différentes étapes de la filière :



2. L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DE LA FILIÈRE

43. L'équilibre économique de la filière est en grande partie lié à l'évolution des prix des produits pétroliers observée au niveau international, puisque la valeur des huiles usagées dépend indirectement du prix de ces produits.
44. À l'origine, la collecte des huiles usagées respectait un principe de gratuité. Pour assurer un enlèvement sans frais des huiles usagées auprès des détenteurs, les ramasseurs devaient couvrir leurs coûts de collecte (principalement les salaires, le gazole pour le transport, l'amortissement des installations) par le prix de revente des huiles usagées. Pour les régénérateurs, les prix de revente des huiles de base régénérées et des coproduits (gazole, bitume...) issus de leur production devaient couvrir leurs coûts, notamment de rachat des huiles usagées auprès des collecteurs.
45. Cette gratuité du service de collecte a nécessité un soutien économique, prenant la forme d'un régime d'aides à la collecte géré par l'ADEME, jusqu'en 2011. De 2011 à 2015, la filière a trouvé un équilibre économique, la valeur des huiles usagées étant suffisante pour compenser le coût de leur collecte, sans soutien financier. Toutefois, à la suite de la chute des cours du pétrole en 2015, le gouvernement a décidé en 2016 de rendre possible, mais de façon transitoire, la facturation de la collecte et du traitement des huiles usagées aux détenteurs, en métropole.
46. En revanche, la collecte est restée gratuite en Outre-mer, du fait des caractéristiques de ces territoires (faible taux de collecte notamment) grâce à un régime d'aides à la collecte et au transport maritime des huiles usagées géré par l'ADEME.

47. Ce régime transitoire et le dispositif de soutien aux ramasseurs ultramarins prendront fin au 31 décembre 2021 puisque la loi AGECE met en place, à compter du 1^{er} janvier 2022 une filière REP pour les huiles minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles.
48. Outre le retour à une collecte gratuite pour les détenteurs en métropole, cette nouvelle filière REP doit permettre d'atteindre des objectifs de performance environnementale. Le projet d'arrêté prévoit ainsi, à l'horizon N+6, un taux de collecte de 55 % (49 % en moyenne sur la période 2017-2020) et un taux de régénération et de recyclage de 90 % (69 % en moyenne sur la période 2017-2020)²⁴.

II. Les critères d'allotissement soumis à l'Autorité

49. Les filières REP reposent sur le principe de responsabilité élargie du producteur, codifié à l'article L. 541-10 du code de l'environnement, en vertu duquel il peut être fait obligation au producteur de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets qui proviennent des produits qu'il a mis sur le marché.
50. À compter du 1^{er} janvier 2022, du fait de la mise en place de la filière REP pour les huiles usagées, les producteurs de lubrifiants seront responsables de la prévention et de la gestion de ces déchets. Pour s'acquitter de leurs obligations, ils devront mettre en place des éco-organismes, personnes morales de droit privé, chargés d'une mission d'intérêt général, agréés par les pouvoirs publics sur la base d'un cahier des charges. Les producteurs de lubrifiants assureront la gouvernance de ces éco-organismes auxquels ils transféreront leurs obligations, en contrepartie du versement d'une contribution financière²⁵.
51. Seront d'abord présentées les nouvelles règles de gestion des huiles usagées prévues par le projet de décret portant diverses dispositions d'adaptation relatives à la collecte des huiles usagées et instituant un régime de responsabilité élargie des producteurs d'huiles minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles (A), puis les dispositions du projet d'arrêté, portant cahier des charges d'agrément des éco-organismes de la filière, relatives aux modalités d'allotissement des marchés de collecte, de transport et de traitement de ces huiles usagées (B).

²⁴ Article 3 du cahier des charges des éco-organismes annexé au projet d'arrêté.

²⁵ Sur le fonctionnement des marchés concernés par la mise en place de filières REP, voir en particulier l'avis n° [12-A-17](#) du 13 juillet 2012 concernant le secteur de la gestion des déchets couvert par le principe de la responsabilité élargie du producteur.

A. PRESENTATION GENERALE DU PROJET DE DECRET

52. Le projet de décret abroge les articles R. 543-3 à R. 543-15 du code de l'environnement, relatifs aux « Huiles usagées »²⁶, et les remplace par les nouveaux articles R. 543-3 à R. 543-13.
53. Ces nouveaux articles ont pour objet de définir les règles de gestion des huiles usagées²⁷, de préciser les conditions de mise en œuvre de l'obligation de REP applicable aux producteurs d'huiles usagées pour assurer la gestion de leurs produits mis sur le marché national²⁸ et, plus particulièrement, d'établir les modalités de prise en charge des coûts des opérations de collecte et de traitement des huiles usagées²⁹.
54. Le projet de décret prévoit la création d'une filière REP des huiles usagées fondée sur un **système mixte**, reposant à la fois sur un **mécanisme de marché** (modèle de l'éco-organisme opérationnel³⁰) et sur un **mécanisme de soutien financier en guichet ouvert** (modèle de l'éco-organisme financier³¹).
55. Tous les opérateurs souhaitant exercer leur activité sur les marchés de la collecte et du traitement des huiles usagées devront contractualiser leur relation avec le ou les éco-organisme(s) nouvellement agréé(s) sur la base de l'un ces deux dispositifs³².
56. Concrètement, le **mécanisme de marché**³³ permettra à l'éco-organisme³⁴ d'organiser, sur l'ensemble du territoire national, des procédures d'appels d'offres répondant aux exigences particulières exposées à l'article L. 541-10-6 du code de l'environnement³⁵, pour la collecte sans frais auprès des détenteurs, le transport, la régénération et le recyclage des huiles usagées.

²⁶ L'abandon du cadre réglementaire actuel conduira à la suppression des arrêtés précités du 28 juin 1999 et, par conséquent, à la disparition de la procédure d'agrément des opérateurs de collecte et de traitement des huiles usagées au niveau départemental. Le régime des installations classées pour la protection de l'environnement continuera à s'appliquer.

²⁷ Futurs articles R. 543-5 et suivants du code de l'environnement (article 1 du projet de décret).

²⁸ Futurs articles R. 543-8 et suivants du code de l'environnement (article 1 du projet de décret).

²⁹ Futurs articles R. 543-9 et R. 543-11 du code de l'environnement (article 1 du projet de décret).

³⁰ Modèle d'organisation de la filière REP, dans lequel l'éco-organisme prend directement en charge la gestion et le traitement des déchets dont il devient responsable juridiquement et financièrement. Il passe des marchés en vue de la récupération du tri et du traitement des déchets,

³¹ Modèle d'organisation de la filière REP, dans lequel l'éco-organisme contribue uniquement à la prise en charge financière de la gestion des déchets et s'assure du respect de l'usage de ces financements par rapport aux objectifs assignés à la filière.

³² Futur article R. 543-7 du code de l'environnement (article 1 du projet de décret).

³³ Futur article R. 543-8 du code de l'environnement (article 1 du projet de décret).

³⁴ À ce stade, un éco-organisme est en cours de création. Compte-rendu de l'audit de la DGPR, 19 août 2021, page 3.

³⁵ Article L. 541-10-6, II du code de l'environnement : « *L'éco-organisme est tenu de passer les marchés relevant de son activité agréée selon des procédures d'appel d'offres non discriminatoires et des critères d'attribution transparents, en recherchant des modalités d'allotissement suscitant la plus large concurrence* ».

57. Les huiles usagées n'ayant pas fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres seront collectées ou traitées par des opérateurs intervenant dans le cadre du **guichet ouvert**³⁶, moyennant un soutien financier versé par l'éco-organisme, dont les modalités seront précisées par un contrat-type, conformément à l'article L. 541-10-4 du code de l'environnement. Ce soutien financier devra être « *au moins égal aux coûts supportés par l'éco-organisme pour les opérations équivalentes qu'il assure dans le cadre des appels d'offres* ».
58. L'objectif de ce système mixte est, selon le Gouvernement, de déterminer un « juste prix » issu de la mise en concurrence des opérateurs dans le cadre des appels d'offres, qui servira ensuite de base pour fixer le montant du soutien financier en guichet ouvert.
59. Le projet de décret prévoit également que le cahier des charges d'agrément du futur éco-organisme pourra préciser les modalités d'allotissement des marchés qui seront passés par l'éco-organisme³⁷.

B. PRESENTATION DES DISPOSITIONS DU PROJET D'ARRETE RELATIVES AUX MODALITES D'ALLOTISSEMENT DES MARCHES

60. Le projet d'arrêté définit le cahier des charges des éco-organismes devant collecter sans frais les huiles usagées auprès de leurs détenteurs et assurer leur régénération ou une autre opération de recyclage. Il précise notamment les objectifs de collecte et de régénération ou recyclage assignés à l'éco-organisme (voir *supra*, paragraphe 48).
61. De son côté, le cahier des charges, annexé au projet d'arrêté prévoit, en son chapitre 4 intitulé « *Allotissement des marchés passés par l'éco-organisme* », les dispositions suivantes :
- « Pour l'application des articles R. 543-8 et R. 543-13, les marchés de collecte des huiles usagées sont allotés à l'échelon départemental en France métropolitaine et à celui de la collectivité pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.*
- Pour l'application des articles R. 543-8 et R. 543-13, les marchés de transport, de régénération et de recyclage portent sur les huiles usagées visées par les marchés de collecte mentionnés à l'article R. 543-8.*
- L'attribution des marchés de transport, de régénération et de recyclage par l'éco-organisme ne peut conduire à ce que l'ensemble des marchés attribués à un soumissionnaire concerne plus de 60 % des huiles usagées faisant l'objet des marchés de collecte mentionnés au premier alinéa du présent chapitre 4 ».*
62. Ainsi, le projet de cahier des charges prévoit deux critères d'allotissement des marchés passés par l'éco-organisme, selon la nature des activités en cause :
- un critère d'allotissement de nature géographique pour la collecte des huiles usagées dans le cadre du mécanisme de marché : au niveau du département en métropole et de la collectivité en Outre-mer, et

³⁶ Futurs articles R. 543-9 (collecte) et R. 543-11 (régénération et recyclage) du code de l'environnement (article 1 du projet de décret).

³⁷ Futur article R. 543-13 du code de l'environnement (article 1 du projet de décret).

- un critère d'allotissement en quantité pour le transport, la régénération et le recyclage des huiles usagées : un même soumissionnaire ne peut se voir attribuer plus de 60 % des huiles collectées dans le cadre du mécanisme de marché. Les huiles collectées en guichet ouvert ne sont pas soumises à cette règle.

III. Analyse concurrentielle

63. Afin d'apprécier l'impact concurrentiel d'une réglementation telle que celle en cause dans le cadre de la saisine, il convient généralement de vérifier que ladite réglementation est, d'une part, justifiée par un objectif d'intérêt général, et, d'autre part, qu'elle est nécessaire et proportionnée à la réalisation de cet objectif³⁸. En tout état de cause, ces conditions ne sauraient être réunies que si la réglementation permet effectivement d'atteindre l'objectif qui lui est assigné.
64. Au cas d'espèce, la future filière REP des huiles usagées présente la particularité de s'intégrer à un secteur très structuré, dans lequel les opérateurs ont une activité économique bien établie. Le ministère de la Transition Ecologique anticipe, de ce fait, que « *le transfert aux producteurs d'huiles de la responsabilité et des coûts de la gestion des huiles usagées qui résulte de l'application du principe de REP aura un impact sur l'équilibre des relations commerciales entre les acteurs économiques ainsi que sur l'organisation des marchés* »³⁹.
65. Dans ces conditions, le choix de faire reposer cette future filière REP sur un système mixte, combinant un mécanisme de soutien financier en guichet ouvert et la passation de marchés, moyennant un encadrement réglementaire des critères d'allotissement desdits marchés, vise à « *préserver l'intensité concurrentielle du secteur de la gestion des huiles usagées (outre l'enjeu politique de maintenir l'activité économique locale souvent en milieu rural sur cette filière), tout en respectant le nouveau cadre réglementaire découlant de la loi AGEC* »⁴⁰.
66. Indépendamment même de toute appréciation du bien-fondé des objectifs d'intérêt général invoqués par le Gouvernement, il convient d'apprécier l'efficacité des mesures retenues, entendue comme leur aptitude à atteindre cet objectif.
67. Par conséquent, l'efficacité intrinsèque des critères d'allotissement des marchés passés par l'éco-organisme sera d'abord examinée (A). Dans la mesure où ces critères s'insèrent dans un système original, combinant les mécanismes de marché et de soutien financier en guichet ouvert, la capacité de ce système mixte à atteindre les objectifs d'intérêt général invoqués sera ensuite analysée (B).

³⁸ Autorité de la concurrence, *Guide d'évaluation de l'impact concurrentiel des projets de textes normatifs*, paragraphes 165 et suivants.

³⁹ Courrier du ministre de la transition écologique au ministre de l'économie, des finances et de la relance, relatif à la saisine de l'Autorité, 28 juin 2021.

⁴⁰ *Ibid.*

A. SUR LES CRITERES D'ALLOTISSEMENT PREVUS PAR LE PROJET D'ARRETE

1. SUR LE CRITERE D'ALLOTISSEMENT GEOGRAPHIQUE APPLICABLE AUX MARCHES DE COLLECTE

68. Le choix d'un critère d'allotissement géographique à l'échelon départemental répondrait à la volonté du Gouvernement de « *préserver l'intensité concurrentielle du secteur* »⁴¹ en maintenant la structure historique du marché de la collecte des huiles usagées⁴², organisée autour d'une procédure d'agrément délivrée par l'autorité préfectorale (voir *supra*, paragraphe 28).
69. L'échelon départemental permettrait également de tenir compte des caractéristiques des territoires concernés, en matière de topographie des lieux et de densité de population notamment, lesquelles ont une incidence significative sur les coûts de l'activité de collecte⁴³.
70. Il serait enfin conforme au principe de proximité⁴⁴, défini au II de l'article L. 541-1 du code de l'environnement, qui impose d'assurer la prévention et la gestion des déchets de manière aussi proche que possible de leur lieu de production.
71. Pour autant, l'Autorité s'interroge sur la nécessité d'imposer, via le cahier des charges du futur éco-organisme, un tel critère. Le fonctionnement de ce marché depuis près de 40 ans a déjà, de fait, progressivement conduit les entreprises de collecte à organiser leur activité au niveau du département pour lequel elles étaient agréées. L'allotissement de la procédure d'appel d'offres à l'échelon départemental est d'ailleurs plébiscité par la quasi-totalité des acteurs du secteur interrogés par les services d'instruction. Or, il est très vraisemblable, par ailleurs, qu'afin de mener à bien ses missions, l'éco-organisme sera amené à choisir le niveau d'intervention optimal, dans le respect du principe de proximité notamment. Il devra, à cette fin, tenir compte de la structuration actuelle de la filière, et en particulier de l'offre pour organiser les procédures d'appel d'offres pour la collecte des huiles usagées. Au surplus, dès lors que les soutiens financiers versés en guichet ouvert devront être déterminés par référence « *aux coûts supportés par l'éco-organisme pour les opérations équivalentes qu'il assure dans le cadre des marchés* » qu'il passe⁴⁵, celui-ci sera incité à allotir ses marchés à l'échelon géographique lui permettant de disposer d'un référentiel adéquat. Il s'agira vraisemblablement du niveau départemental, s'il présente effectivement les avantages évoqués ci-dessus. Il apparaît par conséquent probable que l'éco-organisme allotisse, de sa propre initiative, ses marchés à l'échelon départemental. Dans ce cas, le critère est inutile. Si la zone géographique optimale était autre que départementale, ce critère nuirait alors à l'objectif de maximisation de collecte. En conséquence, la réglementation en cause ne semble pas nécessaire pour atteindre l'objectif visé.
72. Inversement, rien ne permet d'affirmer que l'inscription de modalités d'allotissement géographique au sein du cahier des charges garantisse le respect, par le futur éco-organisme,

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Compte-rendu de l'audition de la DGPR, 19 août 2021, page 7.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Futur article R. 543-9 du code de l'environnement (article 1 du projet de décret).

de l'objectif du Gouvernement consistant à « *préserver l'intensité concurrentielle du secteur* »⁴⁶. En effet, aucune disposition ne limite le nombre de lots qui pourront *in fine* être attribués à une même entreprise. Or, dès lors que certains opérateurs disposent actuellement d'agrément sur la quasi-totalité des départements, rien n'interdit qu'une même entreprise remporte tout ou partie des marchés de collecte sur le territoire national, malgré l'application des critères d'allotissement au niveau départemental. Cette hypothèse semble certes peu probable, à la fois en raison de l'existence d'un nombre important de concurrents potentiels sur chaque département et parce que l'éco-organisme n'aurait pas intérêt, selon le Gouvernement, à ce qu'un même opérateur se voit attribuer tous les lots. Il n'en demeure pas moins que l'insertion d'un critère d'allotissement géographique dans le cahier des charges de l'éco-organisme, ne suffit pas, à lui seul à éviter tout risque de monopolisation du marché de la collecte ou, *a minima*, la disparition des opérateurs les moins efficaces.

73. Enfin, le critère géographique d'allotissement ne s'applique, par définition, qu'aux huiles collectées via la passation de marchés⁴⁷. Les collecteurs opérant en guichet ouvert ne sont donc soumis à aucune limitation géographique quant à l'exercice de leur activité⁴⁸, et peuvent donc intervenir en tout lieu du territoire national et concurrencer les acteurs implantés localement.
74. Compte tenu de l'ensemble des éléments évoqués ci-avant, l'Autorité estime que le choix d'inscrire, dans le cahier des charges portant agrément du futur éco-organisme de la filière, les modalités d'allotissement des marchés de la collecte, n'est ni nécessaire, ni justifié.

2. SUR LE CRITERE D'ALLOTISSEMENT QUANTITATIF APPLICABLE AUX MARCHES DE TRANSPORT, DE REGENERATION ET DE RECYCLAGE

75. Le critère d'allotissement quantitatif énonce que, « *l'attribution des marchés de transport⁴⁹, de régénération et de recyclage par l'éco-organisme ne peut conduire à ce que l'ensemble des marchés attribués à un soumissionnaire concerne plus de 60 % des huiles usagées faisant l'objet des marchés de collecte (...)* »⁵⁰.
76. Le choix de ce critère d'allotissement, limitant l'attribution du gisement d'huiles usagées collectées par marchés à 60 % maximum par opérateur, s'expliquerait par le besoin d'assurer un approvisionnement minimal aux deux exploitants d'installation de régénération actuellement en activité en France : les entreprises Osilub et Eco-Huile. Il s'agit, pour le Gouvernement, de « *favoriser l'acteur le plus performant sans pour autant éliminer son concurrent* »⁵¹. L'existence, dans le passé, d'une situation de monopole sur le marché de la régénération aurait en effet conduit à la baisse des prix d'achat aux collecteurs des huiles

⁴⁶ Courrier du ministre de la transition écologique au ministre de l'économie, des finances et de la relance, relatif à la saisine de l'Autorité, 28 juin 2021.

⁴⁷ Voir *infra*, paragraphes 87 et suivants.

⁴⁸ Courriel de la DGPR en date du 10 septembre 2021.

⁴⁹ Cette disposition n'impose pas une segmentation des marchés de transport, de régénération et de recyclage. Par conséquent, le transport devrait continuer à être pris en charge par les opérateurs de traitement. Voir notamment en ce sens le courriel de la DGPR en date du 10 septembre 2021.

⁵⁰ Chapitre 4 du cahier des charges annexé au projet d'arrêté.

⁵¹ Compte-rendu de l'audition de la DGPR, 19 août 2021, page 9.

usagées, déséquilibrant *de facto* l'économie générale de la filière. Ce critère d'allotissement serait ainsi destiné à prévenir toute monopolisation des marchés de transport et de régénération, étant précisé que la détermination du taux de 60 % « *n'est pas fondé[e] sur une analyse du marché* »⁵².

77. Sans se prononcer sur le bien-fondé de l'objectif poursuivi, en lui-même questionnable, l'Autorité estime que l'instrument choisi n'est pas à même de garantir que cet objectif sera atteint. En effet, ce mécanisme de plafonnement ne semble tenir compte, ni de la pression concurrentielle exercée par certaines installations de régénération étrangères, limitrophes, ni de la part des huiles recyclées. Or, ces éléments sont susceptibles de porter atteinte à l'équilibre concurrentiel souhaité par les auteurs du texte pour le marché de la régénération, à savoir 60 % des volumes d'huiles usagées collectées pour l'un des régénérateurs et 40 % de cette quantité pour le second. Ainsi, sur la période 2015-2020, en moyenne 13 % des huiles usagées ont été régénérées à l'étranger⁵³. Or, cette part, qui pourrait avoir vocation à s'accroître compte tenu du principe de proximité, pourrait venir s'imputer sur les 40 % supposés garantir un approvisionnement suffisant au second régénérateur français. Il en va de même s'agissant de la part des huiles claires recyclées (11 000 tonnes en 2018), alors même que le recyclage devra se développer afin d'atteindre les objectifs de collecte, de régénération et de recyclage assignés à la filière⁵⁴.
78. Par conséquent, rien n'indique que les modalités d'allotissement imposées s'agissant des marchés de transport, de régénération et de recyclage garantiront que l'objectif visé, à savoir la garantie d'un approvisionnement suffisant pour les deux installations de régénération françaises, sera atteint.

* * *

79. Pour conclure, l'encadrement réglementaire de la passation des marchés du futur éco-organisme, tel que prévu au chapitre 4 du projet de cahier des charges soumis à l'examen de l'Autorité, ne semble pas en mesure de garantir les objectifs d'intérêt général poursuivis.
80. L'Autorité rappelle que le II de l'article L. 541-10-6 du code de l'environnement impose déjà, de façon générale, à tout éco-organisme « *de passer les marchés relevant de son activité agréée selon des procédures d'appel d'offres non discriminatoires et des critères d'attribution transparents, en recherchant des modalités d'allotissement suscitant la plus large concurrence* ».
81. Dès lors que l'article R. 543-13 du projet de décret prévoit la possibilité, mais n'impose pas, de préciser, au sein du cahier des charges de l'éco-organisme, les modalités d'allotissement des marchés passés en application du projet d'article R. 543-8, l'Autorité recommande de supprimer le chapitre 4 du projet d'arrêté, intitulé « *Allotissement des marchés passés par l'éco-organisme* ».

⁵² *Ibid.*

⁵³ Courriel de l'ADEME en date du 2 septembre 2021. Ces installations sont localisées en Italie, en Allemagne et en Espagne.

⁵⁴ ADEME, note intitulée « *PROJET DE CDC REP HUILES USAGEES - Etat des lieux et propositions d'objectifs relatif à la collecte et à la régénération / recyclage des huiles usagées* », 13 juillet 2021, page 3.

B. SUR LE SYSTEME MIXTE DE REP PREVU PAR LE PROJET DE DECRET

82. Au-delà des réserves formulées ci-dessus à l'égard des critères d'allotissement figurant dans le projet d'arrêté, leur efficacité est remise en cause par le fait qu'ils s'inscrivent dans un système mixte, combinant passation de marchés et guichet ouvert. Or, ce système mixte, tel que prévu dans le projet de décret, n'est pas à même d'atteindre les objectifs qui justifient sa mise en place.

1. LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME MIXTE DE REP

83. Le choix de ce nouveau système⁵⁵ s'explique par la volonté d'échapper aux inconvénients propres aux modèles de l'éco-organisme financier, d'une part, et opérationnel, d'autre part.
84. Ainsi, le Gouvernement justifie le recours au guichet ouvert par la volonté de garantir le maintien des opérateurs actuellement présents sur les marchés de la collecte et de la régénération, et plus généralement, par la nécessité de maintenir une concurrence suffisante dans la perspective du renouvellement de ces marchés. Ces considérations l'ont conduit à exclure le recours à un modèle purement opérationnel, qui aurait pu aboutir à la disparition des entreprises non retenues à l'issue de la procédure d'appel d'offres.
85. Pour autant, le système retenu n'est pas purement financier puisque l'éco-organisme pourra recourir, pour partie, à la passation de marchés, la mise en concurrence des opérateurs via la procédure d'appel d'offres étant apparue comme le meilleur moyen de déterminer le montant du soutien financier que l'éco-organisme devra verser dans le cadre du guichet ouvert. Selon le Gouvernement, « *L'article R. 543-[8] permettra de définir le « juste prix » (coûts présentant un bon rapport coût efficacité) dans une filière qui est avant tout financière* »⁵⁶.

2. LES LIMITES DU SYSTEME MIXTE DE REP

86. Rien n'indique que le mécanisme mis en place, à savoir un système mixte combinant guichet ouvert et passation de marchés selon des critères d'allotissement prédéfinis, garantira le maintien de la situation concurrentielle actuelle des opérateurs en présence, qu'il s'agisse des collecteurs ou des régénérateurs, ni que le prix issu des passations de marchés constituera une référence pertinente pour évaluer les coûts des opérateurs en guichet ouvert.

a) Sur la liberté laissée à l'éco-organisme quant au choix de recourir au marché ou au guichet ouvert

87. La principale limite à l'efficacité de ce système mixte vient du fait que l'éco-organisme est totalement libre d'arbitrer entre la passation de marchés et le mécanisme de guichet ouvert. Si le futur article R. 543-8 du code de l'environnement semble imposer, d'une façon générale, à l'éco-organisme de passer des marchés (« *Tout éco-organisme passe des*

⁵⁵ Ce système, retenu pour les huiles usagées, devrait l'être également pour les filières REP du bâtiment et des matériaux de construction, d'une part, et de l'automobile, d'autre part. Compte-rendu de l'audition de la DGPR, 19 août 2021, page 5.

⁵⁶ Compte-rendu de l'audition de la DGPR, 19 août 2021, page 5.

marchés (...) », aucune disposition, ni du décret, ni de l'arrêté, ne permet de déterminer la portée de cette obligation. Le Gouvernement a d'ailleurs admis qu'il était tout à fait possible qu'aucun marché ne soit passé dans certains départements, par exemple en cas d'appel d'offres infructueux⁵⁷.

88. Par ailleurs, quand bien même des appels d'offres auraient lieu dans tous les départements, aucune clé de répartition ne s'impose à l'éco-organisme pour déterminer les volumes sur lesquels ils porteront. Le Gouvernement anticipe d'ailleurs « *que l'éco-organisme ne passera des marchés que sur des quantités d'huiles usagées limitées et pas sur l'intégralité du gisement présent dans un département donné* »⁵⁸. De même, selon l'ADEME, « *l'éco-organisme sera certainement incité à limiter la part de marché qui sera dévolue dans le cadre des appels d'offres, pour assurer un bon équilibre avec le dispositif de guichet unique* »⁵⁹.
89. Or, cette liberté laissée à l'éco-organisme est susceptible d'avoir d'importantes conséquences au regard de l'objectif affiché, tant sur les marchés de la collecte que sur ceux de la régénération et du recyclage.
90. S'agissant du marché de la collecte, un recours trop limité à la passation de marchés pourrait remettre en cause l'utilité du recours à un critère géographique d'allotissement, supposé « *préserver l'intensité concurrentielle du secteur* »⁶⁰, dès lors que les opérateurs en guichet ouvert pourront intervenir en tout point du territoire. En sens inverse, un recours trop important à la passation de marchés pourrait compromettre l'objectif affiché de ne pas déstructurer la filière existante, en ce qu'il pourrait conduire à l'exclusion des opérateurs de collecte qui n'auraient pas été retenus à la suite de la procédure d'appel d'offres.
91. S'agissant des marchés de la régénération et du recyclage, il convient de rappeler que seules les huiles collectées sous passation de marchés sont concernées par le plafond de 60 %. Par exemple, si le gisement d'huiles usagées est de 10 000 tonnes au niveau d'un département et que 4 000 tonnes sont collectées sous marché, seules ces 4 000 tonnes seront soumises au plafond de 60 %. Les ramasseurs opérant en guichet ouvert pourront céder les 6 000 tonnes restantes à l'installation de traitement de leur choix. Ainsi, un recours conséquent au mécanisme du guichet ouvert pourrait limiter la part du gisement d'huiles usagées soumises au critère d'allotissement censé assurer un approvisionnement minimum au second régénérateur français.
92. En conclusion, la liberté laissée à l'éco-organisme quant au choix de recourir au mécanisme de marché ou mécanisme de guichet ouvert pourrait avoir pour conséquence un recours insuffisant au premier, ce qui priverait de tout effet utile les critères d'allotissement prévus par le projet d'arrêté, indépendamment même des réserves déjà formulées à leur encontre.

⁵⁷ Courriel de la DGPR en date du 10 septembre 2021.

⁵⁸ Compte-rendu de l'audition de la DGPR, 19 août 2021, page 5.

⁵⁹ Compte-rendu de l'audition de l'ADEME, 8 septembre 2021, page 6.

⁶⁰ Courrier du ministre de la transition écologique au ministre de l'économie, des finances et de la relance, relatif à la saisine de l'Autorité, 28 juin 2021.

b) Sur le « juste prix »

93. Dès lors que la passation de marchés pourrait être marginale, tant au stade de la collecte que de la régénération et du recyclage, se pose la question de la pertinence du prix issu de la mise en concurrence. Les candidats pourraient en effet ne pas être incités à proposer des offres compétitives si l'appel d'offres ne porte que sur des quantités limitées.
94. Au surplus, dès lors que les candidats ont également vocation à opérer en guichet ouvert, leur incitation à proposer un prix bas pourrait être faible, puisque le prix issu de la procédure de marché constituera un plancher pour la couverture des coûts en guichet ouvert. Les opérateurs pourraient donc avoir un intérêt stratégique à ce que ce prix plancher soit le plus élevé possible, cette incitation étant d'autant plus forte que la part dévolue au guichet ouvert sera importante.
95. Par conséquent, ce « juste prix », issu de la procédure d'appel d'offres pourrait conduire à faire bénéficier les opérateurs en guichet ouvert de tarifs trop élevés, décorrélés de leurs propres coûts et performances, ce qui pourrait créer une situation de rente.
- * * *
96. En conclusion, le système mixte prévu par le projet de décret ne semble à même, en l'état, ni de « *préserver l'intensité concurrentielle du secteur* »⁶¹, ni de permettre la détermination d'un juste prix pour les soutiens financiers accordés en guichet ouvert.

Conclusion

97. L'Autorité émet un avis défavorable sur les modalités d'allotissement des marchés prévues par le projet d'arrêté portant cahier des charges d'agrément des éco-organismes de la filière REP des huiles usagées, soumis à son examen.
98. L'Autorité recommande la suppression du chapitre 4 du projet d'arrêté portant cahier des charges d'agrément des éco-organismes de la filière REP des huiles minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles, intitulé « *Allotissement des marchés passés par l'éco-organisme* ».
99. Elle invite, également, le Gouvernement à s'interroger sur l'efficacité du système mixte de REP, tel qu'il est actuellement prévu par le projet de décret.

⁶¹ Courrier du ministre de la transition écologique au ministre de l'économie, des finances et de la relance, relatif à la saisine de l'Autorité, 28 juin 2021.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Aurélie Jean, rapporteure, et l'intervention de Mme Gwenaëlle Nouët, rapporteure générale adjointe, par M. Emmanuel Combe, vice-président, président de séance, Mme Fabienne Siredey-Garnier, Mme Irène Luc et M. Henri Piffaut, vice-présidents.

La secrétaire de séance,

Le président de séance,

Caroline Orsel

Emmanuel Combe

© Autorité de la concurrence