

ASSEMBLEE DE CORSE

1 ERE SESSION ORDINAIRE DE 2021

REUNION DES 25 ET 26 FÉVRIER 2021

RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

RAPORTU D'INFURMAZIONE RILATIVU A L'AVISU DI
L'AUTURITA DI A CUNCURRENZA IN QUANTU A U
SETTORE DI E RUMENZULE

RAPPORT D'INFORMATION RELATIF A L'AVIS DE
L'AUTORITE DE LA CONCURRENCE SUR LE SECTEUR
DES DECHETS

COMMISSION(S) COMPETENTE(S) : Commission du Développement Economique, du Numérique, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

Commission des Finances et de la Fiscalité

RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

L'Autorité de la concurrence a été saisie le 11 février 2019 (référence : 19/0009 A) par le Ministre de l'économie et des finances d'une demande d'avis relatif à la concentration économique en Corse et son impact sur la concurrence locale destiné à :

- porter un avis sur le degré de concentration économique tenant compte du rapport IGF de 2018 ;
- analyser les facteurs y contribuant ;

L'avis établi par l'Autorité au terme de dix-huit mois d'instruction a pour objet d'analyser la situation et de formuler toute proposition utile dans quatre secteurs stratégiques impactant fortement la vie économique et sociale insulaire :

- la distribution de carburant ;
- la distribution à dominante alimentaire ;
- le transport maritime ;
- la gestion des déchets ;

Le rapport s'articule autour :

- d'un rappel des caractéristiques socioéconomiques de la Corse et du choc COVID ;
- d'une série de constats sectoriels (renvoyant à des focus dédiés) susceptibles d'impacter les décisions et orientations de la Collectivité de Corse et les recommandations associées ;
- de constats transversaux sur le degré de concentration du tissu économique corse assortis de recommandations pour en assurer la régulation concurrentielle ;

Au-delà de l'importance que revêtent ces enjeux dans la vie quotidienne des Corses, cet avis intervient dans un contexte économique et social fortement dégradé qui confère aux problématiques de surcoûts une gravité particulière.

Dans l'objectif d'alimenter le débat en amont de décisions stratégiques de notre institution, le Conseil exécutif de Corse a proposé de présenter chacune des parties de l'avis de l'Autorité de la concurrence en la reliant à un rapport intervenant dans le domaine concerné.

Le présent rapport présente la partie de l'avis consacrée à la question des déchets : elle se décline à partir d'un diagnostic sectoriel posé par l'Autorité de la concurrence et sur des recommandations.

Il convient d'intégrer ces éléments dans notre réflexion globale et dans nos choix en matière de gestion des déchets.

1- Le diagnostic posé sur le secteur des déchets

Le focus sectoriel sur la gestion des déchets en Corse s'articule autour :

- de la présentation du cadre juridique du service public de la gestion des déchets qui précise que la planification de la prévention et de la gestion des déchets relève d'une compétence partagée. Il revient à la Collectivité de Corse, en vertu de la loi du 22 janvier 2002, de définir une politique globale de planification des déchets ;
- du fonctionnement de la chaîne de valeur de la gestion des déchets ménagers et assimilés qui met en exergue les surcoûts observés dans la gestion des déchets ménagers et assimilés (DMA) s'expliquant en partie par des contraintes politiques et structurelles importantes ;
- des préoccupations de concurrence auxquelles le secteur est régulièrement confronté ;

Ce focus est correctement documenté, notamment dans sa partie III qui met en exergue la faiblesse de la concurrence dans ce secteur et pointe le risque d'entente et la nécessaire vigilance pour l'éviter.

Il est toutefois regrettable que l'Office de l'environnement de par notamment son soutien apporté en terme d'aide à la décision, de prévention, de soutien aux investissements liés à la valorisation, n'ait pas été associé à l'enquête ayant abouti à la production de l'avis de l'Autorité de la concurrence, contrairement au Syvadec.

A ce titre, certaines attributions et compétences évoquées dans l'avis auraient mérité précisions et clarifications.

En effet, le Syvadec se voit seul nommément cité parmi les « collectivités compétentes pour la gestion publique des déchets en Corse » auxquelles sont adressées des recommandations, en particulier pour faire réaliser des études économiques sur chaque maillon de la chaîne des déchets.

Par ailleurs, le Syvadec se voit attribuer des compétences en matière de prévention, de sensibilisation.

De plus, son action relative à la distribution de composteurs individuels, d'ailleurs financée par l'OEC, est valorisée alors que le problème crucial des bio-déchets est passé sous silence.

La gestion des déchets procède toutefois de choix qui ne sont pas seulement techniques mais qui sont également éminemment politiques. Ce constat prend un relief particulier en Corse où les enjeux de développement durable joints à la lutte contre les situations monopolistiques sont exacerbés par les contraintes liées à l'insularité.

Les conditions de passation de marchés publics de stockage, de transports routiers et de transports maritimes des déchets démontrent que la gestion mise en place avec certains exploitants privés n'a pas toujours permis de sortir de l'opacité et a révélé des surcoûts, voire des anomalies, tant sur les prestations de services de transport que de stockage de déchets (cf. notamment rapport de la CRC sur le Syvadec en date de 2014).

Les choix en matière de gestion des déchets que la Collectivité de Corse entend mettre en œuvre depuis 2016 sont en rupture avec le système et la vision ayant prévalu jusque-là.

Ils procèdent de la volonté d'appliquer strictement les règles et principes fixés par la législation française et européenne (notamment la hiérarchisation des modes de traitement et la priorité donnée au tri sélectif), de privilégier la maîtrise publique, et d'encadrer strictement l'intervention du secteur privé lorsqu'elle est nécessaire, en limitant les risques d'entente, d'abus de position dominante, et en construisant en cas de besoin des délégations de service public permettant de vérifier que le profit

réalisé par le ou les opérateurs privés reste « raisonnable ».

Ces déclarations opérationnelles du principe fondateur de maîtrise publique et d'un nouveau mode de gestion des déchets en Corse sont ceux que le Conseil exécutif de Corse et la majorité territoriale entendent placer au cœur du futur plan territorial de gestion des déchets 2021-2032, en cours d'élaboration et d'approbation.

2- Rappel des recommandations de l'Autorité de la Concurrence et analyse critique :

2.1 : Les recommandations :

Dans son avis porté sur la prévention et la gestion des déchets, l'Autorité de la concurrence émet deux séries de recommandations :

- L'une relative à la transparence de la gestion publique des déchets ménagers et assimilés ;
- L'autre portant sur la résolution du blocage technique lié au manque d'infrastructures et à la sous-capacité chronique de traitement des déchets ménagers résiduels en Corse ;

a- La première série de recommandations s'adresse d'une part aux Collectivités compétentes pour la gestion publique de déchets en Corse, notamment le Syvadec (lequel n'est au demeurant pas une collectivité) et d'autre part aux pouvoirs publics.

S'agissant des recommandations s'adressant aux collectivités compétentes pour la gestion publique de déchets en Corse, notamment le Syvadec :

- **Faire réaliser** par un tiers indépendant des études économiques systématiques afin de détecter les surcoûts anormaux générés par les marchés publics lancés à chaque maillon de la chaîne de gestion ;
- **Diffuser** largement et systématiquement auprès des usagers, notamment via leur site internet, les rapports annuels sur le prix et la qualité de la gestion publique des déchets comme prévus par les articles D 2224-1 et suivants du CGCT ;
- **Mettre en place** des collectes de déchets en porte-à-porte et d'explorer la voie d'une taxation incitative, afin de responsabiliser les producteurs de déchets et de réduire efficacement les tonnages produits ;

S'agissant des recommandations s'adressant aux pouvoirs publics :

- **Elargir** la liste des données « essentielles » des marchés publics ou contrats de concession dans le cadre de l'ouverture des données de la commande publique prévue aux articles L 2196-2 et L 3131-1 du code de la commande publique, pour notamment permettre aux autorités de connaître les offres des soumissionnaires non retenues tout en respectant le secret des affaires.
- **Rendre systématique** la présence d'un représentant de la DIRECCTE de Corse aux commissions d'appels d'offres convoquées sur ce secteur.
- **Faire réaliser** par la DIRECCTE une étude sur le niveau de prix dans la chaîne de gestion publique des déchets en Corse comparable à celle

qu'elle a réalisée dans le secteur des carburants afin d'identifier d'éventuelles anomalies.

- **Examiner** sur la base des conclusions de l'étude mentionnée ci-dessus l'opportunité de mettre en œuvre dans le secteur de la gestion des déchets ménagers en Corse, dès que le cadre législatif et réglementaire le permet, les recommandations formulées dans la série de recommandations transverses relatives aux instruments de la politique de concurrence, au moins tant que la Corse connaîtra une situation de sous-capacité chronique de traitement des déchets ménagers.

- b- La deuxième série de recommandations s'adresse aux administrations centrales, déconcentrées et territoriales compétentes en matière de prévention et de gestion des déchets :
 - Trouver à brève échéance une solution pérenne de traitement des déchets ménagers de l'île, en tant que de besoin au travers de la création d'infrastructures nouvelles selon les normes les plus respectueuses de l'environnement, sans préjudice de la faculté pour l'Etat, de recourir aux dispositions du code de l'urbanisme (notamment ses articles L 153-49 et L153-3) pour se substituer aux collectivités territoriales compétentes lorsque la réalisation d'un tel projet d'intérêt général ou d'intérêt public requiert une modification ou révision préalable d'un plan local d'urbanisme.

2.2 : L'analyse critique de l'avis de l'Autorité de la concurrence sur le secteur des déchets :

Outre les spécificités de la Corse (topographie, densités diverses de population, saisonnalité ...), l'avis attribue une responsabilité majeure dans le coût élevé de la gestion des déchets à un « *un manque d'infrastructures à l'origine d'une sous-capacité de traitement des déchets résiduels de Corse* », lui-même directement associé à une volonté politique, matérialisée par la délibération du 25 novembre 2010 de l'Assemblée de Corse, de refuser l'incinération.

Afin de résoudre le problème ainsi posé « *cette situation crée une rente de rareté au profit des offreurs de nature à susciter des préoccupations de concurrence lors de la passation de marchés publics* », la solution préconisée consiste à demander « *aux administrations centrales, déconcentrées, territoriales compétentes de trouver à brève échéance une solution pérenne au traitement des déchets ménagers sur l'île, entant que de besoin au travers de la création d'infrastructures nouvelles ...* ».

Cette approche méconnaît cependant des paramètres cruciaux :

- 1- Comme le montre l'étude de 2019 de l'ADEME sur les coûts de services publics de gestion des déchets, leur décomposition est la suivante, pour les postes principaux :

	Corse	Moyenne nationale
Collecte	50 %	37 %
Transport	12 %	8 %
Traitement	25 %	40 %

Il apparaît donc que le premier levier à actionner pour maîtriser les coûts consiste à agir sur la collecte, dont les coûts ont par ailleurs une tendance à s'accroître inéluctablement avec le développement des collectes sélectives, en optimisant les services de collecte.

Une telle optimisation passe d'abord par une analyse fine de l'organisation du service et son adaptation, la tarification (et non taxation, terminologie de l'avis) incitative, certes indispensable, ne pouvant être efficacement mise en place que ces conditions indispensables étant remplies.

La collecte étant très majoritairement assurée en régie par les EPCI, les outils de la concurrence sur les marchés publics y sont inopérants.

- 2- En ce qui concerne le traitement, la réduction drastique imposée par la loi des quantités admises à être enfouies après tri, valorisation première, et valorisation énergétique, conduit pour un futur proche à ce que des unités de stockage des déchets inertes (ISDND) restent en toutes hypothèses indispensables.

La maîtrise de coûts concernant ce maillon de la chaîne de la gestion des déchets passe par le choix voulu par le Conseil exécutif de Corse et la majorité territoriale d'une maîtrise d'ouvrage publique de ces unités, a fortiori dans le cadre d'un marché insulaire par définition captif, et où la situation qui a perduré jusqu'à aujourd'hui exige d'envoyer un signal fort à l'ensemble des opérateurs et à la population, pour restaurer l'indispensable confiance après des décennies de crise structurelle.

La proposition de faire mener une étude par la DIRECCTE concernant les coûts paraît en revanche pertinente pour le transport routier des déchets, secteur relevant des marchés publics, et dans lequel le niveau de prix observé paraît problématique, comme le montrent les éléments correspondants du rapport.

Par ailleurs, la loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique en Outre-mer a spécifié, pour les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, que le gouvernement peut arrêter, sous certaines conditions, les mesures nécessaires pour remédier aux dysfonctionnements de certains marchés.

Ces mesures portent sur l'accès aux marchés, l'absence de discrimination tarifaire, la loyauté des transactions, la marge des opérateurs dans l'intérêt de protéger les consommateurs.

Enfin, il importe de rappeler que le système global proposé par le Conseil exécutif de Corse et la majorité territoriale dans le futur plan de gestion des déchets repose sur une implantation des unités visant à diminuer les coûts de transport (utilisation des chemins de fer ; choix du lieu d'implantation en corrélation avec la cohérence globale du système et en tenant compte des contraintes réglementaires impérieuses), et plus généralement sur la construction d'un nouveau modèle de gestion en rupture avec celui qui a prévalu depuis des décennies, et qui a conduit la Corse dans une situation de crise structurelle, aggravée de façon récurrente par des épisodes aigus.

3- Les orientations stratégiques sur lesquelles le nouveau modèle de gestion des déchets doit reposer :

Elles sont celles que le Conseil exécutif de Corse et la majorité territoriale entendent acter à travers le débat qui se tiendra lors de cette session et à l'occasion duquel est examiné le projet de plan territorial de prévention et de gestion des déchets de la

Corse pour la période 2021-2033.

Je vous remercie de bien vouloir prendre acte de la présentation de la partie consacrée aux déchets de l'Avis n°20 - A -11 de l'Autorité de la concurrence relatif au niveau de concentration des marchés en Corse et son impact sur la concurrence locale.