

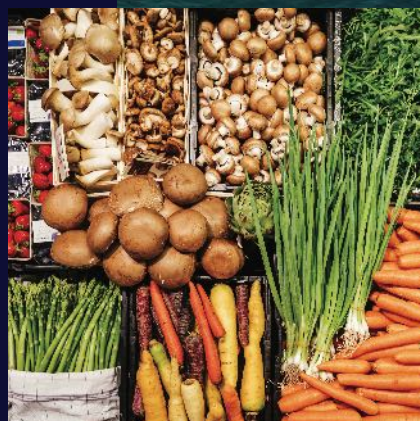
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Autorité
de la concurrence

• AVIS 20-A-11

du 17 novembre 2020

relatif au niveau de concentration
des marchés en Corse et son impact
sur la concurrence locale



**Avis n° 20-A-11 du 17 novembre 2020
relatif au niveau de concentration des marchés en Corse et son
impact sur la concurrence locale**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre du 11 février 2019, enregistrée le 12 février 2019 sous le numéro 19/0009 A par laquelle le ministre de l'économie et des finances a saisi l'Autorité de la concurrence pour avis sur le niveau de concentration des marchés corses et son impact sur la concurrence locale ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment le titre II du livre IV de sa quatrième partie ;

Vu le document mis en consultation publique restreinte par les services d'instruction du 15 juillet au 15 septembre 2020 ;

Vu les réponses reçues à cette consultation publique restreinte ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les rapporteurs, le rapporteur général adjoint, et le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence, qui s'est tenue les 29 et 30 septembre 2020 à Bastia (Haute-Corse) ;

Le Préfet de Corse, Préfet de la Corse-du-Sud, le Président du Conseil exécutif de Corse, le Président de l'Assemblée de Corse, ainsi que les représentants de la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère de la transition écologique, du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), de la Direction régionale de l'INSEE de Corse, de l'Agence de Développement Économique de la Corse (ADEC), de l'Office des Transports de la Corse (OTC), de la Communauté d'agglomérations du Pays ajaccien (CAPA), du Syndicat de Valorisation des Déchets de la Corse (SYVADEC), de la chambre de commerce et d'industrie de Corse, des sociétés Codim2, Corsica Ferries, Corsica Linea, CM Holding, La Méridionale, des groupes Ferrandi, Rocca, Rubis, Total, de la Confédération des Petites et Moyennes Entreprises (CPME) Corsica, du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Corse, de la Confédération générale du travail (CGT) Corse-du-Sud, de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) Corse, du Syndicat des travailleurs corses, et du collectif « Agissons contre la Cherté des Carburants en Corse » (A4C), entendus sur le fondement des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

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

Résumé¹

L'Autorité de la concurrence a été saisie par le ministre de l'économie d'une demande d'avis sur le niveau de concentration des marchés en Corse et son impact sur la concurrence locale. Cette saisine visait à éclairer les pouvoirs publics sur différentes questions de concurrence, en lien notamment avec le sujet du pouvoir d'achat des habitants, qui constitue de longue date un sujet de préoccupation en Corse.

Afin d'étudier les questions soulevées par l'avis, l'Autorité a mené des consultations approfondies avec les différentes parties prenantes, et a auditionné ou interrogé de nombreux acteurs publics et privés. Pour compléter cette instruction, l'Autorité s'est rendue à deux reprises en Corse. Fin 2019, les rapporteurs des services d'instruction, accompagnés par une vice-présidente de l'Autorité et le rapporteur général, ont ainsi mené une trentaine d'auditions in situ, tant en Corse-du-Sud qu'en Haute-Corse, au cours d'un déplacement d'une semaine sur l'île. Fin septembre 2020, le collège de l'Autorité a, durant deux journées, tenu une séance à Bastia, au cours de laquelle les représentants de l'État et de la Collectivité de Corse ont été entendus, ainsi que plusieurs entreprises, établissements publics, associations et syndicats concernés par les thématiques de l'avis.

Les travaux de l'Autorité se sont focalisés sur les secteurs soulevant des enjeux identifiés d'ordre concurrentiel :

*Le secteur de la **desserte maritime de la Corse** se caractérise par un fort degré d'intervention publique, selon un principe dit de « continuité territoriale », tout en étant soumis à un ensemble de règles européennes et nationales qui définissent un cadre strict applicable aux interventions des acteurs publics et privés (marché intérieur, aides d'État, commande publique, concurrence). Par le passé, le non-respect de ces règles, qui imposent notamment de démontrer une carence de l'initiative privée préalablement à toute intervention publique, a généré un contentieux abondant. La prise en compte de ce contexte juridique et contentieux s'impose d'autant plus que l'organisation actuellement retenue consiste à confier des liaisons maritimes à des délégataires de service public dans un cadre subventionné (pour un total d'environ 80 M€ par an). Après avoir examiné en profondeur les problématiques liées à la desserte maritime, l'Autorité estime que la question des études préalables à la fixation des conditions de desserte est à la fois centrale et stratégique. Or, en dépit des améliorations intervenues depuis l'époque de la SNCM, la délimitation du périmètre et du niveau d'intervention de l'autorité organisatrice des transports fait toujours l'objet de fortes attentes méthodologiques de la part de la Commission européenne, dans un contexte de particulière vigilance sur le financement public de services économiques d'intérêt général (SIEG) dans l'Union européenne.*

*Afin de sécuriser au mieux les modalités d'organisation du service public, l'Autorité recommande au législateur, **de confier à l'autorité de régulation des transports (« ART ») une nouvelle mission consultative portant sur l'évaluation du besoin de service public de transport maritime, tant pour les marchandises que pour les passagers, réalisée par la Collectivité de Corse, la proportionnalité au besoin des modalités d'organisation de ce service public proposées par la Collectivité de Corse et les modalités d'exécution envisagées.** En sus de cette mission, l'Autorité de la concurrence recommande de prévoir la possibilité d'une saisine facultative, en amont, de l'ART par la Collectivité de Corse, afin de solliciter un avis de cadrage sur l'évaluation du besoin de service public de transport maritime et les modalités d'organisation de ce service public envisagées. Dans le respect du*

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi le corps de l'avis et ses annexes ci-après.

principe d'autonomie des collectivités territoriales, ces avis simples de l'ART ne lieraient pas la Collectivité de Corse. Celle-ci serait libre de s'appuyer sur cette expertise technique. Cette mesure permettrait également aux autorités françaises de disposer d'évaluations préalables du besoin de service public réalisées en toute indépendance et présentant un haut niveau de qualité, et donc de sécurité juridique, ce qui constituerait un atout pour assurer la pleine compatibilité du dispositif avec les règles de l'Union européenne, dont la Commission européenne a pour mission d'assurer le respect.

*S'agissant du secteur de la **distribution de carburants**, l'Autorité relève d'abord dans son avis qu'en raison de la géographie de l'île et d'un faible développement des transports collectifs, les ménages corses sont très dépendants de l'automobile. Or, en dépit d'un taux de TVA inférieur de 7 points sur l'île, les carburants présentent un différentiel de prix très significatif en Corse par rapport au continent, de l'ordre de + 6,7 % pour le gazole et + 5,3 % pour le SP95.*

Ce différentiel s'explique en partie par des facteurs structurels : en raison de son insularité, la Corse est approvisionnée en carburants par voie maritime uniquement, ce qui augmente le prix final du carburant ; l'acheminement routier des carburants jusqu'aux stations-service est également plus onéreux, les reliefs montagneux allongeant les temps de transport ; la saisonnalité de la demande, liée à l'affluence touristique en été, induit enfin une gestion des stocks en flux tendus et entraîne des risques de contingentement² à l'origine de surcoûts importants, les dépôts pétroliers de la Corse ayant une faible capacité de stockage (30 000 m³ au total, répartis dans 2 dépôts, à proximité d'Ajaccio et de Bastia).

Sur le plan concurrentiel, le secteur est par ailleurs très concentré : à l'aval, la vente au détail dans les stations-service se caractérise par un oligopole de trois réseaux de distribution : chacune des 133 stations-service de l'île est rattachée à l'un d'entre eux. Cette situation risque de perdurer, l'entrée de nouveaux concurrents étant soumise à des barrières à l'entrée importantes. En effet, d'une part, le développement de stations-service exploitées par les GMS ou de stations-service discount se heurte aux réticences des entreprises et des pouvoirs publics face au développement de ce mode de distribution en Corse. D'autre part, à l'amont, les dépôts pétroliers sont contrôlés exclusivement par une entreprise verticalement intégrée. Celle-ci bénéficie d'un monopole de fait sur l'approvisionnement et le stockage des carburants en Corse et contrôle une « infrastructure essentielle » : ses dépôts sont un point de passage obligatoire à toute activité de distribution de carburant en Corse. L'organisation actuelle de l'approvisionnement des carburants en Corse ne permet pas à un simple usager (s'il n'est pas actionnaire des dépôts pétroliers par ailleurs) de s'approvisionner directement auprès des fournisseurs de son choix. Ces spécificités constituent une barrière à l'entrée sur le marché pour tout nouvel acteur souhaitant s'approvisionner auprès de ses propres fournisseurs de produits pétroliers raffinés pour les distribuer en Corse.

*Dans le secteur de la **distribution alimentaire**, l'Autorité a constaté que les prix à la consommation sont globalement plus élevés en Corse que sur le continent (+8,7 % en 2015 selon l'INSEE), en dépit, là encore, d'un taux de TVA très significativement réduit dont bénéficie la Corse sur les produits destinés à l'alimentation humaine (taux de 2,1 % au lieu de 5,5 % ou 20 % sur le continent en fonction des familles de produits).*

² Des mesures de « contingentement » sont prises par le gestionnaire des dépôts afin d'anticiper une possible rupture de stocks liée à des difficultés d'approvisionnement ou de mise à disposition des carburants, qui peut être causée notamment par le mauvais temps, des grèves, des problèmes techniques ou un cas de force majeure.

Cette situation s'explique, à l'instar du secteur de la distribution de carburants, en partie par des facteurs structurels, liés à l'insularité et à la saisonnalité. Le recours obligé au transport maritime allonge la chaîne logistique depuis les centrales d'achat du sud de la France. Les capacités de stockage limitées des magasins corses nécessitent, en outre, des livraisons de marchandises plus fréquentes que sur le continent. Elles ne leur permettent pas de bénéficier des mêmes remises. Enfin, la saisonnalité, avec une forte concentration de l'activité touristique sur la période estivale, oblige les GMS corses à dimensionner les surfaces de vente et les emplois au pic de demande estival et induit certains surcoûts spécifiques (immobilier, personnels). La densité commerciale des GMS à dominante alimentaire est, par ailleurs, plus importante en Corse que sur le continent (en 2018, 3 959 m² pour 10 000 habitants en Corse contre 2 885 m² sur le continent, soit 37,2 % de plus).

En dépit de ce taux de présence élevé des GMS, l'Autorité note que certains bassins de vie sont marqués par un degré de concentration élevé, par exemple à Grossetto-Prugna et à Corte, ce qui peut contribuer à la cherté des produits. Il n'est pas rare, dans ces bassins, qu'un opérateur possède plus de 60 % des parts de marché en surface de vente. Ce manque d'animation concurrentielle et d'alternatives pour le consommateur est un facteur susceptible de renchérir les prix dans les zones concernées.

Enfin, dans une région où une grande partie des denrées sont acheminées par la mer, le dispositif d'interdiction de la revente à perte (et surtout l'expérimentation prévue par la loi Egalim d'un relèvement de 10 % du seuil de revente à perte (SRP), qui intègre le coût du transport), pénalise les consommateurs corses, sans que la marge commerciale dégagée soit nécessairement transférée aux fournisseurs, notamment aux agriculteurs.

Dans ces conditions, l'Autorité recommande au législateur de prévoir pour la Corse une dérogation à l'interdiction de la revente à perte (article L. 442-5 du code de commerce) et à tout le moins, de prévoir une dérogation spécifique au dispositif de relèvement de 10 % de seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions prévus par la loi Egalim de 2018. Une telle exception législative pourrait s'inspirer de la dérogation déjà prévue par l'article 6 de l'ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 pour l'outre-mer pour des raisons tenant à la cherté de la vie dans les territoires concernés.

*En ce qui concerne, enfin, la **gestion des déchets ménagers et assimilés (DMA)** en Corse, l'Autorité constate d'abord que son coût excède, en Corse, très largement la moyenne nationale : 243 € HT contre 93 € HT par habitant. Ce surcoût de +161 % est supporté par le contribuable local par le biais de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), dont les taux communaux moyens sont, en Corse, 5 points plus élevés qu'ailleurs en France métropolitaine.*

Ce surcoût s'explique, en partie, par les contraintes politiques et structurelles importantes que ce secteur connaît, qui sont liées pour les premières au refus de la Collectivité de Corse de tout procédé d'élimination des déchets par incinération et pour les secondes par l'insularité et la topographie montagneuse de la Corse, ainsi qu'à la saisonnalité des activités touristiques sur l'île. En effet, le nombre de touristes (+7 % environ) et de résidents (+8,9 %) étant en hausse depuis 2010, la production des déchets ménagers augmente malgré les efforts de prévention et de tri réalisés par la Collectivité de Corse (objectif de taux de tri global affiché à 60 % à l'horizon 2021, qui est très loin d'être atteint).

Malgré ce coût de gestion élevé, la qualité du service public est très dégradée. La Corse subit de longue date une « crise des déchets ». À l'heure actuelle, les deux seuls sites d'enfouissement opérationnels (à Prunelli di Fium'Orbu et à Viggianello) opèrent à flux tendu. Ils atteindront leur capacité maximale très prochainement. De nouveaux sites, à

Moltifao ou à Giuncaggio, par exemple, pourraient améliorer la capacité totale d'enfouissement en Corse, mais ils n'ouvriront, au mieux, qu'à échéance relativement lointaine.

Cette sous-capacité chronique dans le traitement des déchets sur l'île crée un contexte de rareté qui n'est pas propice à la passation des marchés publics, pourtant nécessaires à l'exercice du service public de gestion des déchets ménagers dans de bonnes conditions. Des difficultés à trouver des soumissionnaires proposant des offres financières raisonnables ont d'ailleurs été constatées, notamment par la Chambre régionale des comptes de Corse, lors de la passation de marchés publics de stockage, de transport routier des déchets en Corse, ainsi que de transport maritime de ces mêmes déchets en vue de leur traitement sur le continent.

Dans ce contexte, l'Autorité invite l'ensemble des administrations et collectivités compétentes à traiter de façon prioritaire le problème du manque d'infrastructures et la sous-capacité chronique de traitement des déchets ménagers résiduels en Corse (y compris en recourant aux outils du code de l'urbanisme permettant à l'État de reprendre, si nécessaire, la main sur les autorisations de construire pour des projets d'intérêt général).

De façon transversale, les constats réalisés dans ces trois derniers secteurs (distribution des carburants, distribution alimentaire et gestion des déchets) ont forgé la conviction de l'Autorité qu'il serait opportun de disposer de nouveaux outils juridiques, afin de répondre plus efficacement qu'aujourd'hui à certaines préoccupations de concurrence identifiées en Corse. Ces outils pourraient, d'ailleurs, trouver à s'appliquer dans d'autres régions métropolitaines.

Lorsque le niveau de concentration des marchés est à ce point élevé dans certaines parties du territoire métropolitain, notamment en Corse, que certains secteurs économiques sont confrontés à un déficit structurel de concurrence en raison de caractéristiques géographiques et économiques propres à ces territoires, par exemple des contraintes logistiques liées à l'insularité ou à la présence de massifs montagneux ou encore des contraintes résultant de la prépondérance des activités touristiques dans l'économie locale, l'Autorité recommande au législateur d'adopter des dispositifs « disruptifs » permettant de conduire une politique de concurrence adaptée à ces spécificités :

- permettre d'imposer des mesures correctrices structurelles en cas de préoccupations substantielles de concurrence, y compris en l'absence de la dominance, et à défaut, transposer dans ces territoires métropolitains le dispositif d'injonctions structurelles applicable en cas de position dominante (selon un dispositif inspiré de celui prévu à l'article L. 752-27 du code de commerce) ;*
- permettre, lorsque des marchés de gros de biens et de services sont caractérisés par des dysfonctionnements, notamment en matière d'approvisionnement, de transport, de stockage ou de distribution, de réguler les structures et les conditions de fonctionnement limitant le libre jeu de la concurrence sur ces marchés de gros (selon un dispositif inspiré de celui prévu à l'article L. 410-3 du code de commerce) ;*
- envisager, si aucun des mécanismes précédents ne parvient à rétablir un fonctionnement concurrentiel normal, d'y réglementer les prix « dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement » par décret en Conseil d'État après consultation de l'Autorité de la concurrence (en appliquant les dispositions de l'article L. 410-2 du code de commerce).*

Afin de prévenir efficacement, à l'avenir, une concentration excessive de certains marchés, une réforme des règles du contrôle des concentrations économiques pourrait s'avérer opportune, ce qui rejoint d'ailleurs le débat mené au niveau européen, qui a d'ores et déjà conduit la Commission européenne à admettre qu'elle puisse examiner sur renvoi des autorités nationales de concurrence des opérations qui ne seraient pas soumises à notification obligatoire. Afin de pouvoir contrôler, à l'avenir, certaines opérations qui lui échappent aujourd'hui, l'Autorité pourrait se voir dotée du pouvoir de se saisir d'office de l'examen d'opérations, qui, tout en restant en deçà des seuils de contrôle, sont susceptibles de poser des problèmes de concurrence (en particulier lorsqu'elles conduisent à la prise de contrôle d'infrastructures essentielles).

SOMMAIRE

Introduction.....	11
A. LE CONTEXTE DE LA SAISINE.....	11
1. Le rapport de l'IGF	11
2. La problématique de « la vie chère ».....	12
B. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES DE LA CORSE	13
1. Une économie marquée par un niveau de vie moins élevé que dans le reste de la métropole	14
2. Une économie marquée par la forte saisonnalité des activités touristiques	16
3. Un niveau de concentration structurellement élevé dans l'ensemble des secteurs économiques étudiés	18
4. Une économie fortement affectée par les effets de la crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19.....	21
a) Une forte chute conjoncturelle de l'activité.....	21
b) Un important soutien public en faveur de l'économie corse.....	22
c) Un impact de la crise accru par le poids des activités saisonnières.....	23
d) Un emploi, notamment saisonnier, fortement affecté	25
e) Les quatre secteurs étudiés par l'avis inégalement touchés par la crise sanitaire	25
I. Les constats et les recommandations de l'Autorité dans chacun des secteurs économiques étudiés	29
A. LE TRANSPORT MARITIME DES PASSAGERS ET DES MARCHANDISES ENTRE LA CORSE ET LE CONTINENT	29
1. L'organisation de la desserte maritime de la Corse s'inscrit dans le cadre d'une intervention publique forte, ayant conduit à de multiples contentieux	29
2. Le trafic maritime reflète une forte saisonnalité de la demande et une attractivité hétérogène des ports corses	30
3. Les spécificités d'organisation de la desserte affectent la structuration du marché du transport de passagers et des marchandises.....	31
4. Les difficultés de délimitation du périmètre et du niveau de l'intervention publique induisent des risques pour la concurrence.....	33
5. Le manque d'optimisation des OSP et DSP de desserte maritime affecte le bon fonctionnement du marché	36
6. L'Autorité recommande que la Collectivité de Corse puisse s'appuyer sur l'expertise indépendante de l'Autorité de régulation des transports dans sa mission d'organisation de la desserte maritime de la Corse.....	37

B. LA DISTRIBUTION DES CARBURANTS ROUTIERS EN CORSE	40
1. Un différentiel de prix persiste entre la Corse et le continent, qui affecte plus fortement le budget des ménages corses, très dépendants de l'automobile pour leurs déplacements.....	40
2. Les écarts de prix des carburants entre la Corse et le continent sont difficilement mesurables, en raison du manque de points de comparaison pertinents.....	41
3. L'insularité, la topographie et la saisonnalité de la demande peuvent renchérir le prix des carburants à la pompe.....	42
4. Le secteur de la distribution des carburants est structuré autour d'un monopole de fait sur le stockage des carburants susceptible d'engendrer des risques pour la concurrence locale.....	43
5. La distribution au détail de carburants en réseau de stations-service est constituée d'un oligopole restreint.....	44
6. L'Autorité recommande de réviser les modalités de régulation des marchés de la distribution des carburants en Corse pour remédier aux dysfonctionnements constatés	45
C. LES GRANDES ET MOYENNES SURFACES À DOMINANTE ALIMENTAIRE	48
1. Les mesures de compensation décidées par les pouvoirs publics au bénéfice des ménages corses n'ont pas eu les effets escomptés en termes de baisse des prix à la consommation, notamment dans les GMS à dominante alimentaire.	48
2. L'existence de surpris dans les GMS à dominante alimentaire corses est confirmée par plusieurs études économiques	49
3. À côté des surcoûts structurels, certains bassins de vie sont marqués par un degré de concentration élevé, qui pourrait contribuer à la cherté des produits.	50
4. La comptabilisation du coût de transport dans le calcul du seuil de revente à perte (SRP) renchérit le prix de vente final au consommateur corse, cet effet inflationniste étant accentué par l'expérimentation du relèvement de ce seuil prévue par la loi Egalim.	51
5. La réduction du surpris des produits des GMS à dominante alimentaire en Corse se heurte à la volonté des pouvoirs publics de protéger le commerce de proximité	52
6. L'Autorité recommande de tenir compte des spécificités économiques et géographiques de la Corse dans le dispositif d'interdiction de la revente à perte	53
D. LA GESTION PUBLIQUE DES DÉCHETS MÉNAGERS.....	54
1. La gestion publique des déchets a dû s'adapter à des contraintes structurelles importantes liées à l'insularité et la topographie montagnaise de la Corse, ainsi qu'à la tension foncière et la saisonnalité de l'économie, en partie liées à l'importance des activités touristiques sur l'île	54

2. Le nombre de touristes et de résidents étant en hausse depuis 2010, la production des DMA augmente malgré les efforts de prévention et de tri des déchets.....	56
3. L'absence d'incinération sur l'île et l'opposition à toute nouvelle installation d'élimination des DMA génère une sous-capacité chronique dans le traitement des déchets.....	57
4. La sous-capacité chronique dans le traitement des déchets sur l'île crée un contexte de rareté de l'offre qui n'est pas propice à la passation dans de bonnes conditions des marchés publics, pourtant nécessaires à l'exercice du service public de gestion des déchets ménagers	58
5. L'Autorité recommande d'améliorer la transparence de la gestion publique des déchets en Corse et d'adapter sans délai les capacités de traitement aux besoins de l'économie insulaire.....	59
II. Les constats transversaux de l'Autorité sur le degré de concentration du tissu économique corse et ses recommandations pour en améliorer la régulation concurrentielle	63
A. UN ENRICHISSEMENT NÉCESSAIRE DES INSTRUMENTS JURIDIQUES À DISPOSITION DE L'AUTORITÉ	63
1. Pour prévenir la concentration excessive : prévoir une extension du champ du contrôle des concentrations aux opérations sous les seuils « structurantes » à l'échelle locale	64
2. Pour remédier à la concentration excessive : prévoir de nouveaux instruments de « déconcentration ».....	65
a) La possibilité d'enjoindre des mesures correctrices en l'absence de dominance : une mesure inspirée des « <i>nouveaux outils de concurrence</i> » envisagés par la Commission.....	65
b) La possibilité d'enjoindre des mesures correctrices en présence d'une dominance : une mesure inspirée des « <i>injonctions structurelles</i> » actuellement en vigueur dans les territoires ultramarins.....	66
3. Pour pallier les effets de la concentration excessive : prévoir une régulation des marchés de gros par décret en Conseil d'État après consultation de l'Autorité	68
B. LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ EN MATIÈRE DE RÉGULATION CONCURRENTIELLE DES MARCHÉS	68
1. Sous réserve de sa constitutionnalité, l'Autorité recommande au législateur de prévoir un dispositif spécifique pour répondre aux difficultés rencontrées par certains territoires situés en métropole qui, comme la Corse, souffrent d'un déficit structurel de concurrence en raison de caractéristiques géographiques et économiques propres	69
2. L'Autorité recommande d'étendre le champ du contrôle des concentrations économiques aux opérations susceptibles de poser des problèmes de concurrence en deçà des seuils de chiffres d'affaires	70

FOCUS SECTORIEL N° 1 sur la desserte maritime entre la Corse et le continent.....	72
FOCUS SECTORIEL N° 2 sur la distribution des carburants en Corse.....	145
FOCUS SECTORIEL N° 3 sur les grandes et moyennes surfaces de distribution à dominante alimentaire en Corse.....	185
FOCUS SECTORIEL N° 4 sur la gestion des déchets en Corse.....	222
ANNEXE 1 – Rappel des recommandations.....	289
ANNEXE 2 – Liste des personnes entendues par les services d’instruction.....	293
A. Pour l’Assemblée Nationale.....	293
B. Pour les services centraux de l’État.....	293
C. Pour les services déconcentrés de l’État.....	293
D. Pour les élus et décideurs publics locaux.....	294
E. Pour les syndicats.....	295
F. Pour les économistes et associations.....	295
G. Pour les acteurs économiques.....	295

Introduction

1. Avant de présenter les principales caractéristiques socio-économiques de la Corse (B), il convient de rappeler le contexte dans lequel l’Autorité de la concurrence (ci-après « l’Autorité ») a été saisie d’une demande d’avis par le ministre de l’économie et des finances (A).

A. LE CONTEXTE DE LA SAISINE

2. La saisine de l’Autorité fait suite à l’adoption d’un rapport³ de l’Inspection générale des finances (ci-après l’ « IGF ») de 2018, qui a relevé des préoccupations de concurrence dans plusieurs secteurs-clefs de l’économie corse (1). Ces constats faisaient par ailleurs écho aux revendications d’une population confrontée depuis plusieurs années à la problématique de « vie chère » (2).

1. LE RAPPORT DE L’IGF

3. Dans son rapport d’octobre 2018, intitulé « *Pour une économie corse du XXI^{ème} siècle* », l’IGF a distingué plusieurs secteurs de l’économie corse, structurés autour d’un nombre restreint d’entreprises, à caractère oligopolistique, et a souligné que « *les conditions ne sont [...] pas réunies, au sein de ce(s) marché(s) à taille réduite, pour que puisse fonctionner à plein le jeu de la concurrence* ». Elle a identifié notamment le transport maritime, la distribution de carburants, la gestion des déchets et la distribution dans les grandes et moyennes surfaces (ci-après « GMS ») à dominante alimentaire⁴ et transport de fonds.
4. Au-delà de ce constat structurel, l’IGF a procédé à une analyse spécifique de deux secteurs de la distribution : distribution à dominante alimentaire dans les GMS, d’une part, et distribution des carburants, d’autre part, et a dressé les constats suivants :
 - si une récente animation de la concurrence aurait, selon certaines études, permis de faire baisser les prix de certains produits de consommation courante⁵, le niveau général des prix à la consommation en Corse resterait plus élevé que la moyenne nationale⁶ ;
 - le niveau des prix des carburants serait plus élevé en Corse de 6,5 %, par rapport à la « France de province » (c’est-à-dire la métropole hors Ile-de-France), malgré un taux de TVA réduit à 13 % (le taux de droit commun étant fixé à 20 %). À cet égard, pour l’IGF, la « *place stratégique* » du groupe Rubis, qui contrôle le monopole des dépôts de carburants sur l’île et dispose par ailleurs du réseau de stations-service le plus important de l’île, soulève des interrogations.

³ Rapport de l’Inspection générale des finances, *Pour une économie Corse du XXI^{ème} siècle*, octobre 2018.

⁴ *Ibid.*, annexe III, p. 20.

⁵ L’IGF renvoie à une étude de l’association UFC Que Choisir, de février 2018, qui constate que dans 4092 magasins français, la Corse se situe en position médiane par rapport aux autres territoires du continent, avec un panier moyen de 82 produits clés entre 365 € et 369 € (à l’instar de la Gironde, du Bas-Rhin ou de la Seine-et-Marne), quand les prix les plus élevés observés sont à 415 € et les plus faibles à 350 €.

⁶ Selon l’IGF, « *par rapport à un référentiel de 100 pour toute la France, une enseigne présentant un indice de 93,3 au niveau national se situe à 95,7 en Corse* ». Rapport IGF précité, voir annexe III, p. 20.

5. Enfin, selon l'IGF, le regroupement congloméral d'entreprises corses au sein d'une holding, « *le Consortium* » (voir ci-après), illustrerait un mouvement de concentration économique propre au territoire corse.
6. Sur la base de cette analyse, l'IGF a émis plusieurs recommandations au Gouvernement : identifier d'éventuelles distorsions de concurrence dans les secteurs oligopolistiques, saisir l'Autorité pour avis en vue d'intensifier la concurrence dans le secteur très concentré de la distribution de carburants, et expertiser l'opportunité de prévoir des mesures ciblées pour renforcer le contrôle des concentrations en Corse, consistant essentiellement à y abaisser les seuils de contrôlabilité des opérations.

2. LA PROBLÉMATIQUE DE « LA VIE CHÈRE »

7. D'une façon générale, la question de la « cherté de la vie » en Corse est un sujet récurrent, qui est très largement relayé par la presse, tant locale que nationale, et qui a justifié par le passé des mesures d'adaptation locale, notamment en matière fiscale.
8. À titre d'exemple, les produits alimentaires vendus dans les grandes et moyennes surfaces en Corse seraient, selon l'INSEE, de 8,7 % plus chers que ceux vendus sur le continent voir *infra*, paragraphes 145 et suivants ; de même, en 2015, l'INSEE avait relevé un écart de prix TTC à la pompe des carburants entre la France continentale et la Corse de 6,5 %, cet écart tend à se creuser depuis voir *infra*, paragraphes 111 et suivants ; enfin, la gestion publique des déchets est particulièrement coûteuse pour les résidents corses : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères y est de 5 points supérieurs au niveau moyen de la France métropolitaine voir *infra*, paragraphe 166.
9. La question s'est posée avec d'autant plus d'acuité à l'automne 2018 lorsque la crise des « gilets jaunes » a révélé le mécontentement d'une partie de la population insulaire, confrontée à une baisse de son pouvoir d'achat en raison de prix, perçus comme élevés, dans la grande distribution alimentaire, les transports ou encore les carburants. Dans ce contexte, deux initiatives destinées à prendre en compte les thématiques du « *climat social, du coût de la vie et du prix des carburants* » ont été lancées par la Collectivité de Corse et l'Assemblée de Corse⁷ :
 - une Conférence Sociale, qui s'est réunie le 14 janvier 2019 et qui a conduit à l'adoption d'une charte, signée avec quatre grandes enseignes de distribution alimentaire, garantissant des prix bas sur plus de 200 produits de première nécessité ;
 - les ateliers de janvier et février 2019 regroupant les représentants des « gilets jaunes » de Corse, du Collectif contre la Cherté des prix du Carburant en Corse (« collectif A4C »), de syndicats, de représentants des filières des carburants et de la grande distribution. Les résultats des travaux des deux groupes ont permis d'aboutir à une « *compréhension affinée des mécanismes de formation des prix du carburant et des produits de consommation courante et d'ouvrir des pistes d'action* »⁸.

⁷ L'Assemblée de Corse a adopté une première résolution solennelle relative au climat social, au coût de la vie et au problème du prix des carburants, par une délibération n° 18/422 du 29 novembre 2018. Cette résolution a mis en place la Conférence Sociale réunissant, tous les deux ans, tous les acteurs institutionnels, insulaires, sociaux et collectifs de citoyens.

⁸ Résolution solennelle de l'Assemblée de Corse votée à l'unanimité le 22 février 2019.

10. Ces instances de dialogue ont abouti à l'adoption d'une résolution solennelle de l'Assemblée de Corse, le 22 février 2019, contenant notamment les propositions suivantes : (i) ouverture des négociations relatives à l'instauration d'un statut fiscal et social permettant, par exemple, de supprimer la TVA sur les carburants comme dans les Outre-mer ; (ii) allègement de la fiscalité, en abaissant le taux de TVA sur les carburants à 2,1 %, en combinaison avec l'abandon de la TGAP, au titre de l'urgence sociale ; (iii) mise en place d'un contrôle administratif des prix et des marges ; (iv) en ce qui concerne l'application de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 (dite « Egalim ») et de l'ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018, exclusion du coût du transport du calcul du seuil de revente à perte.

Dans ce contexte, le ministre de l'économie et des finances a saisi l'Autorité d'une demande d'avis, dans laquelle il lui demande de :

- (i) Porter une appréciation circonstanciée sur le degré de concentration du tissu économique local de la Corse, particulièrement sur les secteurs pour lesquels des préoccupations ont été exprimées par les acteurs, notamment ceux cités par le rapport de l'IGF ;
- (ii) Analyser les différents facteurs qui ont pu contribuer à ce que cette concentration soit significative.

À partir des constats établis par l'Autorité, l'avis a pour objectif de :

- (i) Suggérer des réponses adaptées, en termes de régulation concurrentielle, afin de traiter les difficultés ou prévenir efficacement les risques éventuels pour la concurrence ;
- (ii) Formuler toute proposition utile dans cette perspective.

Compte tenu des premiers éléments recueillis par le rapport de l'IGF précité et des attentes du ministre de l'économie et des finances, l'Autorité a fait le choix de procéder à une étude approfondie de quatre secteurs dont le caractère oligopolistique pourrait contribuer à expliquer la vie chère dans l'île, à savoir :

- le transport maritime ;
- la distribution des carburants ;
- les grandes et moyennes surfaces à dominante alimentaire ;
- la gestion publique des déchets ménagers et assimilés.

B. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES DE LA CORSE

11. En 2020, la population de la Corse est estimée à 344 679 habitants⁹. Avec 38 habitants au km², sa densité est environ trois fois inférieure à la moyenne métropolitaine (105 habitants/km²). Par comparaison, la Corse est également moins peuplée que les deux autres grandes îles voisines de la Méditerranée, la Sicile et la Sardaigne. Sa population est, par ailleurs, inégalement répartie sur le territoire, concentrée sur le littoral, où se trouvent les agglomérations et les bassins urbains. Comme l'indique l'INSEE, « *les dix communes les*

⁹ Source INSEE, [lien vers l'étude](#).

plus peuplées regroupent 170 808 habitants en 2016, soit 52 % de la population totale de l'île. Neuf sur dix d'entre elles sont sur le littoral et huit sur dix se situent en Haute-Corse »¹⁰.

12. L'économie de la Corse est marquée par un niveau de vie plus faible que sur le continent (1), une forte saisonnalité de l'activité, dont l'impact est renforcé par le poids du tourisme dans l'économie de l'île (2) et un niveau de concentration des marchés structurellement élevé, qui tient notamment à la taille réduite de cette économie (3). Ces spécificités, qui contraignent structurellement le développement économique de l'île, ont accentué les effets conjoncturels de la crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19 (4).

1. UNE ÉCONOMIE MARQUÉE PAR UN NIVEAU DE VIE MOINS ÉLEVÉ QUE DANS LE RESTE DE LA MÉTROPOLÉ

13. Selon les données de l'INSEE¹¹, la Corse est l'une des régions de France où le revenu médian par unité de consommation¹² est le plus faible : en 2017, il était de 20 030 euros, soit 1 669 euros par mois. Le niveau de revenu nominal était donc inférieur de 5,1 % à la moyenne nationale (21 110 euros, soit 1 759 euros par mois).
14. La part de la population dont le niveau de revenu est inférieur au seuil de 60 % du niveau de revenu médian de France métropolitaine¹³ y est, en outre, la plus élevée de l'ensemble des régions métropolitaines : en 2017, 18,7 % de la population vit avec moins de 12 666 euros par an. Les catégories de population les plus jeunes et les plus âgées sont particulièrement concernées : l'écart est de 8,2 points pour les moins de 30 ans par rapport à la moyenne nationale et de 8,9 points pour les plus de 75 ans, ces deux catégories de population représentant près de 50 % de la population corse.

¹⁰ INSEE Corse, *La Corse en bref*, édition 2019, n° 14, novembre 2019.

¹¹ INSEE-DGFIP-Cnaf-Cnav-Ccmsa, Fichier localisé social et fiscal, données 2016. Il s'agit des données les plus récentes sur le revenu médian provenant de l'INSEE. Voir INSEE Corse, *La Corse en bref*, édition 2019, n° 14, novembre 2019, p. 32.

¹² Selon la méthodologie retenue par l'INSEE, le 1^{er} adulte du ménage compte pour 1 Unité de Consommation (UC), les autres personnes de plus de 14 ans pour 0,5 UC, les enfants pour 0,3 UC. Voir INSEE Corse, *La Corse en bref*, édition 2019, n° 14, novembre 2019, p. 46.

¹³ Le niveau de revenu correspondant à 60 % du niveau de revenu médian de France métropolitaine est défini par l'INSEE comme le seuil de pauvreté.

Tableau n° 1 – Comparaison de la part de la population dont le niveau de revenu est inférieur à 60 % du niveau de revenu médian de France métropolitaine en 2017

Comparaison de la part de la population dont le niveau de revenu est inférieur à 60 % du niveau de revenu médian de France métropolitaine en 2017	Corse (%)	France métropolitaine (%)	Écart entre la Corse et la France métropolitaine (exprimé en points)
<i>ensemble</i>	18,7	14,5	4,2
<i>moins de 30 ans</i>	24,8	16,6	8,2
<i>plus de 75 ans</i>	17,9	9	8,9

Source : fichier FiLoSoFi 2017 ; données restituées dans *La Corse en bref 2019*, INSEE. Retraitement Autorité de la concurrence.

15. Toutefois, si la part de la population corse sous ce seuil de 60 % demeure élevée, elle tend ces dernières années à diminuer, signe d'une amélioration relative de la situation d'une partie de la population. À titre d'illustration, selon le rapport précité de l'IGF¹⁴, qui fondait ses constats sur des données de l'INSEE 2014 et des données de l'INSEE Corse publiées entre 2012 et 2017 (données disponibles alors les plus récentes), la part de la population corse sous ce seuil de 60 % diminue entre 2014 et 2017, l'écart avec la métropole passant de 6 à 4 points sur cette période (voir le tableau n° 2 ci-dessous).

Tableau n° 2 – Évolution de la part de la population dont le niveau de revenu est inférieur à 60 % du niveau de revenu médian de la France métropolitaine entre 2014 et 2017

Évolution de la part de la population dont le niveau de revenu est inférieur à 60 % du niveau de revenu médian de la France métropolitaine en Corse de 2014 à 2017	Corse (%)	France métropolitaine (%)	Écart entre la Corse et la France métropolitaine (exprimé en points)
2014	20,3	14,7	5,6
2015	19,8	14,9	4,9
2016	19,6	14,7	4,9
2017	18,7	14,5	4,2

Source : INSEE, *Corse en bref*, publications 2012 à 2017

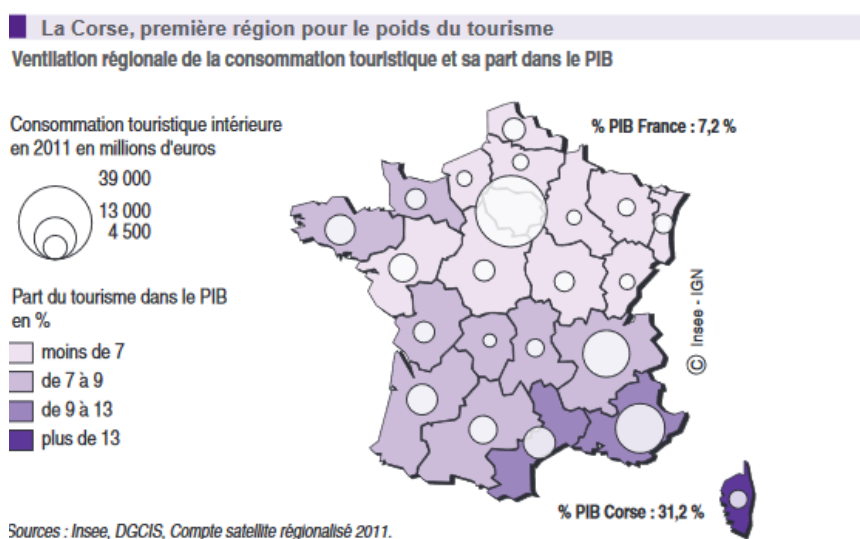
16. En outre, il convient de souligner qu'il existe une part de population à très haut revenu en Corse. En effet, le niveau de revenu déclaré en Corse correspondant au troisième quartile (i.e. revenu déclaré au-dessus duquel se situent 25 % des revenus déclarés) est de 29 120 euros par an par unité de consommation, soit 2 427 euros par mois. La Corse se situe ainsi en 5^{ème} position des régions de France après l'Ile-de-France (36 590 euros), Auvergne-Rhône-Alpes (30 590 euros), PACA (30 190 euros) et Grand Est (29 440 euros). Le niveau

¹⁴ Rapport de l'IGF « Pour une économie Corse du XXI^{ème} siècle », octobre 2018, voir introduction, p. 11.

de revenu déclaré en Corse correspondant au neuvième décile (i.e. revenu déclaré au-dessus duquel se situent 10 % des revenus déclarés) est, quant à lui, de 40 760 euros par an par unité de consommation, soit 3 397 euros par mois. La Corse occupe donc, si l'on prend en compte cet indicateur des plus hauts revenus, la 4ème position des régions de France, devant la région Grand Est (40 700 euros) et après l'Ile-de-France (54 370 euros), Auvergne-Rhône-Alpes (43 030 euros) et PACA (42 450 euros).

2. UNE ÉCONOMIE MARQUÉE PAR LA FORTE SAISONNALITÉ DES ACTIVITÉS TOURISTIQUES

17. L'économie corse est marquée par un caractère fortement saisonnier et une forte dépendance à l'activité touristique, qui peut être mesurée par le poids du secteur dans l'activité économique globale de l'île. En 2015, l'INSEE Corse avait analysé le poids du tourisme dans l'économie insulaire et avait conclu que la Corse était la région de France métropolitaine la plus dépendante de cette activité, puisqu'en 2011, les dépenses des touristes étaient estimées à 2,5 milliards d'euros, soit 31 % du PIB régional¹⁵. Selon l'INSEE, le poids du tourisme dans l'économie locale est ainsi quatre fois plus élevé qu'en moyenne nationale, trois fois plus important que dans les DOM et deux fois et demie plus important que celui de Provence-Alpes-Côte d'Azur¹⁶.



Source : INSEE Corse, Dossier, octobre 2015

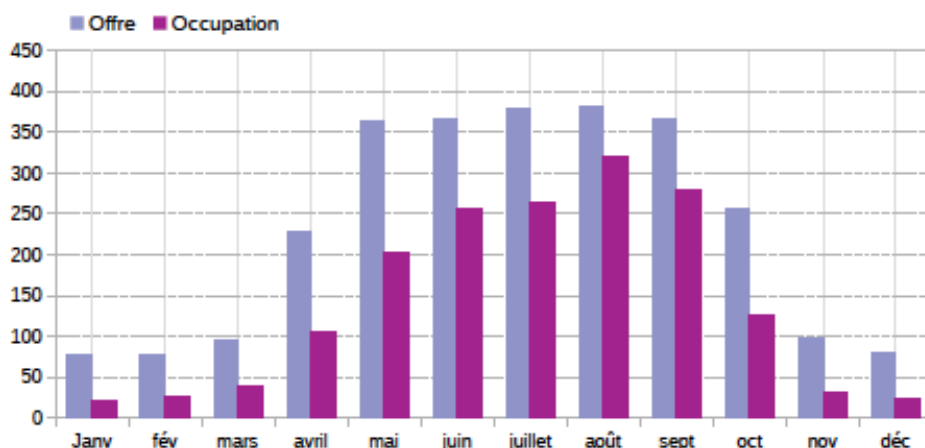
18. Si cette étude n'a pas été réactualisée, l'INSEE Corse a récemment publié, en juin 2020, le bilan économique 2019 de la Corse, qui illustre la forte saisonnalité de son économie, par les exemples de la demande de chambres d'hôtel et de la demande d'emplois.

¹⁵ INSEE Corse, Dossier, octobre 2015, voir p. 12.

¹⁶ Ibid.

5 Évolution mensuelle de l'offre et de l'occupation des hôtels de Corse en 2019

en milliers de chambres

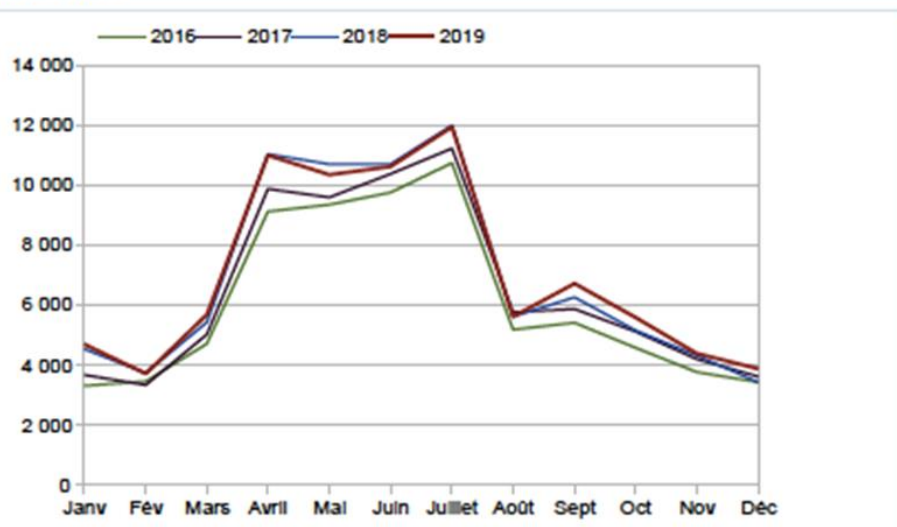


Source : INSEE, Bilan économique 2019 de la Corse, juin 2020.

19. Ainsi, traditionnellement, le volume d'occupation des hôtels en Corse est nettement supérieur entre les mois de mai et septembre que d'octobre à avril. Cette forte dépendance de l'économie au tourisme peut induire des fragilités en cas de retournement de tendance. L'INSEE précise notamment qu'« après quatre années de hausse, la fréquentation des hébergements touristiques professionnels marchands s'inverse. Elle décroît [en 2019] de 6,7 % [par rapport à 2018], soit 10,5 millions de nuitées. Dans un contexte météorologique moins favorable, l'hôtellerie, l'hôtellerie de plein air et les autres hébergements collectifs de tourisme enregistrent des baisses de fréquentation (respectivement – 3 %, – 6,9 % – 9,9 %), notamment de la clientèle venant de l'étranger »¹⁷ (entre crochets ajoutés).
20. La saisonnalité affecte également l'emploi en Corse. L'étude Goodwill de 2018 précitée faisait déjà ce constat sur la base d'une enquête sur les besoins en mains d'œuvre réalisée par Pôle Emploi : en 2017, 70,4 % des projets de recrutement sur l'île concernaient des postes saisonniers.
21. Sur ce point, d'après le bilan économique 2019 réalisé par l'INSEE Corse : « le nombre de DPAAE (Demande préalable à l'embauche) augmente très légèrement d'une année sur l'autre, mais la courbe garde une forme très marquée par la saisonnalité. D'avril à juillet, les déclarations d'embauches atteignent un volume record par rapport aux autres mois de l'année (voir le graphique ci-dessous). Le tourisme, très important en Corse d'avril à septembre, génère en effet des emplois massifs en contrats à durée déterminée » (entre parenthèses ajoutés).

¹⁷ INSEE, Bilan économique 2019 de la Corse, voir p. 2.

5 Évolutions annuelles des déclarations préalables à l'embauche en Corse



Source : INSEE Corse, Bilan économique 2019 de la Corse, juin 2020

22. Pour atteindre ces niveaux d'embauche, notamment au cours de la saison touristique, les entreprises font face à des difficultés de recrutement, le marché de l'emploi étant limité aux compétences disponibles sur l'île. L'INSEE constate ainsi, de façon régulière, que « la demande d'emploi de longue durée est moins fréquente sur l'île que sur le continent. Ce phénomène s'explique en partie par l'activité saisonnière, très créatrice d'emplois »¹⁸.

3. UN NIVEAU DE CONCENTRATION STRUCTURELLEMENT ÉLEVÉ DANS L'ENSEMBLE DES SECTEURS ÉCONOMIQUES ÉTUDIÉS

23. De façon générale, selon l'INSEE, « au 31 décembre 2016, 46 100 établissements sont implantés en Corse. Les petits établissements dominent le tissu économique régional : 68,5 % n'ont pas de salariés et 95 % en ont moins de dix. Seuls 1,9 % comptent plus de 20 salariés, soit une part plus faible qu'au niveau national (3,2 %). Les trois quarts des établissements insulaires relèvent du secteur tertiaire, avec une dominance du commerce, des services aux entreprises et des services administrés. Leur répartition sectorielle se caractérise notamment par une surreprésentation de l'hébergement-restauration qui est deux fois plus fréquente qu'en moyenne française »¹⁹.

¹⁸ INSEE, La Corse en bref, édition 2019, n° 14, novembre 2019 ; édition 2018, décembre 2018 ; édition 2017, décembre 2017.

¹⁹ INSEE, la Corse en bref, édition 2019, publiée en novembre 2019, voir p. 20.

Etablissements selon l'activité et la taille au 31 décembre 2016					
	Total	0 salarié	1 à 9 salariés	10 à 19 salariés	20 salariés et plus
	nombre	%	%	%	%
Agriculture, sylviculture et pêche	4 331	89,9	8,7	0,9	0,5
Industrie	2 965	69,2	25,6	3,1	2,1
Construction	6 607	66,5	29,5	2,8	1,2
Commerce, réparation automobile	7 515	59,8	35,6	2,8	1,8
Transports et entreposage	1 042	53,8	33,5	5,9	6,8
Hébergement et restauration	4 711	51,6	44,2	3,0	1,2
Information et communication	694	74,6	21,2	1,9	2,3
Activités financières et d'assurance	996	60,8	34,5	3,5	1,2
Activités immobilières	2 714	84,7	14,6	0,5	0,2
Activités scientifiques, techniques et de soutien	5 757	76,5	20,6	1,9	1,0
Administration publique, enseignement, santé, action sociale	5 615	68,1	20,1	5,4	6,4
Autres activités de services	3 148	66,2	31,7	1,1	1,0
Total Corse	46 095	68,5	26,9	2,7	1,9
France	5 852 278	66,7	27,0	3,1	3,2

Source : Insee, REE 2016 (champ total)

Source : INSEE, Corse en bref 2019

24. Le niveau élevé de concentration des marchés en Corse est commun aux quatre secteurs étudiés par l'avis. Si l'instruction a permis de confirmer, dans ces secteurs, le constat de l'IGF dans son rapport d'octobre 2018, l'Autorité relève que cette situation, qui résulte principalement de facteurs structurels limitant, *de facto*, la création et le potentiel de croissance des entreprises, peut, de la même façon, affecter d'autres secteurs de l'économie corse.
25. Comme l'indiquait l'IGF dans son rapport de 2018 précité, compte tenu de sa situation géographique et de sa démographie, la Corse constitue un marché captif et limité par sa taille. En effet, l'insularité représente la première contrainte spécifique pour le développement de l'économie de l'île, l'accès aux marchés pouvant se trouver réduit par des surcoûts engendrés par l'isolement géographique.
26. Une étude réalisée par le cabinet Goodwill, *Impact de l'insularité en Corse sur la performance économique des entreprises*²⁰, a notamment tenté d'identifier, sur la base d'une revue de la littérature économique, les difficultés induites par l'insularité dans l'économie de la Corse²¹. En premier lieu, l'insularité et l'éloignement géographique de la France continentale augmenteraient les coûts d'approvisionnement, le recours au transport maritime s'avérant structurellement plus coûteux. Sur ce point, l'instruction menée par l'Autorité lui a permis de constater que certains opérateurs économiques sont contraints par une chaîne logistique plus complexe que sur le continent, les temps de trajet sur les liaisons maritimes pouvant par ailleurs être rallongés par des aléas météorologiques.
27. Comme l'indique cette étude Goodwill, si les caractéristiques géographiques particulières d'un territoire ne sont pas les seuls facteurs déterminants de sa performance économique²²,

²⁰ Étude du Cabinet Goodwill, juin 2018, pour la Chambre de commerce et de l'industrie de Corse.

²¹ « Un état des lieux des travaux ayant été menés par le passé sur les difficultés liées à l'insularité a été réalisé. Cette phase préliminaire de notre étude a permis de lister les difficultés identifiées dans la littérature, et les surcoûts qu'elles induisent », étude Goodwill, *ibid.*, voir p.10.

²² « Certaines îles, comme Singapour ou Hong Kong, ont fait de leur situation un atout et sont devenues des carrefours maritimes, des espaces-relais de la mondialisation ». Éditorial de Colette Ranely Verge-Depré, Université des Antilles et de la Guyane, *Revue Géotransports*, n° 3, *Transports et Territoires insulaires*, 2014.

elles peuvent, en Corse, jouer un rôle significatif « pour son attractivité économique et dans l'intérêt qu'ont les acteurs économiques à s'y implanter »²³.

28. Ainsi, l'éloignement et les difficultés d'accès limiteraient, selon l'étude du cabinet Goodwill, l'offre des acteurs économiques. Les entreprises privilégieraient, en effet, une implantation sur certains bassins économiques seulement. Selon cette même étude, des freins à l'implantation des entreprises restreindraient l'approvisionnement du marché, comptant moins d'offres que sur le continent. Ce phénomène aurait pour conséquence de favoriser les situations de monopoles et d'oligopoles, susceptibles d'impacter *in fine* le prix des marchandises vendues aux consommateurs corses.
29. Ce constat est partagé par l'IGF dans son rapport de 2018 précité : « *les conditions ne sont donc pas réunies, au sein de ce marché à taille réduite, pour que puisse fonctionner à plein le jeu de la concurrence. Dans plusieurs secteurs, comme le transport maritime et routier, le transport de fonds, la gestion des déchets, les grandes et moyennes surfaces commerciales, mais également la distribution de carburant, le marché, captif, des consommateurs corses est partagé entre un nombre limité d'entreprises, dont la situation peut être qualifiée d'oligopolistique* »²⁴ (soulignement ajouté).
30. L'analyse des quatre secteurs économiques corses, réalisée dans l'avis, confirme que l'ensemble de ces caractéristiques particulières induisent une structuration des marchés concentrée autour d'un faible nombre d'acteurs.
31. Dans le secteur de la distribution des carburants, la prise de contrôle exclusive des Dépôts Pétroliers de la Corse (« DPLC ») par la société Rubis est une parfaite illustration du phénomène de concentration. Les retraits successifs du capital de DPLC des opérateurs pétroliers historiques, Shell, BP et Esso, a permis à l'entreprise Rubis de contrôler une infrastructure essentielle pour toute activité de distribution de carburants en Corse.
32. Si cette opération de concentration n'a pu être contrôlée en amont de sa réalisation par l'Autorité, elle pose évidemment la question de l'appréhension de ce type d'opération, passant sous les seuils de contrôlabilité et pouvant présenter des préoccupations sérieuses de concurrence, en raison notamment de son caractère structurant pour l'économie insulaire de la Corse.
33. Ce phénomène de concentration a aussi pu prendre la forme de prises de participations minoritaires d'entreprises corses disposant d'un pouvoir de marché local et qui peuvent être concurrentes ou entretenir des relations verticales (fournisseurs-clients) ou conglomérales (marchés connexes).
34. En effet, depuis la reprise des actifs de l'ex-SNCM par la compagnie Maritime Corse Méditerranée (MCM) en 2016, CM Holding détient majoritairement la compagnie Corsica Linea, elle-même principale délégataire de la desserte maritime d'Ajaccio, Bastia et L'Île-Rousse depuis Marseille. Plus de 90 % du capital de CM Holding/Corsica Linea est détenu par ses 15 premiers actionnaires, parmi lesquels on compte les principaux acteurs de la chaîne d'approvisionnement de la Corse, notamment différents acteurs locaux de la grande distribution, du transport routier et de la logistique, de la distribution en gros d'alimentation et de boissons, de la location de véhicules, de commerce de matériaux de construction et du BTP.

²³ Étude Goodwill, *ibid.* voir p.12.

²⁴ Rapport IGF précité, voir p. 20, annexe III.

35. D'un point de vue théorique, une telle situation peut conduire à s'interroger sur divers risques pour la concurrence :
- lorsque les principaux actionnaires d'une entreprise sont également ses principaux clients (activité sur laquelle cette entreprise serait, par exemple, *numéro 1* avec plus de 50 % de parts de marché) peuvent se poser la question des débouchés pour les concurrents et de l'accès au service réservé aux autres clients (ceux qui ne sont pas actionnaires) ;
 - la réunion, au sein d'un même conseil d'administration, d'entreprises pour partie concurrentes ou ayant des liens verticaux ou congloméraux pose la question du respect de la confidentialité de leurs informations stratégiques respectives et au-delà, des risques de coordination, lorsque ces entreprises sont actives sur les mêmes marchés ou sur des marchés connexes.
36. Comme il sera développé à la section II ci-dessous, une telle structuration pourrait nécessiter une vigilance accrue de l'Autorité, même si, en l'état du droit, il n'existe pas d'instrument juridique adapté pour appréhender efficacement cette question, en dehors du cas où des pratiques anticoncurrentielles sont mises en œuvre. La mise en place d'outils de concurrence complémentaires pourrait ainsi permettre de mieux traiter les problèmes structurels de concurrence.

4. UNE ÉCONOMIE FORTEMENT AFFECTÉE PAR LES EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE LIÉE À LA PANDÉMIE DE LA COVID-19

37. La Corse – comme, du reste, les autres régions de France – n'a pas été épargnée par la crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19. Les entreprises corses ont connu, en raison de la crise, une forte détérioration de la conjoncture économique (a), qui a nécessité une intervention massive des pouvoirs publics au niveau national comme territorial (b). Compte tenu de la saisonnalité de l'activité économique corse et de sa forte dépendance au tourisme, les mesures de restriction des déplacements et de fermeture des frontières décidées pour limiter la propagation du virus ont eu un impact très important sur l'économie insulaire dès le printemps 2020 (c), ainsi que sur l'emploi local (d). Plus spécifiquement, les quatre secteurs étudiés par les services d'instruction ont été affectés par la crise sanitaire, mais dans des proportions inégales (e).

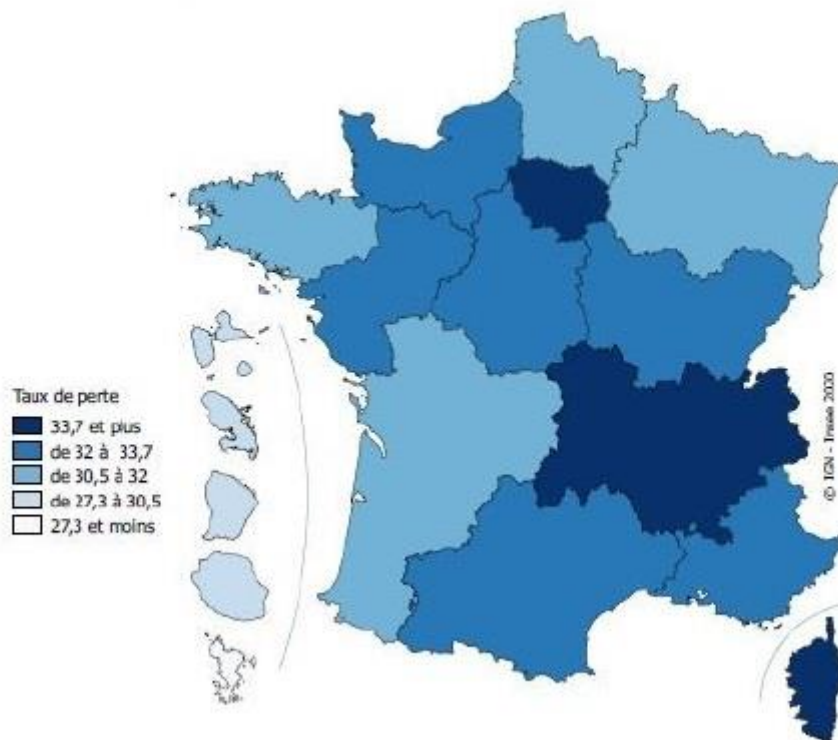
a) Une forte chute conjoncturelle de l'activité

38. Dans une publication de mai 2020 intitulée « *Impacts économiques de la crise sanitaire en région* », l'INSEE Corse prévoit une chute de 35 % de l'activité économique en Corse due au confinement, alors qu'elle est de 33 % au niveau national²⁵. Les estimations les plus récentes de l'INSEE permettent non seulement de confirmer ces prévisions, mais aussi de souligner que la reprise des activités observée depuis le déconfinement de mai 2020 en Corse reste en deçà de la moyenne nationale : tandis qu'elle est estimée à 4,2 % en septembre au niveau national, la perte d'activité s'établit à 4,7 % en Corse, faisant de cette dernière la région la plus impactée de France²⁶.

²⁵ INSEE Conjoncture Corse, Impacts économiques de la crise sanitaire en région, Premiers éléments avancés de conjoncture, mai 2020, p.1, accessible à l'adresse suivante : [lien vers l'étude](#).

²⁶ INSEE, Une reprise encore très mesurée, Note de conjoncture régionale, 2^e trimestre, octobre 2020 : [Lien vers l'étude](#).

Estimation de la perte régionale d'activité au 7 mai



Source : INSEE Corse, *Conjoncture, mai 2020* ; d'après INSEE, *comptes régionaux 2015, Évolutions sectorielles nationales selon la dernière note de conjoncture*.

39. Selon l'INSEE, certaines des activités les plus touchées sur le plan national représentent une part proportionnelle de la valeur ajoutée plus élevée en Corse que sur le continent. C'est ainsi que les services marchands, le commerce, le transport, l'entreposage et l'hébergement-restauration ont enregistré, en mai 2020, des pertes d'activité estimées entre 47 % et 90 % en France, alors qu'ils représentent 24 % de la valeur ajoutée en Corse, contre 18 % sur le continent. Par ailleurs, la baisse du secteur de BTP est estimée au niveau national à 75 % au 7 mai, alors que ce secteur représente 9 % de la valeur ajoutée en Corse contre 6 % en France métropolitaine²⁷.

b) Un important soutien public en faveur de l'économie corse

40. Les entreprises corses actives dans les secteurs les plus touchés ont massivement recouru à la cellule d'appui aux entreprises en difficulté²⁸. Selon la Banque de France, 23 entreprises l'ont saisie entre le 6 et le 30 avril pour une médiation du crédit²⁹. Selon les données fournies par la CCI de la Corse-du-Sud, la cellule économique d'appui et d'action en faveur des

²⁷ *Ibid.*, p. 2.

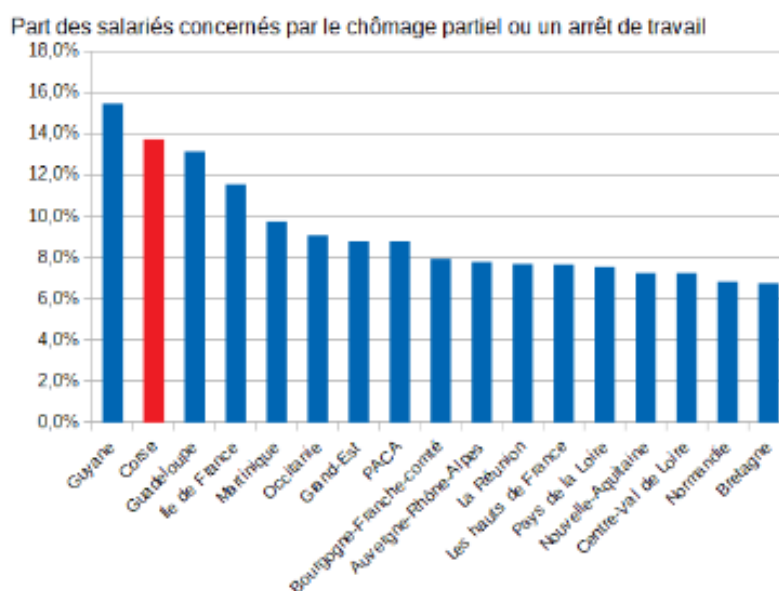
²⁸ Cette cellule, sous l'égide du SGAC, est composée de la DRFIP, la DIRECCTE, la Banque de France, l'ADEC, la CCI de Corse, la CRMA, la BPI, la CADEC et l'URSSAF. Selon l'INSEE, cette cellule a reçu plus de 10 000 sollicitations de 7 120 établissements afin de recourir à l'activité partielle ou à un report de charges sociales ou fiscales. Dans 8 cas sur 10, il s'agit des établissements de petite taille avec moins de 5 salariés.

²⁹ Voir le document sur le flux hebdomadaire des saisines de la médiation du 6 au 30 avril 2020 transmis par la Banque de France dans son courriel du 20 mai 2020.

entreprises insulaires a reçu 10 692 saisines entre le 9 mars et le 11 mai 2020. Entre la semaine du 9 au 15 mars et la semaine du 16 au 22 mars, le nombre de saisines hebdomadaires est passé de 500 à plus de 5 000³⁰.

41. Selon M. Franck Robine, alors Préfet de Corse, entre le début du confinement, le 17 mars, et le 5 mai 2020, l'État a versé « un total de 730 millions d'euros pour la Corse répartis sur les différents dispositifs mis en place avec notamment 230 millions d'euros pour le chômage partiel, 360 millions d'euros pour le prêt garanti par l'État, 10,9 millions d'euros pour le fonds de solidarité au bénéfice de 3.300 petites entreprises, 57 millions d'euros pour les reports de charges fiscales et 52,5 millions pour les reports de charges sociales »³¹.
42. L'INSEE constate que la part des salariés concernés par les mesures de soutien de l'emploi du type chômage partiel ou arrêt de travail pour cause de maladie ou garde d'enfant est la plus élevée de toutes les régions de la France métropolitaine : au 30 juin 2020, elle serait de 13,7 %, soit plus de deux points avant la deuxième région métropolitaine la plus concernée, à savoir l'Ile-de-France (11,5 %).

Graphique n° 1 – Part des salariés concernés par le chômage partiel ou un arrêt de travail au 30 juin 2020



Note : Au 30 juin 2020, 13,7 % des salariés de Corse sont en activité partielle ou en arrêt de travail pour cause de maladie ou garde d'enfant

Source : INSEE

c) Un impact de la crise accru par le poids des activités saisonnières

43. Comme le montre l'INSEE Corse dans une récente étude, *Impacts économiques de la crise sanitaire en région : Premiers éléments avancés de conjoncture*, la plupart des secteurs

³⁰ Document « COVID-19 Cellule Économique d'appui et d'action en faveur des entreprises insulaires » transmis par la Chambre de Commerce et d'Industrie d' Ajaccio et de la Corse-du-Sud le 15 mai 2020.

³¹ Le coût humain et économique du confinement « insupportable » pour la Corse, estime le préfet, 5 mai 2020, Mediapart.fr.

urement affectés par la crise ont une activité fortement saisonnière³². Il s'agit des établissements touristiques marchands, c'est-à-dire des hôtels, campings et autres hébergements collectifs de tourisme (« AHCT »³³), de la restauration, mais aussi du commerce et des activités de loisirs et artistiques. De façon indirecte, d'autres secteurs, tels que l'agriculture et l'industrie, trouvent un important débouché dans l'activité touristique.

44. Des sondages réalisés avant et après le confinement démontrent que la Corse, qui était une des destinations de vacances préférées des Français³⁴ en 2019, recueillait seulement 4 % des intentions de séjour en 2020, loin derrière d'autres régions comme Bretagne, Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpe ou encore Provence-Alpes-Côte d'Azur³⁵. Ces données illustrent la fragilité de la première saison touristique post crise sanitaire, autant pour la clientèle étrangère que nationale. Selon une étude de l'INSEE publiée en octobre 2020, la Corse est la région où les taux d'ouverture des établissements et les taux d'occupation des hôtels ouverts sont les plus bas en avril (respectivement 18,5 % et 5,9 %) et mai (respectivement 17,9 % et 7,1 %)³⁶.
45. Les vacances de Pâques marquent traditionnellement l'entrée dans la saison touristique en Corse. Cette année, en raison de la situation sanitaire, deux arrêtés³⁷ préfectoraux ont interdit tout hébergement touristique³⁸ jusqu'au 15 avril en Haute-Corse et jusqu'au 11 mai en Corse-du-Sud. Selon les enquêtes de la Chambre de commerce et de l'industrie de Corse CCI/ATC³⁹, le taux de report d'ouverture des hébergements s'est élevé à 81 %, celui des annulations depuis le début de confinement autour de 62 %. L'Agence du tourisme a, quant à elle, comptabilisé 50 % d'annulation pour la période de mai à juin.
46. Selon l'INSEE⁴⁰, malgré la reprise des activités économiques depuis le déconfinement de mai 2020, les niveaux d'ouverture et d'occupation des hôtels restent en deçà du niveau national en juin : le taux d'ouverture est de 75,2 % en Corse contre 77,9 % au niveau national, et le taux d'occupation est de 27,8 % en Corse contre 35 % au niveau national. En revanche, à la suite de la réouverture des restaurants fin juin, les secteurs de la restauration et de l'hôtellerie ont enregistré en juillet une perte de chiffre d'affaires (respectivement -

³² INSEE Conjoncture Corse, Impacts économiques de la crise sanitaire en région, Premiers éléments avancés de conjoncture, mai 2020, p. 2 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4488662>.

³³ Il s'agit des résidences de tourisme et hôtelières, villages de vacances, maisons d'hôtes, centres internationaux de séjour, centres sportifs et auberges de jeunesse.

³⁴ Voir par exemple le Parisien, Pour les vacances d'été, les Français privilégient la France, 3 juin 2019 : [Lien vers l'article](#).

³⁵ Corse Matin, Tourisme : la Corse créditée de 4 % d'intention de séjour cet été, 27 mai 2020.

³⁶ INSEE, Une reprise encore très mesurée, Note de conjoncture régionale, 2^e trimestre, octobre 2020. [Lien vers l'étude](#).

³⁷ Arrêté n° 2B-2020-04-04-001 du 4 avril 2020 portant interdiction temporaire de fréquentation de locations saisonnières en Haute-Corse et arrêté n° 2A-2020-04-04-001 du 04 avril 2020 portant interdiction temporaire de fréquentation de locations saisonnières en Corse-du-Sud.

³⁸ Coronavirus – Tourisme en Corse : vers une année blanche ?, 7 avril 2020, France 3 Corse ViaStella. Une des particularités de ce secteur en Corse est que les 4711 établissements hôteliers sont pour une très grande partie des structures familiales.

³⁹ CCI : Chambre de commerce et d'industrie, ATC : Agence du tourisme de la Corse. Réponse de la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Ajaccio et de la Corse-du-Sud du 15 mai 2020, p. 2.

⁴⁰ INSEE, Une reprise encore très mesurée, Note de conjoncture régionale, 2^e trimestre, octobre 2020. [Lien vers l'étude](#).

6,2 % et -30 % par rapport à son niveau de 2019) moins importante que le niveau national (respectivement -9,5 % et -44 %). Pour le mois d'août, l'INSEE précise que « *les chefs d'entreprises du secteur du transport-hébergement-restauration [...] estiment pour la première fois en août que leur baisse d'activité est plus faible dans la région qu'au niveau national (10 % contre 16 %)* ». En dépit de ces signes positifs, l'emploi dans les secteurs de l'hébergement et de la restauration reste réduit d'un tiers à la fin du 2^e trimestre 2020 par rapport à la même période en 2019.

47. Afin d'aider ces secteurs particulièrement touchés, « *120 à 130 millions d'euros d'aides seront débloquées, auxquelles s'ajouteront des avances remboursables via la Caisse d'Aides au Développement Économique de la Corse* »⁴¹. Ces mesures sont envisagées dans le but de compléter celles de l'État, qui propose un prêt garanti sur 5 ans à hauteur de 25 % du chiffre d'affaires (ci-après « CA »).

d) Un emploi, notamment saisonnier, fortement affecté

48. En temps normal, l'emploi total régional en Corse est supérieur d'environ 16 % en avril à son niveau de janvier et augmente d'environ 30 % en août.
49. Le bilan effectué en octobre 2020 par l'INSEE sur les activités économiques corses⁴² permet de constater que le marché de travail en Corse est particulièrement touché par la crise sanitaire. Au second trimestre 2020, l'économie régionale perd 6 840 emplois, soit une baisse 6 fois plus importante qu'au niveau national hors Mayotte (-5,9 % contre -0,9 %). Sur un an, la perte d'emplois est estimée à 6 % en Corse contre 2,3 % au niveau national. L'INSEE constate que cette baisse particulièrement marquée « *provient de la surreprésentation dans la région d'activités davantage affectées par les mesures sanitaires et d'un début de saison touristique estivale retardée de fait* ». Consécutivement, le nombre de demandeurs d'emploi augmente de 29,9 % au second trimestre 2020 contre 6,7 % au niveau national. Estimée sur un an, cette augmentation serait 6 fois plus importante sur l'île (+26,6 %) qu'en France entière (+4,2 %), malgré une tendance baissière du nombre de demandeurs d'emploi depuis juin (-3,3 % en juin, -9,3 % en juillet et -2,5 % en août).

e) Les quatre secteurs étudiés par l'avis inégalement touchés par la crise sanitaire

50. Chacun des quatre secteurs examinés au cours de l'instruction – transport maritime, distribution des carburants, distribution à dominante alimentaire et gestion des déchets – a été affecté par les effets économiques de la crise sanitaire, mais dans des proportions différentes.
51. **Transport maritime** : Dans ce secteur, le trafic entre la Corse et le continent a été significativement réduit depuis la mise en place du confinement le 17 mars et à la suite de

⁴¹ Coronavirus – Tourisme en Corse : vers une année blanche ? 7 avril 2020, France 3 Corse ViaStella. Les avances remboursables de trésorerie sont gérées par la Caisse de développement économique de la Corse (CADEC) qui a comme principal actionnaire la Collectivité de Corse et qui finance le besoin en fonds de roulement et en trésorerie des petites entreprises corses. Les entreprises éligibles sont les entreprises qui exercent leur activité en Corse et ont un effectif de moins de 11 salariés avec un total Bilan et un chiffre d'affaires tous les deux inférieurs à 2 millions d'euros.

⁴² INSEE, Une reprise encore très mesurée, Note de conjoncture régionale, 2^e trimestre, octobre 2020. [Lien vers l'étude](#).

l'adoption des arrêtés préfectoraux des 20 et 28 mars 2020⁴³, restreignant le transport de passagers au départ et à l'arrivée des ports corses du Sud et de Haute-Corse. Le transport de fret est resté autorisé, alors que celui des passagers a été limité au personnel soignant, aux militaires, pompiers ou techniciens, pour des déplacements justifiés par des « motifs impérieux ». Pendant la crise, les compagnies maritimes Corsica Linea et La Méridionale, qui assurent, en temps normal, la desserte de la Corse depuis Marseille dans le cadre d'une délégation de service public (« DSP »), ont recentré leurs activités sur le transport de marchandises « inerte » (i.e. remorques sans conducteurs). Si la fréquence du trafic a été revue à la baisse (quatre traversées au lieu de sept en temps normal pour les ports principaux d'Ajaccio et de Bastia), cette organisation a permis d'assurer un « service minimum » et de répondre, selon la compagnie Corsica Linea, à l'intégralité de la demande de transport de marchandises durant le confinement⁴⁴. Corsica Ferries a, quant à elle, assuré l'essentiel des liaisons pour les passagers autorisés à effectuer la traversée, dont notamment les chauffeurs routiers convoyant des remorques⁴⁵. Si le « recentrage » de la DSP sur le fret « non-tracté » a permis de répondre à la demande de transport de marchandises, ce constat pourrait laisser penser qu'à l'inverse la demande de transport de marchandises avec chauffeurs ne serait pas parfaitement évaluée pour les liaisons incluses dans son périmètre.

52. Les données relevées par l'Observatoire régional des transports de la Corse (ORTC), synthétisées dans les tableaux ci-dessous (n° 3 et 4), montrent plus spécifiquement une forte baisse du trafic maritime de passagers pendant les mois de mars, avril et mai, en lien avec les mesures de confinement de la population du 17 mars au 11 mai 2020 puis de restriction des déplacements pendant la première phase du déconfinement. Pour le transport de marchandises, dont 70 % du trafic aurait été maintenu pendant le confinement, l'impact apparaît inégal selon les compagnies maritimes. En effet, l'activité de fret de Corsica Linea a connu une hausse entre mars et mai 2020, alors que La Méridionale et Corsica Ferries ont, au contraire, vu leur activité diminuer fortement, au cours de ces mêmes mois par rapport à 2019. Selon Corsica Linea, le fret « tracté » (i.e. remorques de marchandises conduites par des chauffeurs routiers) ne représenterait que 10 % de son activité totale de transport de marchandises entre la Corse et le continent⁴⁶. De plus, si Corsica Ferries et La Méridionale ont continué à transporter des marchandises depuis Toulon et Nice pour la première et depuis Marseille pour la seconde (mais de façon résiduelle), l'activité de fret essentiellement inerte s'est concentrée sur les liaisons entre Marseille et les ports principaux d'Ajaccio et de Bastia, assurées uniquement par la Corsica Linea. Cette circonstance peut expliquer que la compagnie ait absorbé une très large part de la demande pendant le confinement.

⁴³ Arrêté préfectoral n° 2A-2020-03-18-001 du 20 mars 2020 portant limitation du transport de passagers au départ et à l'arrivée des ports corses et arrêté préfectoral n° 2B-2020-03-28-006 portant dérogation à la limitation du transport de passagers au départ des ports corses.

⁴⁴ Article de presse, Corse Matin, 18 mars 2020. Article de presse, France 3 régions et France Tv Info ; 26 mars 2020 : [lien vers l'article](#) .

⁴⁵ Article de France 3 régions et France TV Info, Ibid.

⁴⁶ Voir article de Corse Matin du 18 mars 2020, Ibid.

Tableau n° 3 – Récapitulatif du trafic maritime de passagers entre la Corse et le continent au cours des mois de mars, avril et mai 2020 et son évolution par rapport aux mêmes mois de l'année précédente

Tableau récapitulatif du trafic de passagers entre la Corse et le continent - toutes lignes confondues (en nombre de passagers transportés)	Mars 2020	Avril 2020	Mai 2020
Corse-continent	37 624	3 356	20 473
Évolution par rapport aux mêmes mois de l'année 2019 (en %)	-54 %	-98 %	-88 %

Tableau n° 4 – Récapitulatif du trafic maritime de marchandises par compagnies entre la Corse et le continent au cours des mois de mars, avril et mai 2020 et son évolution par rapport aux mêmes mois de l'année précédente

Tableau récapitulatif du trafic de marchandises entre la Corse et le continent par compagnie - sur lignes régulières (en mètres linéaires transportés)	Mars 2020	Évolution par rapport à mars 2019 (%)	Avril 2020	Évolution par rapport à avril 2019 (%)	Mai 2020	Évolution par rapport à mai 2019 (%)
Corsica Ferries	30 345	-27 %	17 700	-53 %	30 189	-3 %
La Méridionale	19 189	-70 %	9 684	-86 %	18 146	-76 %
Corsica Linea	120 767	23 %	98 967	2 %	113 242	22 %

Source : ORTC, mise en forme Autorité de la concurrence.

53. Par ailleurs, les informations fournies par le Directeur régional des douanes de Corse montrent une baisse des perceptions des droits de port⁴⁷, qui illustre la forte diminution du trafic portuaire durant la période de confinement. En comparant les données bimestrielles des mois de mars et avril 2019 avec celles des mêmes mois de 2020, la baisse se situe autour de 70 % pour les ports de la Corse-du-Sud et 54 % pour les ports de la Haute-Corse, entraînant une diminution globale de 62,2 % des perceptions (1 489 730 euros sur les mois de mars et avril 2019 et 563 407 euros sur les mêmes deux mois en 2020).
54. **Distribution des carburants** : les volumes de carburants distribués dans les stations-service de l'île ont chuté. En effet, par rapport à l'année 2019, la DIRECCTE de Corse a constaté une baisse de l'activité des stations-service de 50 % à 70 % sur la deuxième quinzaine de mars et de 58 % sur la totalité du mois d'avril, avec des ventes encore fluctuantes début mai.
55. Selon le président du syndicat des revendeurs de carburants de la Corse-du-Sud, cette baisse des volumes de ventes et des prix a fait chuter le chiffre d'affaires des stations-service de 80 % à 90 % pendant la crise.
56. Le secteur de la distribution des carburants en Corse aurait donc été lourdement impacté par la crise sanitaire.
57. **Grande distribution à dominante alimentaire** : dans ce secteur, certaines enseignes de GMS à dominante alimentaire interrogées anticipent des conséquences négatives dans ce secteur au-delà de l'année 2020, dues essentiellement à la perte de pouvoir d'achat des

⁴⁷ Les droits de ports sont prélevés par le service des douanes et leurs recettes sont affectées aux autorités portuaires, qui, en contrepartie, mettent à disposition leurs installations aux redevables (i.e. les armateurs).

consommateurs (hausse du chômage et diminution du nombre des travailleurs saisonniers), à la perte de confiance des consommateurs liée aux fermetures exceptionnelles et aux ruptures de stock dans les magasins et à leurs comportements d'épargne de précaution.

58. Toutefois, la DIRECCTE de Corse estime que ce secteur a été le moins impacté par la crise. Les ventes de produits de première nécessité se sont poursuivies normalement malgré des problèmes d'approvisionnement. Les points-retraits (« *drives* ») des principales enseignes ont, quant à eux, vu leurs ventes « exploser ».
59. **Gestion des déchets** : dans ce secteur, l'Agence de la transition écologique (« ADEME ») affirme, au vu des retours des structures de réemploi de l'économie sociale et solidaire (déchetteries), que la situation ne serait pas problématique pour l'instant. Pour les déchetteries en difficulté du fait de la baisse de la fréquentation, l'ADEME a mis en place des mesures d'aides financières et de facilité de paiement. La collecte des déchets par les collectivités compétentes et leur transport ont été maintenus pendant la crise sanitaire. Ainsi, la gestion publique de déchets n'aurait été que modérément affectée par la crise sanitaire.

*

* *

60. Dans un premier temps, après avoir porté une appréciation circonstanciée de la structure et du fonctionnement concurrentiel de ces quatre secteurs, l'Autorité s'attachera à suggérer des pistes d'amélioration propres à chacun d'entre eux (I).
61. À partir de constats communs, l'Autorité analysera, dans un second temps, les raisons de la propension du tissu économique insulaire à atteindre des niveaux de concentration élevés. Des caractéristiques géographiques et économiques très spécifiques, que la Corse pourrait d'ailleurs partager avec d'autres parties du territoire métropolitain confrontées à un déficit structurel de concurrence (par exemple, des contraintes logistiques liées à l'insularité ou à la présence de massifs montagneux ou des contraintes résultant de la prépondérance des activités touristiques dans l'économie locale) appellent, selon l'Autorité, des réponses adaptées en termes de régulation concurrentielle (II).
62. Les focus sectoriels et les annexes, qui suivent et complètent ces développements, font partie intégrante du présent avis.

I. Les constats et les recommandations de l'Autorité dans chacun des secteurs économiques étudiés

63. Dans cette partie de l'avis, l'Autorité s'attachera à dresser des constats propres aux quatre secteurs étudiés – transport maritime (A), distribution des carburants (B), distribution à dominante alimentaire (C) et gestion des déchets (D) – et formulera un certain nombre de recommandations spécifiques pour améliorer leur fonctionnement.

A. LE TRANSPORT MARITIME DES PASSAGERS ET DES MARCHANDISES ENTRE LA CORSE ET LE CONTINENT

64. Alors qu'historiquement, les modalités d'organisation de la desserte maritime de la Corse, et le fort degré d'intervention publique qui la caractérise, ont donné lieu à de multiples contentieux devant le juge national comme de l'Union (1), le secteur du transport maritime de passagers et de marchandises entre la Corse et le continent s'est structuré (3) pour répondre à une demande marquée par une forte saisonnalité (2).

65. Dans ce contexte, les difficultés de délimitation du périmètre et du niveau d'intervention publique (4) – OSP⁴⁸ comme DSP⁴⁹ – et une définition trop rigide des modalités d'exécution des obligations des DSP ont conduit à une sous-optimisation du fonctionnement du service public (5), tout en induisant de forts risques pour la concurrence auxquels l'Autorité recommande de remédier (6).

66. Pour une présentation détaillée de l'ensemble des problématiques liées à la desserte maritime de la Corse, l'Autorité renvoie aux développements du Focus sectoriel n° 1 ci-après.

1. L'ORGANISATION DE LA DESSERTE MARITIME DE LA CORSE S'INSCRIT DANS LE CADRE D'UNE INTERVENTION PUBLIQUE FORTE, AYANT CONDUIT À DE MULTIPLES CONTENTIEUX

67. Depuis les années 1970, le service public de transport maritime entre la Corse et le continent est organisé en application du principe de « continuité territoriale », qui vise notamment à compenser l'insularité en assurant la desserte de l'île selon des modalités et tarifs aussi proches que possible de ceux des liaisons purement continentales. Différents modes d'organisation de la desserte maritime Corse-continent se sont succédé au cours des dernières décennies : entre 1976 et 2002, la desserte maritime de la Corse a été assurée dans

⁴⁸ Les OSP visent à atténuer l'impact de l'insularité en garantissant, tout au long de l'année, un service de transport maritime « suffisant » au regard d'exigences de régularité, de continuité, de fréquence, de qualité et de tarification des liaisons maritimes. Article 4, 2) du règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime).

⁴⁹ La délégation de service, mentionnée à l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales, est un contrat de concession ayant pour objet la gestion d'un service public et conclue par une collectivité territoriale, un établissement public local, un de leurs groupements, ou plusieurs de ces personnes morales. Voir aussi l'article L. 1121-3 du code la commande publique dans sa version actuellement en vigueur.

le cadre d'un monopole,⁵⁰ puis de concessions de service public⁵¹. Le Règlement européen du 7 décembre 1992⁵² (dit règlement « cabotage ») a marqué l'ouverture à la concurrence du transport maritime : depuis 2002 jusqu'à aujourd'hui, la desserte maritime de la Corse est encadrée par des contrats de DSP⁵³ et des régimes d'OSP⁵⁴ successifs. Ces modalités d'intervention publique sont encadrées par un ensemble de règles européennes et nationales⁵⁵ et sont, au moins pour partie, justifiées par le caractère indispensable du transport maritime de passagers et de marchandises pour les économies insulaires, le jeu spontané du marché ne permettant pas toujours de répondre convenablement aux besoins des usagers. Cependant, ces interventions publiques sont à l'origine de multiples contentieux, tant au niveau européen (devant la Commission, le Tribunal et la Cour de justice) qu'au niveau national (devant la juridiction administrative et l'Autorité de la concurrence), pour partie toujours pendants aujourd'hui⁵⁶.

2. LE TRAFIC MARITIME REFLÈTE UNE FORTE SAISONNALITÉ DE LA DEMANDE ET UNE ATTRACTIVITÉ HÉTÉROGÈNE DES PORTS CORSES

68. La forte saisonnalité de la demande affecte significativement l'offre de transport maritime de passagers et, de façon plus mesurée, l'offre de fret, créant ainsi une segmentation entre une demande régulière et une demande touristique. Pour la période du 1^{er} mai au 5 novembre 2017, la fréquentation touristique de la Corse a été évaluée par l'Agence du

⁵⁰ Entre 1948 et 1976, la desserte était effectuée par la Compagnie générale transatlantique dans le cadre d'un monopole du pavillon national pour le cabotage.

⁵¹ À partir de 1976, des concessions de service public ont été conclues par l'État avec la Société Nationale Corse-Méditerranée (SNCM) et la Compagnie Méridionale de Navigation (CMN) pour une période de 25 ans.

⁵² Règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil du 7 décembre 1992, dit règlement « Cabotage » relatif à l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres, JO L 364, 12 déc. 1992, p. 7.

⁵³ Les contrats de DSP ont été conclus successivement sur deux périodes longues, sur la base d'appels d'offres ouverts à la concurrence : d'une durée de cinq (de 2002 à 2006) puis de sept ans (de 2007 à 2013). Un nouveau contrat de DSP, qui devait couvrir une troisième période longue de 2014 à 2023, mais a été annulé à compter du 1^{er} janvier 2016. Deux contrats de DSP se sont ensuite succédé, l'un dit « transitoire » d'octobre 2016 à septembre 2017 et l'autre dit « de raccordement » d'octobre 2017 à septembre 2019.

⁵⁴ Plusieurs régimes d'OSP ont successivement été mis en œuvre pour les périodes suivantes : 2001 à 2013 ; 2014-2023. Ce dernier régime a d'abord été annulé par le Tribunal administratif de Bastia puis remplacé pour la même période. En 2018, l'Assemblée de Corse a voté un nouveau régime d'OSP pour la période 2019-2029, qui a été modifié par la délibération de l'Assemblée de Corse du 25 avril 2019.

⁵⁵ Règlement « Cabotage » de 1992 précité ; les règles européennes en matière d'aides d'État et de compensations octroyées aux entreprises ayant la charge d'un service public d'intérêt économique (SIEG) ; les règles nationales applicables à la commande publique.

⁵⁶ L'annulation de la DSP 2007-2013 et la décision de la Commission de 2013 qualifiant d'aide d'État illégale et incompatible avec l'article 106, paragraphe 2 TFUE le service complémentaire également fourni dans le cadre de cette même DSP, ont conduit à l'ouverture d'un volet contentieux, mené par Corsica Ferries, en indemnisation de son préjudice subi durant cette période. L'exécution de la décision du TA de Bastia (23 février 2017) condamnant la Collectivité de Corse à verser à Corsica Ferries la somme de 84 millions d'euros est toujours dans l'attente d'un arrêt de la Cour administrative de Marseille, le montant du préjudice subi faisant l'objet d'une expertise complémentaire. Par ailleurs, la Commission a récemment décidé d'ouvrir une enquête approfondie pour contrôler la compatibilité avec le droit des aides d'État des trois contrats de DSP attribués à Corsica Linea pour la période du 1^{er} octobre 2019 au 31 décembre 2020.

Tourisme de la Corse⁵⁷, à 2,6 millions de touristes. Selon les données de l'Observatoire régional des transports de la Corse (« ORTC ») entre 200 000 et 300 000 personnes sont arrivées en Corse du 6 juillet au 29 août et plus de 300 000 personnes du 19 juillet au 23 août⁵⁸. En outre, à titre d'illustration, on peut observer, sur les deux années 2018-2019, qu'en haute saison (du 1^{er} juillet au 31 août), les capacités des compagnies sont entre 3 et 11 fois supérieures à celles de la basse saison (du 1^{er} novembre au 31 mars).

69. L'ORTC constate, en outre, qu'en 2018, grâce à une très forte progression de l'aérien (+ 6,5 %) et malgré un léger recul (-1,15 %) du maritime sur lignes régulières (hors croisières), le trafic des passagers entre l'Europe continentale et la Corse a progressé de + 2,6 % en 2018 par rapport à l'année précédente⁵⁹. Cette baisse s'est accentuée en 2019, avec 185 924 passagers en moins sur les lignes maritimes qu'en 2018 (- 7 %), peut-être en raison de la croissance parallèle du trafic aérien, notamment sur l'avant-saison (avril à juin) et l'arrière-saison (septembre à octobre).
70. Par ailleurs, la répartition des passagers et des marchandises est très inégale entre les cinq ports de la Corse desservis, traduisant une attractivité bien plus forte des ports principaux de Bastia et Ajaccio (78 % des passagers et 83 % des marchandises en 2019) que des ports secondaires de L'Île-Rousse, Propriano et Porto-Vecchio (respectivement 22 % des passagers et 17 % des marchandises).

3. LES SPÉCIFICITÉS D'ORGANISATION DE LA DESSERTE AFFECTENT LA STRUCTURATION DU MARCHÉ DU TRANSPORT DE PASSAGERS ET DES MARCHANDISES

71. La desserte maritime entre la Corse et le continent est actuellement assurée par un nombre restreint d'acteurs (un oligopole composé de trois entreprises) : Corsica Linea (ex-SNCM), La Méridionale et Corsica Ferries, dont les positionnements respectifs sur le transport de passagers et de marchandises diffèrent. Corsica Linea et la Méridionale opèrent sous contrats de DSP subventionnés, uniquement depuis le port de Marseille vers les cinq ports corses⁶⁰ et Corsica Ferries propose des liaisons maritimes depuis Toulon et Nice vers quatre ports corses (Ajaccio, Bastia, L'Île-Rousse et Porto-Vecchio)⁶¹. L'analyse de la répartition du trafic maritime par compagnie montre que Corsica Ferries détient la position de *numéro 1* sur le transport de passagers (i.e. 76 % des passagers transportés en 2019). À l'inverse, Corsica Linea et La Méridionale détiennent respectivement la position de *numéro 1* et de *numéro 2* sur le transport de marchandises (i.e. respectivement 55 % et 28 % des mètres linéaires transportés).
72. Une telle structuration peut s'expliquer à la fois au regard des caractéristiques des ports continentaux mais également du type de flotte dont dispose chaque compagnie maritime.

⁵⁷ Les Cahiers du Tourisme de la Corse, édition 2020. Agence du Tourisme de la Corse, p. 9.

⁵⁸ ORTC, bilan des flux 2018.

⁵⁹ *Nota bene* : ces données ne se limitent pas aux liaisons entre la Corse et la France continentale, mais intègrent également les liaisons entre la Corse et l'Italie. Voir, étude de l'Observatoire des transports de la Corse – DREAL, « les principaux flux de transport de la Corse en 2018 », avril 2019, voir p. 4 et 5.

⁶⁰ Jusqu'en décembre 2020, la desserte entre les ports de Marseille-Bastia-Ajaccio-L'Île-Rousse est assurée par Corsica Linea et la desserte entre les ports de Marseille-Propriano-Porto-Vecchio est assurée par La Méridionale.

⁶¹ Corsica Ferries ne dessert pas le port de Propriano, qu'elle considère comme substituable pour les passagers avec le port d'Ajaccio.

Les trois ports continentaux ne disposent pas tous du même niveau d'infrastructures portuaires. Ces facteurs techniques contraignent les compagnies maritimes dans l'organisation de leurs capacités et, partant, peuvent expliquer un meilleur positionnement de certaines d'entre elles, soit pour le transport de passagers, soit pour le transport de marchandises. De plus, les traversées Corse-continent sont effectuées uniquement par des cargos mixtes (dits « Ro-Pax »⁶²) et des ferries, navires transportant à la fois des marchandises (en fret roulant), des passagers et des véhicules légers, à l'exclusion de navires dédiés au seul transport de marchandises (i.e. « Ro-Ro »⁶³), des porte-containers ou encore des navires vraquiers⁶⁴.

73. Corsica Ferries dispose ainsi d'une flotte de navires mieux adaptés au transport de passagers⁶⁵ et assure la liaison avec la Corse à partir des ports de Toulon et Nice. Au vu du nombre de passagers transportés annuellement par cette compagnie, ses services de transport maritime au départ de Toulon et de Nice (depuis lesquels le temps de traversée est plus court que depuis Marseille), s'avèrent particulièrement attractifs pour le transport de passagers⁶⁶. À l'inverse, Corsica Linea et La Méridionale disposent de navires plutôt configurés pour le transport de marchandises⁶⁷ et assurent les liaisons depuis Marseille, dont l'équipement portuaire est particulièrement adapté à ce type de transport sous le format « non tracté »⁶⁸ plutôt que « tracté »⁶⁹. Le format « non-tracté » nécessite en effet d'importantes infrastructures portuaires qu'offre le port de Marseille (manutentionnaires et espaces de terre-pleins suffisants, permettant d'accueillir, d'entreposer et de prendre en charge les remorques de marchandises en grand nombre), à la différence des terminaux de Toulon et Nice. Ces derniers sont, quant à eux, plutôt adaptés au convoi, qui implique une moins grande dépendance à ces infrastructures et services portuaires.

⁶² L'article 2 de la Directive européenne n° 2017/2110 du 15 novembre 2017 relative à un système d'inspections pour l'exploitation en toute sécurité de services réguliers de navires rouliers à passagers et d'engins à passagers à grande vitesse, le « Ro-Pax » ou « navire roulier à passagers » est : « *un navire équipé de dispositifs permettant aux véhicules routiers ou ferroviaires d'embarquer à bord et de débarquer en roulant, et transportant plus de douze passagers* ».

⁶³ Roll on-Roll off. Le glossaire statistiques des transports, édition n° 5, 2019 classe les navires « Ro-Ro » dans la catégorie des transporteurs de fret général non spécialisés, définis comme des : « *navires spécialement conçus pour le transport d'une vaste gamme de marchandises* ».

⁶⁴ Les marchandises pour la Corse sont convoyées par fret roulant. Les ports corses n'étant pas équipés pour accueillir des containers ou du vrac, ces autres types de transports ne sont donc pas concernés par la présente analyse.

⁶⁵ La flotte de Corsica Ferries est davantage constituée de traversiers rapides (i.e. les Méga Express) adaptés au transport de passagers (capacité comprise entre 1 500 et 2 300 passagers contre 700 à 2000 mètres linéaires).

⁶⁶ La part du trafic annuel de passagers au départ des ports de Toulon et Nice représente 76 % du trafic total contre 24 % pour Marseille, en 2019. Le temps de traversée est en effet moins long depuis Toulon (5h45 pour environ 10h depuis Marseille).

⁶⁷ La flotte de Corsica Linea et de La Méridionale est constituée de navires capables d'accueillir 1500 à 2500 mètres linéaires contre 500 à 1500 passagers.

⁶⁸ Pour le fret « non-tracté », les remorques ne sont pas motorisées et sont détachées du tracteur déposées sur les quais d'embarquement du port de départ pour être prises en charge par des manutentionnaires portuaires afin d'être chargées dans les garages des bateaux à l'aide d'un engin de traction portuaire spécifique. À l'arrivée, elles sont déchargées par les mêmes services du port de destination pour être finalement convoyées par un autre tracteur routier conduit par un autre conducteur, qui les achemine jusqu'à leur destination finale.

⁶⁹ Pour le fret « tracté », les remorques sont directement rattachées à des camions, conduites par des chauffeurs routiers/convoyeurs dans le garage des bateaux au départ et, de la même façon, récupérées à l'arrivée pour être convoyées à destination.

74. Enfin, 20 % du fret transporté vers la Corse l'est, selon l'Office des transports de la Corse (« OTC »), sous la forme « tractée ». Cette part non négligeable du fret serait ainsi accompagnée par des convoyeurs, embarquant à bord des navires avec leur ensemble routier et réservant une cabine. Selon l'Office, les statistiques communiquées par les compagnies révèlent qu'en moyenne, en 2018, 10,9 convoyeurs par navire auraient voyagé sur les lignes desservant Ajaccio et Bastia et 11 convoyeurs par navire sur la ligne desservant L'Île-Rousse. Cette caractéristique logistique créerait, selon l'OTC, une demande spécifique des convoyeurs de remorques, devant être prise en compte dans l'évaluation d'un besoin de service public de passagers complémentaire sur la desserte maritime Marseille-Corse (voir développements ci-après).

4. LES DIFFICULTÉS DE DÉLIMITATION DU PÉRIMÈTRE ET DU NIVEAU DE L'INTERVENTION PUBLIQUE INDUISENT DES RISQUES POUR LA CONCURRENCE

75. La desserte maritime de la Corse est caractérisée par un niveau d'intervention publique élevé, faisant « coexister » des opérateurs sous régime d'OSP et des opérateurs sous contrats de DSP subventionnés⁷⁰. En vertu de la jurisprudence *Altmark* de la Cour de justice, une subvention publique destinée à compenser l'exécution d'OSP ou de DSP par des entreprises peut échapper à la qualification d'aide d'État (et donc au principe d'interdiction de ces aides dans le marché intérieur), si quatre critères sont remplis⁷¹. Le premier de ces critères est relatif au périmètre du service public concerné : pour qu'un service de transport maritime entre la Corse et le continent soit qualifié de service public, « *il faut qu'il réponde à un besoin réel de service public, démontré par l'insuffisance des services réguliers de transport dans une situation de libre concurrence, et que le périmètre soit nécessaire et proportionné à ce besoin* »⁷². En d'autres termes, pour être justifiée, toute intervention publique dans ce secteur suppose la démonstration préalable d'une carence de l'initiative privée à répondre à une demande des usagers clairement identifiée⁷³. Au titre du contrôle des aides d'État, la définition du service public relève de la compétence exclusive des États membres, sous réserve d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation opéré par la Commission européenne.
76. Le cadre applicable dans ce domaine a été précisé par le juge de l'Union, qui a défini un certain nombre de critères (désormais connus comme le « test SNCM ») : lorsque l'État membre concerné n'apporte pas la démonstration préalable d'une défaillance du marché à assurer des services réguliers de transport maritime pour justifier le bien-fondé d'une intervention publique, il convient d'éviter que des distorsions de concurrence injustifiées ne conduisent à des dysfonctionnements du marché. Une exclusivité de fait des délégataires pourrait, par exemple, dissuader des compagnies de proposer une offre concurrente sur les mêmes lignes. De même, la compensation financière versée au titre de la mission de service public pourrait, si elle était mal calibrée, permettre à l'entreprise bénéficiaire de financer indûment des activités concurrentielles.

⁷⁰ Voir les paragraphes 247 et 248 du Focus sectoriel n° 1 ci-après.

⁷¹ Voir le paragraphe 229 du Focus sectoriel n° 1 ci-après.

⁷² Jurisprudence de la Cour de justice ; arrêt n° C-205/99 du 20 janvier 2001, *Añalir E.A* ; Arrêt C-128/10 du 17 mars 2011, *Naftiliaki*.

⁷³ Jurisprudence du Tribunal de l'Union ; affaire T-454-13, *France contre Commission*, 1^{er} mars 2017, paragraphe 134. Pour plus de détails, voir les développements du Focus sectoriel n° 1.

77. Sur la base des éléments recueillis au cours de l’instruction, une majorité d’acteurs s’accorde sur le fait que le service public de la desserte maritime Corse-continent se serait amélioré depuis la liquidation judiciaire de la compagnie maritime SNCM et sa reprise par l’entreprise CM Holding, en raison notamment d’un climat social plus apaisé, qui a permis une meilleure continuité du service public. L’enveloppe de compensations publiques versées aux compagnies maritimes délégataires de service public au titre de la continuité territoriale a, par ailleurs, été réduite de 20 à 30 millions d’euros par an, en moyenne, (et s’élève désormais à un montant annuel d’environ 80 millions d’euros), par rapport à la situation qui prévalait du temps de la SNCM, ce qui signifie un coût moindre pour la collectivité.
78. En dépit de ces améliorations notables, certains considèrent que les modalités de définition et d’organisation de ce service public sont encore perfectibles.
79. Actuellement, la Collectivité de Corse s’appuie sur des études préalables portant sur le périmètre du besoin de service de transport maritime Corse-Continent (réalisées en 2018 et 2019)⁷⁴ pour justifier la conclusion de contrats de DSP sur les cinq ports corses depuis Marseille. Il existerait, selon elle, un besoin réel de service public *quantitatif* (i.e. portant sur des capacités de transport) pour le transport de marchandises (pour tous les ports corses) et pour le transport de passagers pour les seuls ports de Propriano et de Porto-Vecchio, ainsi que pour certains passagers spécifiques (malades, étudiants et convoyeurs de remorques)⁷⁵ depuis et vers tous les ports de Corse. En outre, sur toutes les liaisons, un besoin réel de service public *qualitatif* (i.e. portant sur des modalités de fréquence et de tarif de transports) aurait été identifié, justifiant le maintien du régime d’OSP et de DSP, tant pour les marchandises que pour les passagers.
80. Toutefois, dans ces études préalables de la Collectivité de Corse, certaines faiblesses méthodologiques dans l’identification du besoin de service public conduisent à penser que le niveau actuel d’intervention publique pourrait être inadapté. En effet, la méthode de calcul du besoin réel de service public *quantitatif* employée dans ces études ne tient compte que de l’offre capacitaire de Corsica Ferries (seul opérateur hors DSP) depuis Toulon et Nice, et non des capacités disponibles des autres compagnies présentes pour répondre à la demande depuis chacun des trois ports continentaux. Cette méthode fait également abstraction de l’offre aérienne, qui pourrait utilement compléter les besoins des passagers notamment. Les consultations et tests de marché menés par la Collectivité de Corse présentent également des limites, car seules les trois compagnies opérant sur la desserte maritime de la Corse y ont participé. En outre, dans ces mêmes études préalables, les besoins quantitatifs spécifiques (i.e. les ports de Propriano et Porto-Vecchio, ainsi que les catégories de passagers spécifiques supplémentaires ne sont pas évalués à partir de données économiques et les besoins de service public sont calculés sans que la question de la substituabilité des ports continentaux

⁷⁴ Il ressort de l’instruction que certaines compagnies maritimes commandent à des cabinets d’économistes des études complémentaires tentant, elles aussi de justifier de façon fine l’existence d’un besoin de service public. Il convient cependant de rappeler, comme l’a rappelé le juge de l’Union dans son arrêt de 2017, qu’il appartient aux États membres de justifier de l’existence d’un tel besoin en application des différentes étapes du « Test SNCM ».

⁷⁵ Dans les délibérations de l’Assemblée de Corse portant sur les obligations de service public de la desserte maritime entre les ports continentaux et les ports corses ainsi que les contrats de la DSP entre Marseille et les ports corses (n° 18/266 AC et 18/267 AC), la Collectivité de Corse justifiait un besoin quantitatif, sur l’ensemble des ports corses, chiffré à environ 25 000 passagers supplémentaires par an et concernant les malades et les étudiants. Depuis la délibération n° 20/001 AC portant sur l’attribution des contrats de DSP pour les ports secondaires de Porto-Vecchio et de Propriano, ce besoin quantitatif est justifié par un besoin spécifique des convoyeurs de remorques, qui se porterait au même nombre de passagers supplémentaires par an pour tous les ports, soit environ 25 000.

et de certains ports corses (Ajaccio et Propriano) ait été tranchée. Ainsi, des doutes importants pèsent sur l'analyse du besoin de service public, qui doit en principe être réalisée préalablement à toute intervention publique dans le secteur de la desserte maritime, et qui est essentielle afin d'assurer un calibrage proportionné aux besoins identifiés.

81. **L'absence de prise en compte de facteurs objectifs (substituabilité des ports, substituabilité intermodale aérien/maritime, offre capacitaire de l'ensemble des compagnies présentes sur la desserte selon différentes modalités d'organisation ou encore distinction des besoins par catégories d'usagers professionnels ou particulier, par exemple) dans ces études préalables justifierait qu'elles soient reprises et complétées sur ces différents points, afin d'éclairer au mieux la décision des pouvoirs publics.**
82. Ces incertitudes sur la délimitation exacte du champ du service public et sur le niveau de compensation financière des DSP amènent à s'interroger sur l'exclusivité de fait dont bénéficient les compagnies maritimes délégataires, Corsica Linea et La Méridionale⁷⁶, sur les liaisons depuis Marseille⁷⁷. Cette situation est d'ailleurs fortement contestée par leur concurrent Corsica Ferries, qui estime que ces compagnies jouissent d'un avantage décisif lié à la perception de subventions publiques⁷⁸. Selon cette entreprise, le niveau de la compensation financière accordée au titre des contrats de DSP Marseille-Corse, ainsi que certaines exigences imposées aux compagnies délégataires, pourraient expliquer qu'aucune compagnie concurrente n'ait, à ce jour, décidé d'opérer sur cette liaison sous OSP. Ils constitueraient, ainsi, une barrière à l'entrée importante sur ce marché.
83. Notons, en outre, que les besoins liés aux exigences d'une activité de transport maritime vers la Corse supposeraient la mise à disposition de capacités portuaires importantes et, partant, limiteraient la disponibilité des postes à quai (i.e. espace le long d'un quai où un navire peut amarrer durant son escale dans un port). S'y ajouterait l'interdiction des traversées de jour (dans le cadre de la DSP), impliquant que les navires occupent ces quais pendant environ 12 heures durant la journée et limitant, par conséquent, la rentabilité des navires. L'occupation des capacités portuaires pose ainsi la question de l'accès au port de Marseille à d'autres compagnies maritimes qui souhaiteraient desservir la Corse.
84. Inversement, l'absence de concurrence (depuis le départ de la compagnie Moby Lines) sur les deux ports sous régime d'OSP (Toulon et Nice) conduit parallèlement à se demander si certaines obligations imposées dans le cadre du régime d'OSP ne créaient pas aussi une exclusivité de fait sur les lignes Toulon-Corse ou Nice-Corse, mais au profit de Corsica Ferries, cette fois. Plus d'un an après son assouplissement (en avril 2020), le régime pourrait

⁷⁶ Le Conseil de la concurrence en 2006 (décision n° 06-MC-03 du 11 décembre 2006) avait constaté que l'existence d'une exclusivité de fait des délégataires de la DSP entre Marseille et la Corse, qui « *disposent, en outre, du fait de leur position d'opérateurs historiques sur ces liaisons, de navires les plus adaptés pour assurer le trafic de fret et de passagers au départ de Marseille* ». Ce constat a été ensuite rappelé par l'Autorité dans un cadre consultatif en 2012 (avis n° 12-A-07 du 17 février 2012) puis par la Commission (décision C 2013-1926 du 2 mai 2013).

⁷⁷ Pour plus de détails sur cette partie voir le Focus sectoriel n° 1 ci-après, à partir du paragraphe 346.

⁷⁸ TUE, 1^{er} mars 2017, affaire n° T-454/13, paragraphe 120, rendu dans le cadre de la procédure engagée par la SNCM et la France contre la décision de la Commission européenne de 2013 précitée, confirmée par le TUE, qualifiant d'aides d'État illégales, et contraire à l'article 106, alinéa 2, TFUE, les compensations versées par l'État français dans le cadre de la desserte maritime entre le port de Marseille et les ports corses entre 2007 et 2013, au titre du service complémentaire, le service de base étant, quant à lui, qualifié d'aides d'État illégales, mais compatibles avec le marché intérieur.

avoir pour effet de limiter la concurrence sur les liaisons depuis Toulon et Nice, incitant à se poser également la question des justifications du périmètre des OSP⁷⁹.

5. LE MANQUE D'OPTIMISATION DES OSP ET DSP DE DESSERTE MARITIME AFFECTE LE BON FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ

85. Il ressort également de l'instruction qu'un assouplissement des DSP, quant aux horaires et fréquences de rotations, mais aussi au type de navires, pourrait permettre de mieux optimiser l'organisation de la desserte maritime de la Corse. Si, comme le soutient la Collectivité de Corse, il est exact que les contraintes d'horaires sont structurantes pour le transport maritime de certaines marchandises (i.e., respect de la chaîne du froid pour les denrées alimentaires), elles peuvent, couplées avec d'autres, s'avérer trop rigides lorsqu'elles sont imposées à l'ensemble des navires mixtes de la desserte Corse-continent et, partant, peuvent restreindre inutilement l'accès au marché de la desserte maritime à d'autres concurrents.
86. En effet, si le recours à des navires de type « Ro-Ro » n'est pas formellement interdit par le contrat de DSP en ce qui concerne le fret, l'obligation imposée au délégataire de garantir une capacité minimum de 13 places pour chaque traversée de passagers vers Bastia et Ajaccio limite, en pratique, le recours à des navires « Ro-Ro »⁸⁰. Le port de Marseille dispose pourtant d'infrastructures portuaires particulièrement développées et adaptées pour accueillir ces navires. Ceux-ci, n'étant pas soumis aux mêmes contraintes d'équipement, de sécurité, d'assurance et de personnels que les navires transportant des passagers à leur bord (ces coûts fixes seraient en moyenne 50 % moins élevés), s'avèrent par ailleurs moins coûteux pour le seul transport de marchandises que les navires « Ro-Pax ». L'exploitation de navires « Ro-Ro », bien qu'elle ne permette pas la mutualisation des coûts entre le transport de passagers et de marchandises, permettrait aussi d'assouplir la logistique pour le ravitaillement des marchandises et de répondre plus efficacement à la demande des usagers professionnels, qui diffère de celle des passagers en termes d'horaires et de rotations⁸¹.
87. De même, sans les contraintes liées aux passagers, les navires « Ro-Ro » n'auraient pas les mêmes exigences de rotation que les navires mixtes, tenus d'effectuer des traversées de nuit et sans escale intermédiaire. Cette souplesse pourrait permettre de maximiser l'utilisation des navires tout en répondant aux exigences de fréquence des rotations.
88. En outre, dans l'hypothèse d'horaires plus souples, un système d'escales intermédiaires entre les ports principaux et les ports secondaires corses pourrait être envisagé, tel que le permet d'ailleurs le régime des OSP 2019-2029 modifié en avril 2019. Dans le contexte de la crise

⁷⁹ Pour plus détails sur ce partie voir le Focus sectoriel n° 1 ci-après, à partir du paragraphe 352.

⁸⁰ L'article 16 du projet de convention de DSP précité prévoit par exemple l'obligation d'utiliser exclusivement des navires mixtes de type « Ro-Pax » (i.e. navires transportant à la fois des passagers et des marchandises), le délégataire étant censé garantir, pour chaque traversée, une capacité de 13 places pour les passagers, s'agissant de la desserte des ports d'Ajaccio et de Bastia, et de 8 places pour celle de Porto-Vecchio et de l'Île-Rousse, afin d'assurer le maintien de la continuité territoriale pour le public dépendant estimé à 25 000 passagers par an (malades, étudiants et convoyeurs de remorques).

⁸¹ À titre d'illustration, les navires « Ro-Ro » peuvent arriver plus tôt au port (vers 5 heures du matin) que les « Ro-Pax » (l'heure d'arrivée actuellement imposée par les DSP étant entre 6h30 et 8h du matin). Si une arrivée très matinale peut ne pas correspondre aux attentes des voyageurs ou vacanciers, elle serait en revanche adaptée aux transporteurs routiers, qui pourraient ainsi convoier les marchandises en dehors des heures de pointe et donc les livrer plus tôt à leurs destinataires.

sanitaire de la Covid-19, la CCI de Corse⁸² a par exemple confirmé, dans sa contribution au Plan de redémarrage économique de la Corse⁸³, l'intérêt d'introduire, en Corse, un modèle de transport des marchandises par porte-conteneurs, préconisant d'étudier « *les modalités de convertibilité des infrastructures portuaires corse pour développer la "conteneurisation" du trafic de fret à destination de la Corse* »⁸⁴, afin de réduire les coûts de la DSP fret et les coûts de fret pour l'île.

6. L'AUTORITÉ RECOMMANDE QUE LA COLLECTIVITÉ DE CORSE PUISSE S'APPUYER SUR L'EXPERTISE INDÉPENDANTE DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS DANS SA MISSION D'ORGANISATION DE LA DESSERTE MARITIME DE LA CORSE

89. L'instruction menée par l'Autorité lui a permis de constater que l'évaluation du besoin de service public de transport maritime peut être perfectionnée sur le plan méthodologique. Si la Collectivité de Corse identifie bien un tel besoin *qualitatif* (i.e. écart entre le niveau de service souhaité et le niveau de service qui résulterait du libre jeu du marché), les exigences retenues en termes de prix et de fréquence sont peu argumentées. Or, ces éléments constituent un prérequis essentiel à l'analyse *quantitative* ultérieure du besoin de service public, dont dépendent l'estimation du trafic mais aussi l'analyse des conditions d'équilibre économique d'une offre privée de transport maritime.
90. Dans ces conditions, l'observation, dans les études préalables, d'un écart entre, d'un côté, les capacités offertes par les seules lignes sous OSP et, de l'autre, les trafics réels totaux constatés avec les DSP ne permet pas de conclure avec certitude à une carence de l'initiative privée qui justifierait le maintien de DSP. En effet, pour garantir la robustesse de cette analyse, il conviendrait plutôt de mobiliser des données liées aux coûts de fonctionnement afin (i) d'estimer l'offre capacitaire dans un scénario hypothétique où aucune DSP ne serait mise en place (i.e. le contrefactuel) et (ii) d'établir si une offre uniquement sous OSP suffirait à satisfaire la demande. Une telle analyse irait d'ailleurs dans le sens des critères du « test SNCM » précité. En l'absence de mise en place d'une telle méthode contrefactuelle, le test de marché risque de conclure systématiquement à des carences, au moins pour ce qui concerne le trafic de marchandises, et d'aboutir à des coûts plus élevés pour la Collectivité de Corse.
91. Plus concrètement, le test de carence de l'initiative privée devrait suivre les étapes suivantes : (i) préciser et justifier le besoin de service public, (ii) évaluer plusieurs scénarios selon le degré d'intervention et (iii) choisir le scénario minimisant l'intervention publique, tout en satisfaisant le besoin. Pour ce faire, le recours à une expertise économique indépendante pourrait permettre de construire une segmentation pertinente de la demande (par origine-destination, motif de déplacement ou type de marchandises) et de quantifier plus finement le degré de substituabilité entre ports, en étudiant les déterminants des choix d'itinéraires des transporteurs routiers. En outre, une étude plus approfondie des déterminants du coût des services maritimes pourrait être pertinente. Elle permettrait, par exemple, d'apprécier l'offre capacitaire selon différents degrés d'intervention publique. Cela supposerait la mise en place d'un modèle de coûts qui aurait vocation à analyser les impacts des différents modes

⁸² Depuis le 1^{er} janvier 2020, les CCI départementales de Corse-du-Sud et de Haute-Corse ont fusionné en une seule CCI de la région Corse.

⁸³ Voir la contribution de la CCI de Corse, publication de juillet 2020 : [lien vers le document](#).

⁸⁴ Ibid., voir p. 69.

d'organisation possibles de la desserte de la Corse (i.e. taux de rotation, dissociations totales ou partielles des dessertes passagers ou marchandises, grilles horaires).

92. Une telle analyse exige de disposer d'outils d'observation et d'analyse performants pour appréhender les enjeux concurrentiels du secteur, ainsi que d'une compétence en matière de régulation sectorielle. À cet égard, il convient de relever que l'Autorité de régulation des transports (« ART ») conduit déjà, dans les secteurs relevant de son champ de compétence, des « tests d'équilibre économique », dont les similitudes méthodologiques avec les tests de « carence de l'initiative privée » pourraient s'avérer très utiles. En outre, ses compétences multimodales (secteurs de l'aérien, du routier et du ferroviaire) pourraient être mises à profit pour analyser les déterminants de la desserte maritime de la Corse. Enfin, l'ART remplit déjà une mission d'observation, pour laquelle elle est dotée de pouvoirs de collecte des données économiques et procède régulièrement à des consultations publiques dans le secteur des transports.
93. Au vu de ce qui précède, l'Autorité recommande, dans un souci de compatibilité avec les règles européennes de concurrence, de confier à l'ART une nouvelle mission consultative portant sur les projets de nouvelle délégation de service public, de modification d'une convention de délégation existante, lorsqu'ils ont une incidence sur le montant de la subvention ou la durée du contrat, ainsi que de mise en place d'obligations de service public relatifs aux dessertes maritimes entre la Corse et la France continentale, tant pour les marchandises que les passagers. L'avis simple que rendrait l'ART dans ce cadre porterait sur l'évaluation du besoin de service public de transport maritime réalisée par la Collectivité de Corse, la proportionnalité au besoin des modalités d'organisation de ce service public proposées par la Collectivité de Corse et les modalités d'exécution envisagées (durée du contrat, montant des subventions, etc.). En sus de cette mission, l'Autorité de la concurrence recommande de prévoir la possibilité d'une saisine facultative, en amont, de l'ART par la Collectivité de Corse, afin de solliciter un avis de cadrage sur l'évaluation du besoin de service public de transport maritime et les modalités d'organisation de ce service public envisagées. Dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, cette mission, complémentaire de celles que cette AAI remplit déjà pour d'autres modes de transport (notamment aérien, ferroviaire, et routier), pourrait prendre la forme d'avis simples, qui ne lieraient pas la Collectivité de Corse. Celle-ci serait libre de s'appuyer sur ces avis qui pourraient, par ailleurs, également être utilisés par les autorités nationales dans le cadre de leurs échanges avec la Commission européenne.
94. Enfin, ce nouveau cadre institutionnel permettrait à l'autorité organisatrice de réexaminer, à l'aune d'une expertise sectorielle indépendante, le bien-fondé d'un certain nombre de choix qui structurent aujourd'hui l'organisation du service public de transport maritime entre la Corse et la France continentale, sans toujours trouver de justification objective.

PREMIÈRE SÉRIE DE RECOMMANDATIONS SUR LA DESSERTE MARITIME DE LA CORSE

Considérant que l'équilibre entre la nécessité de garantir le service public de transport maritime Corse-continent et le respect des règles de la concurrence et du marché intérieur de l'Union européenne suppose un encadrement minutieux de l'organisation de la desserte maritime ; que les règles applicables imposent déjà une mise en œuvre d'obligations de service public et/ou de contrats de délégations de service public strictement proportionnée à un besoin réel de service préalablement identifié ; que les expertises techniques préalables revêtent une importance primordiale pour veiller à ce

que les interventions publiques dans ce secteur demeurent nécessaires et proportionnées aux défaillances de marchés identifiées (carence de l'initiative privée) ;

Considérant qu'il est utile de renforcer l'émulation concurrentielle dans ce secteur, afin de rendre aux usagers du transport maritime entre la Corse et la France continentale un service public de qualité à coût maîtrisé pour l'usager comme le contribuable ;

L'Autorité de la concurrence recommande :

1° À l'autorité organisatrice des transports maritimes entre la Corse et la France continentale de réexaminer le bienfondé des choix suivants, qui caractérisent actuellement le service public de la desserte maritime de la Corse :

- a) L'obligation de garantir sur chaque navire sous régime contractuel de DSP des cabines pour les convoyeurs de remorques, et la limitation qui en découle d'associer sur les liaisons concernées des navires « Ro-Ro » et « Ro-Pax » pour le transport de marchandises et de passagers ;*
- b) Les contraintes imposées dans les DSP en matière d'horaires d'arrivée des navires et d'escales intermédiaires entre les ports corses, qui interdisent de fait les rotations de jour et restreignent l'utilisation des navires opérant la desserte Marseille-Corse ;*
- c) La pertinence du maintien de l'ensemble des liaisons maritimes actuellement desservies sous DSP, au regard de la substituabilité entre ces liaisons mais également avec celles assurées par voie aérienne pour certains types de transports (comme les passagers ou les petites marchandises), ce qu'il conviendrait d'évaluer précisément sur la base d'une analyse par type de passagers, par type de fret, et par période de l'année ;*
- d) La pertinence du maintien des DSP actuelles, en lieu et place d'OSP subventionnées ou non, adaptées aux exigences des diverses catégories d'usagers susmentionnées (fret et passagers) en termes de fréquences de rotation des navires, de tarifs aux différentes périodes de l'année. Si elles s'avéraient nécessaires, les subventions pourraient, sous réserve de l'accord de la Commission européenne au titre du contrôle exercé sur les aides d'État, prendre la forme de subventions « au passager » et/ou « au mètre linéaire transporté », versées indépendamment de la liaison et de la compagnie maritime retenues pour accomplir la traversée entre la Corse et la France continentale.*

2° De prévoir une consultation obligatoire de l'autorité de régulation des transports (ART) sur les projets de nouvelle délégation de service public, de modification d'une convention de délégation existante, lorsqu'ils ont une incidence sur le montant de la subvention ou la durée du contrat, ainsi que de mise en place d'obligations de service public relatifs aux dessertes maritimes entre la Corse et la France continentale, tant pour les marchandises que les passagers. L'avis que rendrait l'ART dans ce cadre porterait sur l'évaluation du besoin de service public de transport maritime réalisée par la Collectivité de Corse, la proportionnalité au besoin des modalités d'organisation de ce service public proposées par la Collectivité de Corse et les modalités d'exécution envisagées. En sus de cette mission, l'Autorité de la concurrence recommande de prévoir la possibilité d'une saisine facultative, en amont, de l'ART par la Collectivité de Corse, afin de solliciter un avis de cadrage sur l'évaluation du besoin de service public de transport maritime et les modalités d'organisation de ce service public envisagées.

B. LA DISTRIBUTION DES CARBURANTS ROUTIERS EN CORSE

95. Même si une analyse fine des écarts de prix entre la Corse et le continent reste complexe (2), les prix des carburants sont globalement plus élevés sur l'île qu'ailleurs en métropole (1). Ce renchérissement des prix à la pompe s'explique à la fois par des facteurs objectifs, tels que l'insularité, la topographie ou la saisonnalité de la demande (3), et par la structuration du marché de la distribution des carburants, à l'amont, pour l'approvisionnement et le stockage (4), comme à l'aval, dans les réseaux de stations-service (5). Sur la base de ces constats, l'Autorité propose une série de recommandations portant sur la régulation du secteur de la distribution des carburants en Corse (6).
96. Pour une présentation détaillée des problématiques liées à la distribution de carburants en Corse, l'Autorité renvoie aux développements du Focus sectoriel n° 2 ci-après.

1. UN DIFFÉRENTIEL DE PRIX PERSISTE ENTRE LA CORSE ET LE CONTINENT, QUI AFFECTE PLUS FORTEMENT LE BUDGET DES MÉNAGES CORSES, TRÈS DÉPENDANTS DE L'AUTOMOBILE POUR LEURS DÉPLACEMENTS

97. En 2015, l'INSEE avait relevé un écart de prix TTC à la pompe des carburants entre la France de province⁸⁵ et la Corse de 6,5 %, qui s'est maintenu sur la période 2017-2018 (6,7 % pour le gazole et 5,3 % pour le SP95), selon le rapport de l'IGF de 2018⁸⁶. Plusieurs rapports économiques⁸⁷ s'accordent également sur la persistance de prix TTC des carburants plus élevés en Corse que sur le continent, étant relevé que ces écarts de prix TTC sous-estiment l'écart des prix HT puisque le taux de TVA applicable en Corse sur les produits pétroliers est inférieur de 7 points à celui appliqué en France continentale (13 % contre 20 %).
98. L'Observatoire social de la Corse (OSC) a, en outre, relevé que les écarts de prix TTC entre la Corse et le continent pour le gazole ont tendance à se creuser sur une plus longue période entre 2011 et 2018 : l'écart moyen suit une courbe ascendante entre 2011 et 2018 : de 3,3 centimes d'euros par litre (ci-après « c€/L ») en janvier 2011 à 8 c€/L en septembre 2018. Pour le SP95, l'écart TTC connaît une tendance haussière très marquée sur toute la période étudiée de 2007 à 2018 : + 3,8 % entre 2007 et 2012, + 5,1 % entre 2013 et 2016 puis + 7,3 % entre 2017 et 2018.

⁸⁵ La France de province regroupe l'ensemble des régions métropolitaines hors Ile-de-France.

⁸⁶ Voir Annexe 3, p. 25 du rapport de l'IGF précité, octobre 2018, données transmises à la mission par la DGCCRF. L'IGF calcule l'écart de prix par la différence entre le prix moyen en Corse et le prix moyen de l'ensemble de la France métropolitaine (incluant Ile-de-France et la Corse).

⁸⁷ Première étude commandée par la Collectivité de Corse au cabinet Vialtis Consulting, *Étude sur les prix des carburants en Corse*, 2012. Premier rapport de l'IGF, *Les prix, les marges et la consommation des carburants*, 2012 et *Pour une économie corse de XXI^e siècle*, octobre 2018. Étude de l'Observatoire social de Corse, *Le prix du gazole en Corse 2009-2018* et *Le prix du SP95 en Corse 2007-2018*, publiée en 2018. Second étude commandée par la Collectivité de Corse au cabinet Ecopa, *Formation du prix des carburants en Corse*, 2019. Corsica Statistica, « *Observation des prix des carburants* », publication mensuelle : [lien vers les publications](#).

99. Par ailleurs, l'OSC a étudié, pour les mêmes périodes, à partir des prix moyens HT sur le continent, le « surcoût réel »⁸⁸ en Corse entre les prix TTC « tels qu'ils devraient être »⁸⁹ et ceux « constatés à la pompe »⁹⁰. Selon l'étude, pour le gazole, ce surcoût est de 0,135 euro par litre (ci-après « €/L ») en moyenne (soit 12,4 %) entre janvier 2009 et décembre 2011 et augmente légèrement de 0,156 €/L en moyenne (soit 12,9 %) entre janvier 2012 et décembre 2018. Pour le SP95, le surcoût moyen se creuse entre 2013 et 2016 (0,156 €/L soit 11,5 % en moyenne) et s'aggrave entre 2017 et 2018 (0,19 €/L soit 13,9 % en moyenne). Selon cet observatoire, ce surcoût réel pour le consommateur corse représente 0,175 €/L TTC en moyenne en 2018 pour le gazole et 0,194 €/L TTC en moyenne en 2018 pour le SP95.
100. Compte tenu du faible développement des transports collectifs, la dépendance de la population aux véhicules à moteur est forte en Corse, de sorte qu'elle est sensiblement affectée par ce niveau élevé des prix des carburants. Ainsi, selon l'INSEE, 28 % des ménages corses sont en situation de « vulnérabilité énergétique » pour leurs déplacements, contre 10 % au niveau national.

2. LES ÉCARTS DE PRIX DES CARBURANTS ENTRE LA CORSE ET LE CONTINENT SONT DIFFICILEMENT MESURABLES, EN RAISON DU MANQUE DE POINTS DE COMPARAISON PERTINENTS.

101. D'après le rapport d'enquête de la DIRECCTE de Corse, réalisé en 2019, toute comparaison des prix entre la Corse et le continent demeure néanmoins délicate. En effet, les gammes de carburants vendus en Corse sont différentes de celles vendues sur le continent. Le SP95 et le gazole vendus en Corse sont systématiquement additivés⁹¹ sans qu'il soit possible de distinguer pour ceux vendus sur le continent entre les carburants standards et ceux additivés. De plus, les stations-service traditionnelles présentes en Corse ne subissent pas la pression concurrentielle des réseaux de stations-service des GMS ni des stations low-cost, qui ne sont pas présents sur le territoire corse. Selon la DIRECCTE, il convient d'exclure ces hypothèses afin de gommer les biais méthodologiques d'une comparaison des prix moyens entre la Corse et le continent.
102. En excluant de la comparaison les prix pratiqués dans les réseaux de stations-service des GMS et les stations low-cost ainsi que les différences de carburants, les prix des carburants demeurent plus élevés en Corse que sur le continent (+3,10 % pour le gazole et + 2,30 % pour l'essence pour l'année 2018).
103. Ceci étant dit, une comparaison des prix moyens en Corse avec ceux pratiqués dans d'autres régions à fortes contraintes logistiques et géographiques semble intéressante d'un point de vue macroéconomique. Selon les données de l'Étude Ecopa, réalisée en 2019, les prix des carburants en Corse restent plus élevés lorsqu'ils sont comparés à ceux pratiqués dans les départements de métropole présentant des caractéristiques similaires (zones de montagne ou

⁸⁸ Il représenterait, selon l'OSC, la part de la réfaction de TVA sur les produits pétroliers en Corse captée dans la marge des opérateurs du secteur de la distribution des carburants.

⁸⁹ C'est-à-dire en appliquant au prix moyen HT continent une TVA au taux de 13 %.

⁹⁰ C'est-à-dire les prix TTC issus de la base prix-carburants.gouv relevés dans les stations-service de Corse.

⁹¹ L'additif est une substance chimique, propre à chaque pétrolier, qui est destinée à améliorer les propriétés des produits pétroliers en augmentant leur pouvoir lubrifiant et en nettoyant les systèmes d'alimentation des véhicules. En Corse les carburants additivés sont désignés selon les marques comme suit : *Excellium* pour Total, *Ultratech* pour Vito et *Synergy* pour Esso.

éloignées des infrastructures de production). En effet, l'écart de prix entre la Corse et les Hautes-Pyrénées est en moyenne, pour l'année 2018, de 0,113 €/L HT (+0,029 €/L TTC) pour le SP95 et de +0,092 €/L HT (+0,015 €/L TTC) pour le gazole. Une précédente étude, réalisée par le cabinet Vialtis, avait déjà observé des écarts de prix entre ce même département et la Corse mais en analysant les prix hors TVA. Elle faisait ressortir, qu'en 2012, les prix en Corse étaient plus élevés de l'ordre de + 0,06 €/L pour le gazole et de + 0,07 €/L pour l'essence.

104. Si les études économiques réalisées par les cabinets Vialtis et Ecopa ont tenté de comparer les prix pratiqués en Corse avec ceux d'autres zones géographiques souffrant de désavantages structurels analogues (insularité, éloignement géographique, topographie montagnaise, marché de petite taille, forte saisonnalité), ces zones restent toutefois marquées par des différences de situations significatives (i.e. fiscalité, modes d'approvisionnement des carburants ou encore gammes de carburants vendus), susceptibles de réduire la pertinence des écarts constatés.

3. L'INSULARITÉ, LA TOPOGRAPHIE ET LA SAISONNALITÉ DE LA DEMANDE PEUVENT RENCHÉRIR LE PRIX DES CARBURANTS À LA POMPE.

105. En raison de son caractère insulaire, la Corse est approvisionnée en carburants uniquement par voie maritime, ce qui renchérit nécessairement le coût de l'approvisionnement par rapport à d'autres régions métropolitaines. En effet, outre le coût même du transport et des infrastructures, les systèmes portuaires de ravitaillement des dépôts pétroliers présentent des limites d'opérabilité, les paramètres météorologiques pouvant notamment rendre difficile l'amarrage des navires pétroliers et engendrer des coûts supplémentaires.
106. Une fois sur l'île, l'acheminement des carburants jusqu'aux stations-service peut également être plus coûteux que sur le continent, en raison des spécificités topographiques du réseau routier (i.e. absence d'autoroutes et faible nombre de routes nationales, reliefs montagneux allongeant les temps de trajet).
107. Par ailleurs, la faible capacité de stockage des dépôts pétroliers de la Corse (deux dépôts, seulement, installés respectivement à Ajaccio et à proximité de Bastia, pour une capacité d'environ 30 000 m³ au total⁹²), bien qu'en principe suffisante pour répondre aux besoins des consommateurs corses hors saison, est trop limitée face à l'affluence touristique en période estivale. Cette sous-capacité, pendant le pic de demande estivale, nécessite une gestion des stocks en flux tendus, présentant des risques de rupture de stock ou *a minima* de contingentement, pouvant être à l'origine de surcoûts importants. Ainsi, par exemple, selon certains acteurs du secteur, il y aurait eu, en 2019, environ 50 jours de contingentement pour le dépôt de Bastia et environ 20 jours pour celui d'Ajaccio, les stations-service dépendantes du dépôt contingenté devant alors s'approvisionner auprès du second dépôt plus éloigné. Des situations de pénurie se produisant par ailleurs régulièrement en Corse et conduisant à un usage fréquent des stocks stratégiques détenus par l'État. Ces contraintes capacitaires

⁹² Selon le site du ministère de la transition écologique, sur un total de 203 dépôts pétroliers en France métropolitaine, 32 ont une capacité comprise entre 10 000 et 50 000 m³ d'espaces de stockage. Ils représentent un volume de 861 666 m³, soit 3,8 % du volume total stocké en France. Géographiquement, les régions dont les capacités de stockage sont les plus faibles sont la Corse, suivie de la Bourgogne Franche-Comté (249 494 m³). Rapportées à la population résidente, les capacités de stockage en Corse (896 m³ pour 10 000 habitants) sont légèrement supérieures à celle de la région Bourgogne Franche-Comté (887 m³ pour 10 000 habitants).

peuvent, en tout état de cause, limiter la réalisation d'économies d'échelle par des commandes de carburants plus volumineuses.

4. LE SECTEUR DE LA DISTRIBUTION DES CARBURANTS EST STRUCTURÉ AUTOUR D'UN MONOPOLE DE FAIT SUR LE STOCKAGE DES CARBURANTS SUSCEPTIBLE D'ENGENDRER DES RISQUES POUR LA CONCURRENCE LOCALE.

108. **Trois acteurs sont présents dans le secteur de la distribution de carburants routiers en Corse : Total**, par l'intermédiaire de deux filiales : Total Marketing France (« TMF ») et Total Corse ; **Rubis**, par l'intermédiaire de plusieurs filiales : Rubis Énergie, Rubis Terminal, les Dépôts Pétroliers de la Corse (« DPLC ») et Vito Corse ; **Esso**, par l'intermédiaire de son partenaire distributeur exclusif, le groupe Ferrandi. Total et Rubis sont présents tout au long de la chaîne de valeur, de l'approvisionnement, à l'amont, jusqu'à la distribution au détail de carburants en réseau de stations-service, à l'aval, en passant par le stockage intermédiaire des carburants à leur arrivée en Corse. Esso/Ferrandi est, quant à lui, depuis 2010, uniquement présent à l'aval (stations-service).
109. L'approvisionnement et le stockage des carburants fonctionnent comme suit :
- Rubis (au travers de sa filiale Rubis Énergie), assure, en qualité d'actionnaire majoritaire, la coordination des approvisionnements de l'ensemble des carburants vers les dépôts pétroliers pour tous les opérateurs pétroliers confondus (qu'ils soient actionnaires de DPLC ou usagers des dépôts). Juridiquement, cela signifie qu'elle est seule entrepositaire des dépôts et détient seule la propriété de l'ensemble des produits pétroliers qui y transitent ;
 - Total (au travers de sa filiale TMF) peut, en sa qualité d'actionnaire de DPLC⁹³, s'approvisionner, à l'amont, auprès du fournisseur de son choix. Dans ce cas, il doit revendre à Rubis ses produits à l'entrée des dépôts et lui racheter à la sortie ;
 - l'opérateur simple usager (en l'occurrence Esso), avant de pouvoir revendre ses carburants à son distributeur local (Ferrandi), doit conclure un contrat d'approvisionnement avec l'un des actionnaires de DPLC et acheter ses produits uniquement à la sortie des dépôts pétroliers, perdant, par voie de conséquence, la maîtrise de ses coûts d'achat, à l'amont. Cette opération ajoute ainsi une étape intermédiaire supplémentaire dans le circuit de distribution avant la revente des carburants aux stations-service du réseau.
110. Si cette organisation permettrait, selon lui, de « fluidifier » et d'« optimiser » l'exploitation des dépôts, le groupe Rubis reste seul décisionnaire pour le stockage et la coordination des approvisionnements en carburants des deux seuls dépôts pétroliers de l'île. Il détient ainsi un monopole sur ces deux activités en Corse.
111. Cette situation est le résultat d'une montée au capital de DPLC par Rubis, par étapes, respectivement en 2009, puis en 2010, l'entreprise DPLC passant à cette date d'un contrôle conjoint à un contrôle exclusif par Rubis et, enfin, en 2017⁹⁴. Dès lors que les carburants

⁹³ Actionnaires : TMF (24,9 %) et le groupe Rubis à hauteur de 75 %, dont les filiales Rubis Terminal (70 %) et Rubis Énergie (environ 5 %).

⁹⁴ En décembre 2009, le groupe Rubis a acquis une partie du capital de DPLC et un réseau de 57 stations-service par le rachat d'une partie des parts de TMF dans DPLC et de son réseau de stations-service ainsi que de la totalité des parts de Shell dans DPLC et son réseau de station-service. En avril 2010, le groupe Rubis a

distribués en Corse doivent transiter préalablement par les réservoirs de DPLC, afin d'y être stockés puis mis en consommation, ces dépôts sont un « point de passage obligatoire » à toute activité de distribution de carburant en Corse.

112. Pour être conformes au droit de la concurrence, les conditions de l'accès aux dépôts doivent être objectives, transparentes, et non discriminatoires. Tout verrou posé sur l'approvisionnement et le stockage, à l'amont du circuit de distribution, peut ainsi présenter des risques pour la concurrence à l'étape aval de la vente au détail des carburants dans les différents réseaux de stations-service.

5. LA DISTRIBUTION AU DÉTAIL DE CARBURANTS EN RÉSEAU DE STATIONS-SERVICE EST CONSTITUÉE D'UN OLIGOPOLE RESTREINT

113. Au stade aval, trois réseaux de distribution regroupent 133 stations-service⁹⁵ : Vito Corse (Groupe Rubis), Total Corse (Total) et Ferrandi (Esso). En 2019, Rubis est présent, par l'intermédiaire de sa filiale Vito Corse, à travers le réseau de stations-service le plus dense de l'île, avec 64 stations-service contre 43 pour Total et 26 pour Esso/Ferrandi. Pour 86 % d'entre elles, ces stations-service sont exploitées par des indépendants. Les trois opérateurs pétroliers se livrent une certaine concurrence pour convaincre les exploitants de stations-service de changer régulièrement d'enseigne (les contrats d'approvisionnement étant remis en concurrence au bout de quelques années). Cette compétition s'exerce, en pratique, sur la capacité des opérateurs pétroliers à offrir à leurs distributeurs indépendants un ensemble d'avantages, en nature et financiers, lors de la signature du contrat. Ces différents avantages relèvent, en principe, des mérites propres de chaque opérateur pétrolier, et sont donc sans lien avec son éventuel statut d'actionnaire des dépôts pétroliers. Pour autant, il pourrait exister un lien entre l'organisation de l'approvisionnement et du stockage à l'amont⁹⁶ et le renforcement des parts de marché des deux leaders, Rubis et Total, à l'aval. À titre d'illustration, le groupe Ferrandi a indiqué devoir procéder à l'intégration verticale de certaines stations-service indépendantes (DODO) afin de maintenir son réseau de distribution face à la concurrence de Vito et de Total, qui consentent des conditions commerciales sur lesquelles il estime ne pas pouvoir s'aligner lors du renouvellement des contrats d'approvisionnement avec ces stations-service.
114. De surcroît, le renforcement de la position respective des deux leaders semble peu susceptible d'être contesté, en raison de la faible probabilité d'entrée de nouveaux concurrents, qu'il s'agisse de GMS ou de stations-service *discount*, contrairement au continent. Les principaux réseaux de GMS à dominante alimentaire présents en Corse ont, en effet, indiqué aux services d'instruction qu'ils n'avaient pas l'intention de pénétrer sur ce marché, dès lors notamment que la stratégie mise en œuvre sur le continent, consistant à

acquis la totalité des parts d'Esso au capital de DPLC, passant à une détention majoritaire de plus 50 %. Enfin, en 2017, Rubis est, à nouveau, monté au capital de DPLC en acquérant la totalité des parts de BP. Seule l'opération de décembre 2009 relevait du contrôle des concentrations.

⁹⁵ Ces stations sont exploitées selon deux modèles distincts : (i) les stations-service dites « CODO », qui appartiennent à un opérateur pétrolier, et sont louées ou sous-louées par ce dernier à des tiers indépendants (au cas d'espèce, via un contrat de location-gérance ou de sous-location gérance) et (ii) les stations-service dites « DODO », qui appartiennent à des tiers indépendants, qui les exploitent sous l'enseigne d'un opérateur pétrolier auprès duquel elles s'approvisionnent via un contrat d'approvisionnement exclusif.

⁹⁶ Cette organisation conduit à l'ajout d'une étape supplémentaire dans la chaîne de distribution des carburants : avant de revendre ses carburants à son distributeur Ferrandi, Esso doit d'abord les acheter auprès de l'un ou de l'autre des actionnaires des dépôts pétroliers, par l'intermédiaire d'un contrat d'approvisionnement.

faire des carburants un « produit d'appel » pour améliorer l'attractivité des centres commerciaux, ne serait pas répliquable en Corse. Ceux-ci expliquent que l'investissement nécessaire pour équiper les centres commerciaux de points de distribution de carburants serait trop élevé au regard des perspectives de gain. Une entreprise a par ailleurs indiqué, lors de son audition par le collège de l'Autorité, que l'impossibilité pour les GMS corses de s'approvisionner en carburants auprès de la centrale d'achat de leur enseigne ou directement sur les marchés internationaux (comme c'est le cas en France continentale) était, pour lui, rédhibitoire, car elle leur interdisait *de facto* de concurrencer les distributeurs en place sur les prix. Découlant de la structuration actuelle du marché amont, cette situation obérerait, selon lui, la rentabilité de toute activité de distribution au détail des carburants dans les grandes surfaces en Corse.

115. En tout état de cause, les pouvoirs publics locaux s'accordent majoritairement à considérer que l'entrée des GMS à dominante alimentaire sur ce marché ne serait pas souhaitable, dès lors qu'elle entraînerait, selon eux, la disparition des stations-service indépendantes, affecterait le maillage territorial actuel et aurait des conséquences sociales fortement négatives⁹⁷.

6. L'AUTORITÉ RECOMMANDE DE RÉVISER LES MODALITÉS DE RÉGULATION DES MARCHÉS DE LA DISTRIBUTION DES CARBURANTS EN CORSE POUR REMÉDIER AUX DYSFONCTIONNEMENTS CONSTATÉS

116. Afin d'éviter le renforcement de la position des deux leaders actuels sur le marché de la distribution au détail de carburants en réseau de stations-service, l'application de mesures correctives à l'amont pourrait stimuler la concurrence et lever les freins dans l'accès aux marchés.
117. De ce point de vue, l'Autorité relève que le cadre législatif et réglementaire applicable à d'autres infrastructures présentant le caractère d'« infrastructure essentielle » dans le secteur pétrolier – à savoir les installations de canalisations de gaz et d'hydrocarbures – permet une intervention beaucoup plus forte des pouvoirs publics sur les décisions stratégiques des entreprises gestionnaires.
118. Dans la France d'après-guerre, la construction et l'exploitation d'un pipeline entre l'actuelle Seine-Maritime et la région parisienne ont, par exemple, été considérées comme stratégiques par l'État. Aussi, la loi n° 49 1060 du 2 août 1949 a-t-elle prévu que les statuts de la société d'économie mixte chargée de ces missions seraient approuvés par décret en Conseil d'État, que l'élection du président de son conseil d'administration serait soumise à l'agrément des ministres compétents et que deux commissaires du Gouvernement seraient désignés par arrêté de ces ministres, et seraient dotés de pouvoirs de contrôle, notamment ceux de demander au conseil d'administration une seconde délibération lorsqu'ils l'estimaient utile et de s'opposer à ses décisions s'ils les jugeaient contraires à la politique de l'État en matière de transports de carburants et de combustibles. Le cadre réglementaire historique a quelque peu évolué, mais il prévoit toujours actuellement une intervention de l'État, la société gestionnaire de l'infrastructure essentielle ayant une obligation d'information du ministre de l'énergie sur ses changements de contrôle capitalistique, ses statuts devant être approuvés par lui, et les commissaires du gouvernement désignés auprès d'elle étant dotés d'un pouvoir d'opposition sur certaines décisions. Enfin, les tarifs d'accès aux canalisations envisagés par

⁹⁷ En effet, les stations-service sont la plupart du temps couplées à des commerces de proximité (supérettes, presse, etc.) et constituent, parfois, le seul « lieu de vie » dans certaines zones isolées.

la société sont contrôlés par le ministre de l'énergie avant leur entrée en vigueur, ce dernier pouvant d'ailleurs s'opposer à leur fixation, s'il les estime inadaptés.

119. Actuellement, les dispositions du titre IV du livre VI du code de l'énergie relatives au stockage des produits pétroliers ne prévoient pas une telle intervention de la puissance publique. Pour des raisons liées à la sécurité des approvisionnements, les articles L. 642-1 à L. 642-10 et R. 642-1 à D. 642-11 encadrent les conditions dans lesquelles les gestionnaires d'infrastructures de stockage doivent contribuer à la constitution de stocks stratégiques. En revanche, même lorsque ces installations ont le caractère d'« infrastructure essentielle », aucun régime comparable à celui prévu pour les canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques ne permet à l'État d'intervenir dans les décisions stratégiques de leurs sociétés gestionnaires, que ce soit en Corse ou dans d'autres régions métropolitaines.
120. Compte tenu de l'importance stratégique des installations de stockage de carburants qui, comme en Corse, jouent un rôle déterminant pour la sécurité des approvisionnements, l'Autorité recommande au Gouvernement d'examiner l'opportunité, en sus de l'obligation de constituer des stocks de sécurité qui pèse déjà sur les sociétés gestionnaires, de prévoir un nouveau cadre juridique, afin d'éviter, en particulier, qu'un sous-dimensionnement des capacités de stockage induise des situations de contingentement ou de pénurie trop fréquentes. Ces nouveaux modes d'intervention pourraient utilement s'inspirer, pour les sociétés gestionnaires d'infrastructures essentielles de stockage de carburants, du dispositif prévu pour les sociétés gestionnaires de canalisations de transport d'hydrocarbures, dispositif qui pourrait d'ailleurs être modernisé : contrôle des mouvements capitalistiques et approbation des statuts par l'État, pouvoir d'opposition – voire de proposition – sur certaines décisions du conseil d'administration stratégiques au titre de la politique énergétique.
121. Pour utile qu'elle soit, ne serait-ce que pour garantir un dimensionnement des infrastructures de stockage proportionné aux besoins de l'économie corse en carburants, une telle solution ne serait toutefois pas suffisante du point de vue de la régulation concurrentielle des marchés. En effet, au-delà de ces considérations de politique énergétique, une autre forme d'intervention de l'État, notamment sur les tarifs pratiqués par les sociétés gestionnaires d'infrastructures essentielles de stockage de carburants et les groupes qui les contrôlent, devrait par ailleurs intégrer des préoccupations relevant de la politique de concurrence et de protection des consommateurs.
122. Lorsque certaines portions du territoire métropolitain sont, comme en Corse, confrontées à des dysfonctionnements des marchés de gros (par exemple, en matière d'approvisionnement, de transport, de stockage et de distribution de carburants) en raison de caractéristiques géographiques et économiques très spécifiques, il pourrait ainsi être mis en œuvre des mesures nécessaires pour remédier aux dysfonctionnements constatés.
123. Plusieurs remèdes structurels adaptés pourraient être envisagés, notamment :
 - rendre accessibles, dans des conditions objectives, transparentes et non-discriminatoires, les dépôts de stockage de l'île à l'ensemble des distributeurs de carburants actuels ou potentiels qui en feraient la demande ;
 - permettre à ces mêmes acteurs, de s'approvisionner directement à l'amont, afin qu'ils puissent maîtriser leurs coûts d'achat ;
 - garantir, dans des conditions objectives, transparentes et non-discriminatoires, un usage mutualisé des navires affréteurs entre tous les opérateurs pétroliers ayant accès aux dépôts de stockage.

124. Par ailleurs, si les mécanismes susvisés ne parvenaient pas à rétablir un fonctionnement concurrentiel normal dans ce secteur, le Gouvernement pourrait réglementer, en dernier recours, les prix sur les marchés des carburants en Corse, sur le fondement de l'article L. 410-2 du code de commerce, qui dispose que « *dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires, un décret en Conseil d'État peut réglementer les prix après consultation de l'Autorité de la concurrence* », en encadrant les marges des sociétés gestionnaires des infrastructures essentielles de stockage des carburants et des groupes qui les contrôlent. Un tel dispositif a été mis en œuvre dans les départements d'outre-mer. Les décrets prévoyaient notamment que les grossistes fournissent aux services de l'État des documents justifiant la réalité des coûts exposés ou encore que le mode de rémunération du capital des sociétés, ayant une activité de raffinage ou de stockage soumise à une réglementation des prix, sera fixé par arrêté interministériel⁹⁸.
125. Enfin, l'Autorité se doit d'écarter, dans ce secteur, une piste de réforme que la Collectivité de Corse⁹⁹ et certains collectifs de citoyens, notamment, appellent de leurs vœux : en l'état de structuration actuel du marché, un nouvel allègement de la fiscalité sur les carburants (notamment de la TVA, dont le taux fait déjà l'objet d'une réfaction de 7 points en Corse) ne serait pas une piste de réforme efficiente¹⁰⁰. En effet, la situation concurrentielle dans ce secteur est telle que le risque est réel que cet effort budgétaire supplémentaire ne soit jamais répercuté dans les prix payés par le consommateur final, mais capté par un surcroît de marge des opérateurs. Sur ce point, l'Autorité fait sienne la conclusion du rapport précité de l'IGF sur l'économie Corse : « *plusieurs éléments spécifiques au territoire corse peuvent contribuer à la captation de rente par les acteurs dominants. [...L]'application de taux de TVA réduits peut inciter les intermédiaires à privilégier le renforcement de leur marge plutôt qu'une répercussion complète sur le prix de vente à la consommation* »¹⁰¹.

DEUXIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS SUR LES MARCHÉS DE LA DISTRIBUTION DES CARBURANTS

Considérant que des contraintes structurelles particulières, qui tiennent notamment au caractère indispensable de l'accès aux dépôts pétroliers pour tout opérateur, actuel ou potentiel, souhaitant alimenter un réseau de distribution au détail de carburants (stations-service) dans l'île, affectent la structuration des marchés de la distribution des carburants en Corse ;

Considérant qu'hormis l'obligation de contribuer à la constitution de stocks stratégiques, le cadre juridique actuel ne permet pas aux pouvoirs publics d'intervenir efficacement dans les décisions stratégiques des sociétés gestionnaires d'infrastructures de stockage, même lorsque celles-ci ont un caractère d'« infrastructure essentielle » ;

L'Autorité de la concurrence recommande au Gouvernement :

⁹⁸ Voir pour plus détail l'avis de l'Autorité n° 13-A-21 du 27 novembre 2013 relatif aux projets de décret réglementant le prix des carburants et du gaz de pétrole liquéfié dans les départements d'outre-mer.

⁹⁹ Résolution de l'Assemblée de Corse du 22 février 2019.

¹⁰⁰ Il faut rappeler que, selon les estimations de l'IGF, le montant de la dépense fiscale annuelle, résultant de la réduction de TVA en Corse sur les produits pétroliers, s'élevait à 28 millions d'euros en 2018.

¹⁰¹ Rapport de l'IGF précité, octobre 2018, voir p. 22, annexe III.

1° D'édicter au titre de la politique de l'énergie, en sus de l'obligation de constituer des stocks de sécurité qui pèse déjà sur eux, un nouveau cadre juridique pour les gestionnaires d'infrastructures de stockage jouant un rôle déterminant pour la sécurité des approvisionnements, qui pourrait, sous réserve d'une modernisation, s'inspirer du dispositif prévu pour les gestionnaires de canalisations de transport d'hydrocarbures : contrôle des mouvements capitalistiques et approbation des statuts par l'État, pouvoir d'opposition – voire de proposition – sur certaines décisions du conseil d'administration, notamment en matière d'investissement dans de nouvelles capacités de stockage ; ce dispositif viserait à garantir de façon plus efficace la sécurité des approvisionnements, afin d'éviter en particulier qu'un sous-dimensionnement des capacités induise des situations de contingentement ou de pénurie trop fréquentes ;

2° D'examiner l'opportunité de mettre en œuvre, au titre de la politique de concurrence et de protection des consommateurs, sur les marchés de la distribution des carburants en Corse, dès que le cadre législatif et réglementaire le permettra, les recommandations formulées aux 1° et 2° de la cinquième série de recommandations ci-après.

C. LES GRANDES ET MOYENNES SURFACES À DOMINANTE ALIMENTAIRE

126. Plusieurs études économiques comparant le niveau des prix pratiqués dans la grande distribution à dominante alimentaire en Corse et sur le continent confirment l'existence de surpris dans les GMS à dominante alimentaires corses (2). Par ailleurs, la perception d'une particulière cherté de la vie dans l'île est partagée par de nombreux consommateurs, et les mesures de compensation, notamment fiscales, n'ont pas atteint leurs objectifs (1). Ce constat s'explique par des facteurs structurels, tels que l'insularité, la topographie ou la saisonnalité de l'activité, mais peut aussi résulter des conditions locales de concurrence dans certains bassins de vie (3). Dans ce contexte, au moins deux politiques publiques sont difficilement conciliables avec l'objectif de lutte contre la vie chère : d'une part, le relèvement du seuil de revente à perte (« SRP »), institué par la loi Egalim, qui majore ses effets inflationnistes, le mode de calcul de ce seuil incluant les coûts de transports, qui sont particulièrement élevés en Corse (4) ; d'autre part, la volonté des pouvoirs publics locaux de protéger le commerce de proximité et, partant, de s'opposer à l'installation de nouvelles GMS (5). Ainsi, l'Autorité recommande de tenir compte des spécificités de la Corse dans le dispositif d'interdiction de la revente à perte (6).
127. Pour une présentation détaillée des problématiques liées à la grande distribution à dominante alimentaire en Corse, l'Autorité renvoie aux développements du Focus sectoriel n° 3 ci-après.

1. LES MESURES DE COMPENSATION DÉCIDÉES PAR LES POUVOIRS PUBLICS AU BÉNÉFICE DES MÉNAGES CORSES N'ONT PAS EU LES EFFETS ESCOMPTÉS EN TERMES DE BAISSÉ DES PRIX À LA CONSOMMATION, NOTAMMENT DANS LES GMS À DOMINANTE ALIMENTAIRE.

128. Comme préalablement exposé, la Corse est une des régions de France où le revenu médian par habitant est le plus faible : il était de 19 519 euros par unité de consommation (ou 1 627 euros par mois), soit un niveau inférieur de près de 6 % à la moyenne nationale (20 809 euros, soit 1 734 euros par mois). Parallèlement, la part de la population dont le niveau de revenu est inférieur au seuil de 60 % du niveau de revenu médian de France

métropolitaine est de 19,7 % en Corse, soit le plus élevé de l'ensemble des régions métropolitaines (14,7 %).

129. Pour répondre aux préoccupations de la population corse sur le niveau des prix, l'État et la Collectivité de Corse ont mis en œuvre des politiques en faveur du pouvoir d'achat des ménages. Il s'agit, d'une part, de la mise en place d'une TVA réduite, notamment pour les produits destinés à l'alimentation humaine, qui sont soumis à un taux de 2,1 % (au lieu de 5,5 % ou 20 % ailleurs en métropole en fonction des familles de produits concernées). D'autre part, dans le prolongement de la conférence sociale de janvier 2019, la Collectivité de Corse a défini avec les GMS à dominante alimentaire un panier de 230 produits à « bas-prix » (c'est-à-dire situés au sein des 25 % des prix les plus bas pratiqués sur le continent pour les mêmes produits, hors Ile-de-France).
130. La mise en œuvre d'une TVA à taux réduit pour la majorité des produits destinés à l'alimentation humaine ne semble pas avoir mis fin à la cherté des produits de grande consommation en Corse, une étude de l'INSEE datée de 2016, constatant l'existence d'un surprix des produits alimentaires en Corse (voir *infra*, paragraphe 131). La réduction du taux de TVA ne semble ainsi pas avoir été intégralement répercutée dans le prix final au consommateur, une partie de cette baisse étant susceptible d'être capturée dans la marge commerciale des distributeurs. Par ailleurs, certaines personnes auditionnées ont fait part de leur scepticisme sur l'utilité et la pérennité du panier de produits à bas prix (issu de la conférence sociale de janvier 2019), dont l'un des seuls effets perceptibles aurait été d'enrichir la gamme des produits distribués dans les magasins, permettant notamment la vente de produits *discount* par certaines enseignes, sans induire de réels changements dans les prix des autres types de produits.

2. L'EXISTENCE DE SURPRIX DANS LES GMS À DOMINANTE ALIMENTAIRE CORSES EST CONFIRMÉE PAR PLUSIEURS ÉTUDES ÉCONOMIQUES

131. Malgré plusieurs dispositifs de soutien public en vue d'atténuer l'impact de l'insularité, tels que la TVA réduite et la subvention au transport maritime du fret, les travaux successifs de l'INSEE ont constaté un surprix persistant des produits alimentaires en Corse. Selon une publication de 2016¹⁰², les prix pratiqués en Corse pour ces produits seraient de 8,7 % plus élevés qu'ailleurs en métropole. La plupart des produits alimentaires seraient plus chers dans la région. Ce serait particulièrement le cas du poisson frais, des viandes, des sucreries et, dans une moindre mesure, des laitages, des boissons non alcoolisées et des huiles et graisses¹⁰³.

¹⁰² INSEE Corse, « En 2015, les prix en Corse dépassent de 3,6 % ceux de la France de province », INSEE Flash Corse, avril 2016.

¹⁰³ Cette enquête de l'INSEE s'appuie sur la méthodologie internationale de calcul des parités de pouvoir d'achat entre pays qui consiste à comparer, entre différents territoires, les prix de paniers de produits représentatifs de la consommation des ménages. La mesure des différences de niveaux de prix entre les deux territoires tient compte à la fois des habitudes de consommation des ménages corses et des ménages de province, qui permettent de pondérer avec exactitude les prix de chaque variété ou produit entrant dans l'exercice. L'enquête se conforme aux concepts de l'indice des prix à la consommation (IPC) : les prix relevés sont des prix d'offre tels que généralement affichés dans les points de vente. Les prix répartis entre 500 variétés ont été collectés dans cinq zones géographiques réparties sur l'île. Au total, environ 9 000 relevés de prix dans chacun des types de surfaces de vente ont été réalisés pour cette enquête en Corse.

132. D'autres travaux, conduits à partir d'une méthodologie distincte, permettent de compléter ces enseignements. Par exemple, le rapport du cabinet Gécodia a constaté un prix supérieur de 3,7 % dans les hypermarchés mais inférieur de 1 % dans les supermarchés de l'île par rapport aux prix pratiqués dans les territoires de comparaison¹⁰⁴ sur le continent. La présence de surcoûts diffère également en fonction des familles de produits : si les viandes (+3,8 %) les produits frais (+2,5 %), l'épicerie (+1,5 %) et les produits liquides (+1,0 %) semblent être plus chers en Corse, en revanche les fruits et légumes et les poissons seraient moins chers que dans les territoires de comparaison sur le continent.

3. À CÔTÉ DES SURCOÛTS STRUCTURELS, CERTAINS BASSINS DE VIE SONT MARQUÉS PAR UN DEGRÉ DE CONCENTRATION ÉLEVÉ, QUI POURRAIT CONTRIBUER À LA CHERTÉ DES PRODUITS.

133. Les prix plus élevés constatés dans les GMS à dominante alimentaire en Corse résultent en partie des contraintes structurelles liées à l'insularité et à la saisonnalité de l'activité. En effet, les centrales d'achat se situant sur le continent, le recours obligé au transport maritime rallonge nécessairement la chaîne logistique. Cela implique des rotations fréquentes, renchérissant le coût d'approvisionnement. Contraints par une capacité de stockage relativement limitée, les magasins corses ne peuvent massifier leurs achats dans les mêmes conditions que les magasins du continent et bénéficier des mêmes remises quantitatives de la part des centrales d'achat du fait, selon certains opérateurs, d'un volume de commande plus limité que les magasins sur le continent. Par ailleurs, les achats des GMS intègrent en Corse une part importante de produits locaux aux côtés de ceux proposés par leur centrale d'achat nationale, ce qui réduit d'autant les volumes commandés auprès de celle-ci. Les produits locaux pourraient, selon certains opérateurs interrogés, représenter jusqu'à 30 % des produits alimentaires vendus dans les linéaires, ce qui favorise les producteurs locaux mais peut renchérir dans le même temps le coût moyen d'approvisionnement des produits. Par ailleurs, la forte saisonnalité de la consommation en Corse est aussi un facteur de surcoût. Sur ce point, l'étude Gécodia montre qu'en 2018 le chiffre d'affaires réalisé entre juin et septembre était de l'ordre de 40 % du chiffre d'affaires annuel des magasins alimentaires en Corse. Dans les zones touristiques, cette part peut même atteindre 50 %. Ce facteur implique à la fois de dimensionner les surfaces de vente et les emplois pour répondre au pic de demande estival dans ces zones, ce qui se répercute sur les coûts moyens des produits le reste de l'année.

134. De plus, la petite taille du marché, ainsi que d'importantes barrières à l'entrée logistiques et réglementaires (voir section 5 du présent chapitre) empêchent l'introduction de nouvelles enseignes et de nouveaux modèles de distribution, tel le *hard discount*¹⁰⁵.

135. La tendance baissière des prix des produits alimentaires (voir Focus sectoriel n° 3 sur la GMS à dominante alimentaire, constats de Corsica Statistica) et une densité commerciale plus importante des GMS à dominante alimentaire en Corse par rapport au continent (en 2018, la surface de vente pour 10 000 habitants est de 3 959 m² en Corse contre 2 885 m²

¹⁰⁴ Le territoire de comparaison est constitué des départements des Hautes-Alpes et des Alpes-de-Haute-Provence, à l'exception des stations de montagne, et inclut aussi des magasins du littoral des Alpes-Maritimes.

¹⁰⁵ Selon la définition de l'INSEE, un *hard-discount* est un établissement de vente de produits alimentaires en libre-service sous enseigne spécifique d'une surface de 400 à 800 m². L'assortiment proposé est limité aux produits de base.

sur le continent, soit 37,2 % de plus), traduisent un certain dynamisme concurrentiel dans le secteur de la distribution alimentaire. À cet égard, la forte animation concurrentielle des GMS dans la région d' Ajaccio a été relevée par un grand nombre d'acteurs auditionnés, ce qui peut être bénéfique pour le consommateur. Cependant, cette surdensité moyenne masque un degré de concurrence hétérogène selon les zones géographiques. Une analyse de l'indice IHH¹⁰⁶ des GMS en fonction de neuf bassins de vie en Corse¹⁰⁷ montre que 7 d'entre eux ont un indice IHH supérieur à 2 000 (Bastia, Calvi, Corte, Grossetto-Prugna, Ghisonaccia, Porto-Vecchio et Propiano), couvrant 58 % de la population corse. Cela signifie que le degré de concentration des GMS dans ces bassins de vie est élevé et appelle à une vigilance particulière.

4. LA COMPTABILISATION DU COÛT DE TRANSPORT DANS LE CALCUL DU SEUIL DE REVENTE À PERTE (SRP) RENCHÉRIT LE PRIX DE VENTE FINAL AU CONSOMMATEUR CORSE, CET EFFET INFLATIONNISTE ÉTANT ACCENTUÉ PAR L'EXPÉRIMENTATION DU RELÈVEMENT DE CE SEUIL PRÉVUE PAR LA LOI ÉGALIM.

136. La revente à perte est une pratique restrictive de concurrence prohibée par l'article L. 442-5 du code de commerce. Tout commerçant qui revend ou qui annonce la revente d'un produit en l'état à un prix inférieur à son prix d'achat effectif est puni d'une amende¹⁰⁸. Ce seuil du prix d'achat effectif correspond au prix unitaire net figurant sur la facture d'achat, minoré du montant de l'ensemble des autres avantages financiers consentis par le vendeur (exprimé en pourcentage du prix unitaire net du produit) et majoré des taxes sur le chiffre d'affaires, des taxes spécifiques afférentes à cette revente et du prix de transport.
137. La prise en compte du prix de transport dans le calcul du seuil de revente à perte peut être particulièrement pénalisante pour la Corse, compte tenu des caractéristiques de la chaîne logistique des grandes enseignes. Les opérateurs corses de la GMS à dominante alimentaire peuvent, en effet, dans certains cas, supporter des surcoûts de transport liés à la desserte maritime des marchandises depuis le continent (en dépit des efforts consentis par les pouvoirs publics, au titre de la continuité territoriale, pour compenser une partie de ces surcoûts), mais aussi à leur acheminement routier impacté par la topographie montagneuse de l'île.
138. À la suite des États généraux de l'alimentation, le législateur a habilité, par la loi n° 2018-938 du 31 octobre 2018, le Gouvernement à mettre en place une nouvelle réforme du SRP par ordonnance. L'ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 a relevé ainsi de 10 % le SRP pour les denrées alimentaires et les produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnies revendus en l'état aux consommateurs. Elle a également prévu un encadrement des promotions en valeur (34 %) et en volume (25 %) pour les produits alimentaires. Elle s'applique depuis le 1^{er} janvier 2019 pour une période expérimentale de 2 ans, sauf pour la

¹⁰⁶ L'indice de Herfindahl Hirschmann (« IHH ») est une mesure usuelle du niveau de concentration d'un marché. Il est égal à la somme des carrés des parts de marché des magasins présents sur le marché. Le marché est peu concentré si l'IHH est inférieur à 1 000, au-delà de ce seuil, la situation concurrentielle peut être considérée comme nécessitant une analyse approfondie. Voir Commission européenne, Lignes directrices sur l'appréciation des concentrations horizontales au regard du règlement du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, 2004/C 31/03, paragraphe 16.

¹⁰⁷ Ajaccio, Bastia, Ghisonaccia, Penta-di-Casinca, Grossetto-Prugna, Porto-Vecchio, Propiano, Calvi, Corte.

¹⁰⁸ Jusqu'à 75 000 euros et qui peut être portée à la moitié des dépenses de publicité dans le cas d'annonces publicitaires, quel qu'en soit le support, faisant état d'un prix inférieur au prix d'achat effectif.

disposition relative au relèvement du SRP de 10 %, qui est entrée en vigueur le 1^{er} février 2019¹⁰⁹. Cette expérimentation a été prolongée de 14 mois par la loi n° 2020-734 du 18 juin 2020¹¹⁰, avec la possibilité de prévoir des dérogations pour certains produits, notamment les denrées alimentaires dont la vente présente un caractère saisonnier marqué.

139. L’Autorité a eu l’occasion de souligner dans son avis n° 18-A-14 du 23 novembre 2018 que cette réforme risquait de générer une hausse de prix pour les consommateurs finaux, sans que la marge commerciale ainsi dégagée soit transférée aux fournisseurs, qui disposent d’un pouvoir de négociation moindre que la grande distribution. Les études statistiques analysant les évolutions des prix dans les GMS postérieurement à l’entrée en vigueur de cette réforme font d’ailleurs état d’une hausse des prix dans ce circuit de distribution, les conclusions quant au rôle causal de ladite réforme dans ces évolutions étant variables selon les études (voir Focus sectoriel n° 3 sur la GMS à dominante alimentaire).
140. De plus, en ce qui concerne la Corse, si le coût du transport, plus important qu’ailleurs en métropole, fait déjà monter le prix d’achat effectif, il se voit à présent appliquer un coefficient correcteur de 1,10, avec pour conséquence d’accroître encore le prix des produits revendus à un prix proche du seuil de revente à perte. S’il est évident que le coût du transport doit être répercuté par les GMS corses, on comprend mal pourquoi la législation impose qu’il le soit en se voyant appliquer une marge minimale de 10 % plutôt qu’à prix coûtant, comme le prévoit l’ordonnance du 12 décembre 2018 précitée. Cela s’ajoute aux effets inflationnistes déjà constatés en métropole, au détriment des consommateurs corses.
141. De ce point de vue, il convient de noter que l’article 6 de l’ordonnance du 12 décembre 2018 précitée prévoit que ce dispositif expérimental n’est pas applicable dans les départements de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte, ni dans les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

5. LA RÉDUCTION DU SURPRIX DES PRODUITS DES GMS À DOMINANTE ALIMENTAIRE EN CORSE SE HEURTE À LA VOLONTÉ DES POUVOIRS PUBLICS DE PROTÉGER LE COMMERCE DE PROXIMITÉ

142. L’introduction de nouvelles GMS à dominante alimentaire en Corse est confrontée à des politiques locales d’urbanisme particulièrement strictes et à une forte opposition de principe des décideurs locaux au modèle même des GMS. L’Assemblée de Corse a, en effet, réaffirmé, dans une délibération du 31 mai 2018¹¹¹, son opposition aux créations de nouvelles grandes surfaces lorsqu’elles contreviennent aux principes du PADDUC¹¹² et au modèle de développement adopté par l’Assemblée de Corse en 2012¹¹³. Selon le rapport du

¹⁰⁹ Conformément aux dispositions de l’article 1^{er} du décret n° 2018-1304 du 28 décembre 2018.

¹¹⁰ Loi n° 2020-734 du 18 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d’autres mesures urgentes ainsi qu’au retrait du Royaume-Uni de l’Union européenne.

¹¹¹ Délibération de l’Assemblée de Corse n° 18/170 AC du 31 mai 2018, article 3.

¹¹² Le Plan de l’Aménagement et du Développement Durable de la Corse (PADDUC) est un document prévu par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, destiné à l’aménagement du territoire sur l’île.

¹¹³ Par une délibération n° 12/132 AC du 26 juillet 2012, l’Assemblée de Corse s’est prononcée sur un projet de société et un modèle de développement qu’elle souhaite pour la Corse et qui serait développé et traduit dans le PADDUC. Les objectifs fixés étaient : 1) passer d’une économie de la rente à une économie productive, 2) valoriser les ressources naturelles et le capital humain 3) réduire la dépendance 4) générer une économie durable au service de l’amélioration des conditions de vie des habitants de l’île et du rééquilibrage territorial.

président du Conseil exécutif de Corse, associé à cette délibération, « *le modèle d'urbanisme commercial en Corse n'est pas maîtrisé* », le développement de grandes surfaces en périphérie des villes étant, à ses yeux, synonyme de déclin des commerces de proximité et de désertification des centres-bourgs¹¹⁴.

143. Or, la répartition géographique des surfaces commerciales à dominante alimentaire en Corse est aujourd'hui très inégale, ce qui induit des degrés de concentration très élevés dans certaines zones (indices IHH supérieurs à 2000, voire près de 6 000 dans le bassin de Grossetto-Prugna). Dans certains bassins de vie (i.e. Grossetto-Prugna et Corte), il n'est pas rare qu'un opérateur possède plus de 60 % des parts de marché en surface de vente. Partant, dans un contexte où l'arrivée de nouveaux modèles de distribution apparaît improbable (voir le paragraphe 134 ci-dessus), une atténuation de la concurrence défavorable aux intérêts des consommateurs résultant des niveaux de concentration actuellement constatés, place les décideurs politiques face à la nécessité de concilier des objectifs locaux en matière d'urbanisme et la volonté, également revendiquée, de permettre aux consommateurs corses de bénéficier de prix moins élevés dans les territoires où l'intensité concurrentielle est actuellement trop faible.

6. L'AUTORITÉ RECOMMANDE DE TENIR COMPTE DES SPÉCIFICITÉS ÉCONOMIQUES ET GÉOGRAPHIQUES DE LA CORSE DANS LE DISPOSITIF D'INTERDICTION DE LA REVENTE À PERTE

144. Au vu de ce qui précède, l'Autorité recommande que la Corse bénéficie d'aménagements dans l'application de l'interdiction de la revente à perte prévue à l'article L. 442-5 du code de commerce.

TROISIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS SUR LA GRANDE DISTRIBUTION À DOMINANTE ALIMENTAIRE EN CORSE

Considérant qu'en raison de son insularité, la part que représentent les coûts de transport dans le prix d'achat effectif des commerçants est plus importante en Corse qu'ailleurs en métropole et que l'application d'un coefficient correcteur de 1,10 à ces coûts tend à accroître, au détriment des consommateurs corses, les effets inflationnistes de l'interdiction de la revente à perte prévue par l'article L. 442-5 du code de commerce,

L'Autorité de la concurrence recommande :

- 1° À titre principal, que la Corse fasse l'objet d'une dérogation aux dispositions de l'article L. 442-5 du code de commerce interdisant la revente à perte d'un produit par un commerçant ;*
- 2° À titre subsidiaire, que la dérogation prévue par l'article 6 de l'ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 pour l'outre-mer soit étendue à la Corse dans le cadre de l'expérimentation du dispositif du relèvement de seuil de revente à perte et de l'encadrement des promotions prévue par la loi Egalim de 2018.*

¹¹⁴ Les présidents actuels de l'Assemblée de Corse et de la Collectivité de Corse revendiquent tous deux le transfert des compétences de la CDAC à la Collectivité de Corse.

D. LA GESTION PUBLIQUE DES DÉCHETS MÉNAGERS

145. Le secteur de la gestion des déchets connaît, en Corse, des surcoûts élevés, qui sont liés à des contraintes importantes et qui sont, en grande partie, supportés par le contribuable local (1). Malgré les importants efforts en matière de prévention et de tri des déchets réalisés par la Collectivité de Corse, le SYVADEC et les communautés de communes, la croissance du nombre des touristes et des résidents, et les pratiques en matière de tri des déchets (qui s'améliorent mais sont encore insuffisantes) accroissent mécaniquement la production des déchets ménagers depuis 2010 (2). Dans ce contexte, la sous-capacité chronique de l'île dans le traitement des déchets, qu'aucune création d'installation d'élimination des déchets ne semble devoir compenser à moyen terme (3), crée un contexte de rareté de l'offre peu propice à la passation des marchés publics dans de bonnes conditions (4). Il est, dans ces conditions, souhaitable d'enrichir les outils d'information à la disposition des autorités de contrôle, afin de détecter plus systématiquement des surcoûts, voire des pratiques anticoncurrentielles, lors de la passation de ces marchés (5).
146. Pour une présentation détaillée des problématiques liées à la gestion des déchets ménagers en Corse, l'Autorité renvoie aux développements du Focus sectoriel n °4 ci-après.

1. LA GESTION PUBLIQUE DES DÉCHETS A DÛ S'ADAPTER À DES CONTRAINTES STRUCTURELLES IMPORTANTES LIÉES À L'INSULARITÉ ET LA TOPOGRAPHIE MONTAGNEUSE DE LA CORSE, AINSI QU'À LA TENSION FONCIÈRE ET LA SAISONNALITÉ DE L'ÉCONOMIE, EN PARTIE LIÉES À L'IMPORTANCE DES ACTIVITÉS TOURISTIQUES SUR L'ÎLE

147. En 2018, la production des déchets ménagers et assimilés (DMA)¹¹⁵ en Corse représentait un gisement relativement réduit, si on le compare au volume global produit en France. En effet, la région a produit 242 423 tonnes de DMA, soit 0,5 % du total des DMA produits en France¹¹⁶. En revanche, rapporté au nombre d'habitants, la Corse produit bien plus de DMA par habitant que la moyenne nationale. En 2018, la collectivité a, en effet, produit 740 kg de DMA par habitant, contre 580 kg pour la France entière¹¹⁷, soit une différence de 27,6 %. Notons que ce ratio est structurellement élevé dans les zones touristiques, puisqu'il rapporte au nombre d'habitants l'ensemble des DMA produits, qu'ils soient issus de la population locale ou générés par les activités touristiques.
148. À l'importance de la production de déchets rapportée au nombre d'habitants s'ajoute son hétérogénéité dans l'espace et dans le temps. D'une part, la densité démographique est extrêmement variée sur l'île. En effet, si la densité moyenne de la population est particulièrement faible (38 habitants par km² contre 106 en France entière¹¹⁸), elle peut atteindre plus de 2 300 habitants par km² à Bastia¹¹⁹. La concentration des habitants et des

¹¹⁵ Les déchets ménagers et assimilés (DMA) sont des déchets issus des activités domestiques des ménages et déchets non dangereux provenant des entreprises, commerçants, administrations et services tertiaires qui sont collectés dans les mêmes conditions que les ménagers.

¹¹⁶ Selon l'ADEME, en 2017, environ 39 millions de tonnes DMA ont été produites en France. Voir ADEME, Déchets chiffres-clés déchets, l'essentiel 2019, avril 2020.

¹¹⁷ ADEME, chiffres-clés déchet, l'essentiel 2019, avril 2020.

¹¹⁸ Y compris les territoires d'outre-mer

¹¹⁹ Chiffre 2016, voir INSEE, Comparateur de territoire via [le lien suivant](#)

touristes sur le littoral a une incidence certaine sur la répartition géographique des déchets produits. En 2016, parmi les 190 622 tonnes de DMA collectées par le SYVADEC¹²⁰, 76 786 tonnes, soit 40,2 % des déchets collectés, proviennent de deux intercommunalités (Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien et Communauté d'Agglomération de Bastia). D'autre part, l'affluence touristique engendre une augmentation sensible de la quantité de déchets produits en période estivale. En effet, sur le périmètre du SYVADEC, la production mensuelle globale de DMA en août est chaque année le double de celle de janvier.

149. Il en résulte une situation paradoxale : d'une part, dans les zones rurales et reculées, la faiblesse du gisement des déchets en volume ne favorise pas l'installation d'infrastructures de gestion de déchets, jugées peu rentables, au détriment, notamment, du développement de certaines filières de valorisation, comme celle des textiles usagés. D'autre part, l'insularité génère une tension foncière qui rend difficile l'installation de nouveaux centres de collecte et de traitement de déchets dans les zones productrices densément peuplées.
150. En outre, le morcellement du gisement entre de nombreuses communes de petite taille, parfois mal reliées entre elles en raison du relief, accroît le coût de la collecte et du transport.
151. Du fait notamment de ces coûts de traitements accrus et de cette production importante de déchets tirée par le tourisme, la gestion publique des déchets en Corse est plus onéreuse que sur le continent. Selon le dernier bilan effectué par l'Observatoire territorial des déchets de Corse du 19 septembre 2019, le coût aidé¹²¹ de la gestion des déchets, pour l'ensemble des DMA, excède largement la moyenne nationale. Ainsi, la gestion des déchets ménagers résiduels (DMR) coûte 243 euros HT par habitant, contre une moyenne nationale de 93 euros (soit un surcoût de +161 %) et une moyenne de 147 euros (+65 %) dans les zones touristiques.
152. Ce coût élevé pèse lourdement sur les résidents corses car il est répercuté en partie sur les impôts locaux directs, notamment sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Selon le guide statistique de la fiscalité directe locale 2018 de la Direction générale des collectivités locales¹²², les taux communaux moyens de la TEOM de la Corse sont ainsi de 14,64 %, soit 5 points de plus que le taux moyen de la France métropolitaine (9 %). C'est aussi le taux le plus élevé de toutes les régions de France métropolitaine. Ainsi, la TEOM coûte en moyenne 184 euros par habitant par an, soit 56 % de plus que la moyenne métropolitaine (118 euros par habitant par an).

¹²⁰ Le Syndicat de valorisation des déchets en Corse (« SYVADEC ») est un établissement public créé en 2005 chargé du traitement et de la valorisation des déchets provenant de 19 communautés de communes ou d'agglomérations en Corse. En 2018, les adhérents du SYVADEC couvrent 323 communes, soit 93 % de la population corse. Voir les rapports d'activité du SYVADEC de 2017 et de 2018.

¹²¹ Le coût aidé, selon l'ADEME, désigne « l'ensemble des charges d'où sont déduites les recettes industrielles (vente d'énergie et de matériaux), les soutiens des sociétés agréées et les aides. » Voir [le lien suivant](#).

¹²² Le lien vers le guide est [le suivant](#).

2. LE NOMBRE DE TOURISTES ET DE RÉSIDENTS ÉTANT EN HAUSSE DEPUIS 2010, LA PRODUCTION DES DMA AUGMENTE MALGRÉ LES EFFORTS DE PRÉVENTION ET DE TRI DES DÉCHETS

153. La loi Grenelle I de 2009¹²³ avait fixé l'objectif d'un taux de valorisation de DMA de 45 % en 2015, avec une étape intermédiaire à atteindre en 2012 : 35 %.
154. En Corse, le taux de valorisation¹²⁴ des déchets est, pour l'instant, en deçà de la moyenne nationale. Selon le bilan effectué par l'Observatoire territorial des déchets, en 2018, le taux de valorisation des DMA s'approche de 32,6 %. Selon le SYVADEC, en 2018, parmi les 19 intercommunalités rattachées au SYVADEC, aucune n'a atteint l'objectif précité de 45 %. Seules 4 ont atteint l'objectif intermédiaire de 35 %.
155. La Collectivité de Corse a ainsi fixé le développement du tri à la source comme l'axe majeur de sa politique de planification de la gestion des déchets avec un objectif de taux de tri global de 60 % à l'horizon 2021¹²⁵ (pré-collecte avec la collecte sélective et la déchetterie, d'une part, et post collecte avec le passage au centre de tri, d'autre part).
156. Parallèlement, des programmes de prévention de production de DMA ont été mis en place par différentes collectivités en Corse et le SYVADEC. À titre d'illustration, le nombre de déchetteries a connu une forte croissance au cours de la dernière décennie : 33 en 2018, contre 21 en 2010, ce qui a permis la constitution d'un réseau significatif. Pour encourager le compostage individuel des biodéchets, entre 2008 et 2018, environ 25 000 composteurs ont été distribués aux ménages corses et 17 000 par le SYVADEC¹²⁶, le reste par les collectivités locales.
157. Si ces efforts, incontestables, méritent d'être salués, leur effectivité nécessite encore un changement de comportement des usagers qui ne peut qu'être progressif, au regard des facteurs psychologiques et culturels nourris par le manque d'infrastructure de prévention et de tri. Par ailleurs, les mesures existantes devraient encore être accompagnées d'un développement plus large de la taxation incitative et de la collecte porte-à-porte sur l'île. Elles n'ont en tous cas pas, jusqu'ici, empêché une hausse de production des DMA en Corse. En effet, le tonnage total de DMA produits a augmenté de 4,7 % de 2010 à 2018, passant de 231 445 tonnes à 242 423 tonnes. Cette progression serait notamment liée à la hausse du nombre d'habitants (+8,9 %) et de touristes (+ 7 % environ) durant la période estivale.

¹²³ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

¹²⁴ Ici, le terme « valorisation » est compris de manière large, il comprend donc la valorisation organique et thermique des déchets proprement dite et le recyclage et réemploi des matières. Le taux de valorisation = (déchets valorisation en déchetteries+ ordures ménagères recyclables) / DMA = 100 % - (déchets non valorisables destinés à l'enfouissement/DMA).

¹²⁵ Voir Rapport n° 2018/O2/350 du président du Conseil exécutif de Corse lors de la réunion des 25 et 26 octobre 2018 de la deuxième session ordinaire de 2018 de l'Assemblée de Corse, Déclinaison du plan d'Action sur les déchets 2018-2021.

¹²⁶ SYVADEC, Rapport annuel 2018, p. 16.

3. L'ABSENCE D'INCINÉRATION SUR L'ÎLE ET L'OPPOSITION À TOUTE NOUVELLE INSTALLATION D'ÉLIMINATION DES DMA GÉNÈRE UNE SOUS-CAPACITÉ CHRONIQUE DANS LE TRAITEMENT DES DÉCHETS

158. Par une délibération du 25 novembre 2010¹²⁷, l'Assemblée de Corse a exclu tout traitement thermique des déchets (incinération, thermolyse ou gazéification autre que les voies de transformation de la matière organique en biogaz). Ce refus est une position de principe de la majorité régionale, sur laquelle ni la Collectivité, ni l'Assemblée de Corse n'entendent revenir. Certains élus locaux auditionnés lors de l'instruction ont d'ailleurs souligné qu'il serait contradictoire de permettre d'incinérer les déchets alors que la priorité de la politique régionale est d'améliorer le taux de tri.
159. Faute d'incinérateur, les DMR produits en Corse continueront à devoir être enfouis. À l'heure actuelle, deux sites d'enfouissement et de traitement des déchets résiduels non dangereux sont opérationnels : l'Installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND)¹²⁸ de Prunelli di Fium'Orbu, gérée par la société STOC¹²⁹, et l'ISDND de Viggianello, gérée par le SYVADEC.
160. Selon l'Observatoire territorial des déchets de Corse, la capacité de traitement de ces deux sites s'élève à un total de 189 500 tonnes pour 2018 et les trois premiers mois de l'année 2019, pour une quantité de déchets entrants de 172 390 tonnes en 2018¹³⁰. Si, à l'heure actuelle, les installations d'enfouissement de déchets disposent d'une capacité théorique supérieure au tonnage entrant des déchets, elles opèrent cependant à flux tendu et atteindront leur capacité maximale très prochainement : l'ISDND de Viggianello devait être fermée définitivement dès 2020, tandis que ISDND Prunelli di Fium'Orbu pourrait atteindre ses capacités à l'horizon 2022. L'absence, dans l'immédiat, de perspectives de création de nouvelles installations inquiète par conséquent l'opinion publique et les autorités locales compétentes.
161. Dès 2019, la Préfète de Corse avait alerté sur un déficit de capacité de stockage d'au moins 80 000 tonnes dès 2020, et d'environ 11 000 tonnes en 2021¹³¹. Elle a d'ailleurs approuvé le projet de construction de l'ISDND Viggianello 2 par un arrêté du 13 novembre 2019.
162. De nouveaux sites, tels que l'ISDND de Moltifao ou celle de Giuncaggio, pourraient améliorer, à moyen terme, la capacité totale d'enfouissement des DMR en Corse. Ils sont actuellement en cours d'étude et ne pourront être réalisés, en toute hypothèse, qu'à échéance relativement lointaine. Par ailleurs, il faut souligner que l'installation de nouveaux centres

¹²⁷ Délibération du 25 novembre 2010 n° 10/202 AC.

¹²⁸ Une Installation de Stockage de Déchets Non Dangereux (ISDND) est un site conçu pour stocker des déchets ménagers et assimilés dans des conditions optimales de sécurité pour l'environnement. Le principe général de l'enfouissement est de stocker les déchets, en supprimant leur contact direct avec le sol à l'aide de géomembranes et d'argile imperméable, de récupérer les jus polluants (lixiviats) et le biogaz issu de leur fermentation pour une valorisation énergétique.

¹²⁹ La société STOC est une filiale du groupe Petroni créée en 1994. Depuis décembre 2013, elle exploite le site ISDND de Prunelli Fium'Orbu, avec une capacité d'enfouissement de 40 000 tonnes par an.

¹³⁰ Voir Observatoire territorial des déchets de Corse, présentation du bilan 2018/2019 des déchets ménagers et assimilés, 19 septembre 2019, [lien](#), p. 34 et 35.

¹³¹ Voir par exemple [l'article suivant](#).

de stockage est politiquement sensible et constamment contestée par les riverains (phénomène bien connu de NIMBY¹³²).

4. LA SOUS-CAPACITÉ CHRONIQUE DANS LE TRAITEMENT DES DÉCHETS SUR L'ÎLE CRÉE UN CONTEXTE DE RARETÉ DE L'OFFRE QUI N'EST PAS PROPICE À LA PASSATION DANS DE BONNES CONDITIONS DES MARCHÉS PUBLICS, POURTANT NÉCESSAIRES À L'EXERCICE DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS

163. À plusieurs reprises, les conditions de passation de marchés publics de stockage, de transport routier et de transport maritime de déchets en vue de leur traitement sur le continent ont suscité des interrogations, notamment au regard des difficultés à trouver des soumissionnaires proposant des offres financièrement acceptables.
164. Dans son rapport sur le SYVADEC du 10 décembre 2014, la Chambre régionale des comptes de Corse a contrôlé 9 marchés passés par le Syndicat à partir de l'exercice 2010, dont 5 dans le secteur du transport routier des déchets et 4 dans celui du stockage des déchets. Selon la Chambre, le lancement de ces marchés, qui représentaient plus de la moitié des dépenses de fonctionnement du SYVADEC, a été confronté à la difficulté de « *trouver des prestataires suite aux appels d'offres, des candidatures uniques étant présentées avec des offres de prix parfois exorbitantes* »¹³³. Ces marchés, déclarés infructueux à plusieurs reprises, ont nécessité un recours récurrent à la procédure négociée, et ont finalement été conclus à des prix bien plus élevés que l'estimation financière effectuée par le SYVADEC.
165. Interrogé sur ces éléments lors de son audition par l'Autorité, le SYVADEC a produit une étude commandée auprès d'un cabinet indépendant, démontrant notamment que le prix moyen des marchés du transport routier des déchets entre les déchetteries et les ISDND, conclus en 2017, n'était pas plus élevé que celui constaté pour des prestations similaires dans les collectivités « comparables » sur le continent. Toutefois, outre les failles méthodologiques liées à la représentativité, non démontrée, des collectivités de comparaison, l'étude ne permet d'écarter ni l'existence de surcoûts lors des passations des marchés de transport routier (il existe par ailleurs des collectivités non adhérentes au SYVADEC), ni le risque de pratiques anticoncurrentielles lors de la passation d'un marché précis. Une étude plus systématique, avec un champ plus large, apparaît nécessaire afin d'identifier l'ensemble des sources de surcoûts susceptibles de peser sur la gestion publique des déchets et repérer d'éventuelles anomalies liées à une insuffisance de la concurrence. Dans ce sens, un rapport pourrait également être effectué par les services déconcentrés de l'État (DIRECCTE de Corse) pour apprécier le niveau des coûts et des prix dans la chaîne de gestion des déchets en Corse.
166. En outre, le SYVADEC a envisagé à deux reprises, de faire transporter des DMR vers le continent. En décembre 2018, à la suite du blocage de l'ISDND de Fium'Orbu, le SYVADEC a lancé des marchés publics en vue de faire traiter 83 000 tonnes de DMR par quatre centres de traitement du continent¹³⁴. Ce projet a cependant échoué en raison d'obstacles tant réglementaires que politiques au niveau des collectivités d'accueil. En

¹³² « Not In My BackYard », en français « surtout pas chez-moi », désigne, « l'attitude fréquente qui consiste à approuver un projet pourvu qu'il se fasse ailleurs, ou à refuser tout projet à proximité de son lieu de résidence. ». [Lien vers la référence.](#)

¹³³ Rapport d'observations définitif de la CRC de Corse sur le SYVADEC, *ibid.*, voir à partir de la p. 53.

¹³⁴ Respectivement à Vigeant (Vienne), à Nîmes (Gard), à Toulouse (Haute-Garonne) et à Perpignan (Pyrénées-Orientales).

revanche, en 2020, pendant la période de confinement due à la pandémie de la Covid-19, 21 000 tonnes de DMR ont pu être transportées vers les sites de traitement situés en région PACA, ceux-ci disposant transitoirement, à cette époque, de capacités excédentaires.

167. Les candidats recevables ont été les mêmes pour les deux occasions : deux entreprises présentant des offres groupées, d'une part, et une troisième entreprise, présentant des offres seule, d'autre part. Dans les deux cas, les offres de prix, formulées dans des circonstances exceptionnelles, étaient particulièrement élevées. Ainsi, en 2018, les marchés ont été déclarés infructueux, toutes les offres ayant été jugées financièrement inacceptables – et ayant même fait l'objet d'un signalement pour pratique anticoncurrentielle auprès de la DIRECCTE de Corse, demeuré sans suite en raison de l'abandon du projet. En 2020, malgré le risque de surcoût lié à certains lots, les contraintes de temps ont conduit les membres de la Commission des appels d'offres à écarter la possibilité de surseoir pour un nouveau tour de négociation et à accepter les offres en l'état.

5. L'AUTORITÉ RECOMMANDE D'AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DE LA GESTION PUBLIQUE DES DÉCHETS EN CORSE ET D'ADAPTER SANS DÉLAI LES CAPACITÉS DE TRAITEMENT AUX BESOINS DE L'ÉCONOMIE INSULAIRE

168. Dans un souci de transparence des informations relatives aux activités de service public, l'Autorité estime qu'il serait nécessaire de systématiser les études économiques sur la formation des prix tout au long de la chaîne de valeur de la gestion des déchets ménagers en Corse, afin d'y déceler la présence d'éventuels surcoûts, évoquée *supra*.
169. L'instruction a par exemple constaté une méconnaissance du tonnage exact des flux des déchets ménagers produits en Corse. En 2018, la production totale de déchets ménagers et assimilés a ainsi été estimée à 236 000 tonnes par le SYVADEC contre 242 423 tonnes pour l'Observatoire territorial des déchets en Corse, soit un écart d'environ 6 500 tonnes (près de 3 %¹³⁵), à comparer avec le déficit de traitement anticipé à très court terme par les autorités compétentes : quelques dizaines de milliers de tonnes par an.
170. Toujours en matière de transparence de l'information, il a été d'abord constaté que les rapports sur les prix et la qualité de la gestion publique des déchets, prévus aux articles D. 2224-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, ne sont pas ou peu diffusés sur le site Internet de certaines intercommunalités en charge de la gestion des déchets.
171. Par ailleurs, le plan de transformation numérique de la commande publique 2017-2022 a été mis en place à l'occasion de la transposition des directives européennes « marchés publics ». Or, les dispositions légales actuelles favorisant l'ouverture des données de la commande publique (articles L. 2196-2 et L.3131-1 du code de la commande publique) prévoient une communication *a minima* des paramètres essentiels des marchés publics ou contrats de concession par les acheteurs ou les autorités concédantes. À titre d'exemple, la liste des données essentielles définie par la loi ne comprend pas des informations sur les offres financières des soumissionnaires retenus et non retenus. Cela ne permet pas une connaissance suffisante des conditions de passation des marchés publics concernés. Un élargissement de la liste de ces données pourrait, à l'avenir, accroître la capacité des autorités de contrôle à détecter des « signaux faibles » et ainsi relever plus aisément qu'aujourd'hui

¹³⁵ Voir SYVADEC, le rapport d'activité 2018, p. 9 et le bilan de la production des déchets disponible sur le site de l'Observatoire territorial des déchets de la Corse, accessible via le lien suivant : [ODDC](#).

des anomalies, voire des indices de pratiques contraires aux règles de la commande publique ou de pratiques anticoncurrentielles.

172. Dans l'attente que ces outils soient pleinement opérationnels, et lorsqu'ils le seront, en complément de ceux-ci, l'Autorité estime que la présence des agents de l'État chargés du respect des règles relatives à la concurrence, à la protection économique et à la sécurité des consommateurs (DIRECCTE de Corse) doit être renforcée lors des commissions d'appels d'offres des marchés publics lancés dans le secteur de la gestion des déchets.
173. Enfin, l'Autorité relève la nécessité de résorber à brève échéance la sous-capacité chronique de traitement des déchets ménagers résiduels en Corse, afin de restaurer un climat plus propice à la passation des marchés publics dans de bonnes conditions.
174. En tout état de cause, l'Autorité relève qu'au regard du droit de l'urbanisme, en cas de blocage dans la réalisation d'un projet présentant un caractère d'utilité publique ou d'intérêt général, il appartient à l'État de décider en dernier ressort.
175. Les dispositions combinées des articles L. 102-1, L. 102-3 et R. 102-1 du code de l'urbanisme permettent en effet au préfet de qualifier de projet d'intérêt général (« PIG ») tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection extérieur à la collectivité qui élabore le plan local d'urbanisme (« PLU »), dès lors que ce projet présente un caractère d'utilité publique. Dans le cas où une telle décision ne serait pas compatible avec le PLU postérieurement à son approbation, une mise en conformité de ce document est demandée par l'autorité administrative compétente de l'État à la collectivité concernée, en application des articles L. 153-49 à L.153-53 du même code¹³⁶.
176. Parallèlement, la réalisation d'un projet d'intérêt général peut également nécessiter une mise en conformité du schéma régional d'aménagement et de développement. S'agissant de la Corse, l'article L. 4424-15 du CGCT prévoit que le préfet peut demander à la Collectivité de Corse la modification du plan d'aménagement et de développement durable de Corse (« PADDUC »), afin de permettre notamment la réalisation d'un projet d'intérêt général. Si, à l'issue d'un délai de six mois à compter de cette demande adressée au Président du Conseil exécutif, la procédure de modification n'a pas abouti, il y est procédé par décret en Conseil d'État, ou en cas d'urgence, sans délai par décret en Conseil des ministres.
177. L'Autorité relève que, dans une décision du 30 mars 2015, où il a confirmé la qualification de PIG¹³⁷ donnée par le préfet de l'Essonne à un projet d'installation d'un centre de stockage destiné à recevoir annuellement 150 000 tonnes de déchets afin de répondre, dans le respect

¹³⁶ Dans ce cas, l'État notifie à la commune ou l'EPCI concerné les modifications souhaitées et les motifs justifiant ces modifications. L'EPCI ou la commune fait connaître à l'État s'il entend effectuer des modifications ou révisions nécessaires. À défaut d'accord dans ce délai sur l'engagement de la procédure de révision ou de modification ou, en cas d'accord, à défaut d'une délibération approuvant la révision ou la modification du plan à l'issue d'un délai de 6 mois à compter de la notification initiale de l'État, ce dernier engage et approuve la mise en compatibilité du plan. À l'issue d'un examen conjoint de la proposition de mise en compatibilité par l'État et les collectivités concernées et d'une enquête publique effectuée par l'État, celui-ci prend un arrêté préfectoral, après avis des collectivités concernées, approuvant la proposition de mise en compatibilité. Voir les articles L. 153-50 à L. 153-53 du code de l'urbanisme.

¹³⁷ CE, 30 mars 2015, n° 375117, considérant n° 5 : « considérant [...] d'une part, que le projet contesté entend répondre à l'insuffisance des capacités d'enfouissement des installations de stockage de déchets ultimes non dangereux en Ile-de-France, et plus spécifiquement en Essonne, d'autre part, que le choix du lieu d'implantation ne contrevient pas, en l'espèce, à l'objectif de limitation de la distance du transport des déchets prévu par l'article L. 541-1 du code de l'environnement, eu égard notamment à la pénurie d'installations de traitement pour les déchets produits dans le département de l'Essonne [...] » (soulignement ajouté).

du principe de proximité, à une insuffisance des capacités d'enfouissement en Ile-de-France, le Conseil d'État a jugé que cette qualification relevant de la législation sur l'urbanisme, et non de celle sur les déchets, n'était pas conditionnée à l'existence d'un plan d'élimination des déchets¹³⁸.

178. L'Autorité constate que l'État a déjà appliqué cette procédure de mise en conformité d'un PLU pour permettre la réalisation de PIG dans le secteur des déchets. Ainsi, par exemple, devant le refus de l'autorité compétence de mettre en conformité un PLU afin de permettre la construction d'un nouvel incinérateur à Ivry-sur-Seine, le préfet du Val-de-Marne a usé de son droit de substitution¹³⁹.

QUATRIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS SUR LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES DÉCHETS EN CORSE

Considérant qu'un manque d'infrastructures est à l'origine d'une sous-capacité de traitement des déchets ménagers résiduels en Corse ; que cette situation crée une rente de rareté au profit des offreurs de nature à susciter des préoccupations de concurrence lors de la passation de certains marchés publics ; que l'importance des coûts de gestion des déchets ménagers en Corse fait peser sur le redevable local de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères une charge fiscale élevée au regard de la moyenne nationale ;

Considérant qu'un manque d'études sur la formation des prix tout au long de la chaîne de valeur de la gestion des déchets ménagers en Corse nuit à la transparence des informations relatives à ces activités de service public ; que les conditions de passation des marchés publics concernés seraient mieux connues du public si la diffusion sur Internet, prévue par la réglementation, des rapports sur le coût et la qualité de la gestion de ce service public était effective ;

Considérant que ces mêmes conditions de passation seraient mieux connues des autorités de contrôle si les données essentielles du marché, que tout acheteur public devrait rendre accessibles à celles-ci sous un format ouvert et librement réutilisable, portaient sur les offres financières de tous les soumissionnaires, retenus comme non retenus ; que dans l'attente que ces outils soient pleinement opérationnels, il serait utile de renforcer la présence des agents de l'État chargés du respect des règles relatives à la concurrence lors des commissions d'appels d'offres ;

L'Autorité de la concurrence recommande :

¹³⁸ CE, 30 mars 2015, n° 375117, considérant n° 4 : « considérant [...] qu'eu égard à son objet, l'arrêté qualifiant un projet d'intérêt général ne constitue pas une décision prise dans le domaine de l'élimination des déchets au sens de l'article L. 541-15 du code de l'environnement ; que, par ailleurs, les dispositions de l'article L. 541-15 du code de l'environnement ni aucune autre disposition ne s'opposent à ce que l'État décide, au vu d'une évaluation des nécessités en matière d'élimination des déchets, d'un projet d'intérêt général concernant un centre de stockage de déchets alors même que le plan d'élimination des déchets prévu par l'article L. 541-14 précité n'aurait pas été édicté par l'autorité compétente » (soulignement ajouté).

¹³⁹ Le projet de construction d'un nouvel incinérateur sur le site actuel du centre de valorisation des déchets d'Ivry-sur-Seine, qui était porté par l'agence métropolitaine des déchets ménagers de l'Ile-de-France (Syctom), a été qualifié de PIG par arrêté préfectoral du 19 février 2016. Sa réalisation se heurtant à l'opposition de l'Établissement public territorial « Grand Orly Seine Bièvre », qui refusait de mettre en compatibilité le PLU de la commune d'Ivry-sur-Seine, le préfet du Val-de-Marne s'est substitué à l'autorité compétente pour mener à bien cette procédure, conformément à l'article L. 153-51 du code de l'urbanisme. Le nouvel incinérateur devrait être opérationnel à partir de 2023.

1° Aux collectivités compétentes pour la gestion publique des déchets en Corse, et notamment au SYVADEC :

- a) *De 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 des déchets (collecte, valorisation, élimination, transports) ;*
- b) *De 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 code général des collectivités territoriales ;*
- c) *De 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 ;*

2° Aux pouvoirs publics :

- a) *D'élargir 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 contrôle de connaître les offres des soumissionnaires non retenus tout en respectant le secret des affaires ;*
- b) *De rendre systématique la présence d'un représentant de la DIRECCTE de Corse aux commissions d'appels d'offres convoquées dans ce secteur ;*
- c) *De faire réaliser par cette même DIRECCTE une étude sur le niveau des 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 ;*
- d) *D'examiner, sur la base des conclusions de l'étude mentionnée au point c), 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 permettra, les recommandations formulées aux 1° et 2° de la cinquième série de recommandations ci-après sur la politique de concurrence, au moins tant que la Corse connaîtra une situation de sous-capacité chronique de traitement des déchets ménagers ;*

3° Aux administrations centrales, déconcentrées et territoriales compétentes en matière de prévention et de gestion des déchets, de trouver à brève échéance une solution pérenne de traitement des déchets ménagers sur 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'État, de recourir aux dispositions du code de l'urbanisme (notamment ses articles L. 153-49 à L.153-53) 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.

II. Les constats transversaux de l’Autorité sur le degré de concentration du tissu économique corse et ses recommandations pour en améliorer la régulation concurrentielle

179. Il ressort de la partie précédente du présent avis que des facteurs communs à l’ensemble des secteurs analysés sont à l’origine d’un degré structurellement élevé de concentration en Corse.
180. Une telle structuration pourrait nécessiter une vigilance accrue de l’Autorité, même si, en l’état du droit normatif, il n’existe pas d’instrument juridique permettant d’appréhender directement un marché trop concentré, en dehors du droit des pratiques anticoncurrentielles. Ainsi, la mise en place d’outils adaptés permettrait à l’Autorité d’appréhender les problèmes structurels de concurrence liés à ces spécificités territoriales (A) et de répondre de façon adéquate aux dysfonctionnements constatés dans la régulation concurrentielle des marchés (B).

A. UN ENRICHISSEMENT NÉCESSAIRE DES INSTRUMENTS JURIDIQUES À DISPOSITION DE L’AUTORITÉ

181. Sur certaines parties du territoire métropolitain comme en Corse, des secteurs économiques sont susceptibles d’être confrontés à un déficit structurel de concurrence en raison des caractéristiques propres à ces territoires (i.e. éloignement ou isolement ; infrastructures routières ou de transport limitées ; contraintes topographiques ou foncières). Les secteurs étudiés dans la première partie du présent avis illustrent le type de difficultés auxquelles cette situation peut conduire.
182. À l’échelle locale, ces territoires souffrent en effet d’un déficit d’attractivité pour des entreprises désireuses d’investir, réduisant le nombre d’opérateurs économiques et, partant, aboutissant fréquemment à une concentration des capitaux, constitutive d’oligopoles, voire de monopoles des opérateurs locaux.
183. Au regard de ces caractéristiques géographiques et économiques particulières, la création de dispositifs juridiques pro-concurrentiels innovants pourrait permettre de conduire une politique de concurrence plus adaptée à leurs spécificités.
184. À titre préventif, afin de se prémunir d’une concentration excessive de certains secteurs par le jeu de fusions-acquisitions non contrôlées, il pourrait être nécessaire de doter l’Autorité du pouvoir de contrôler certaines opérations de concentration économiques qui échappent aujourd’hui à sa vigilance. En effet, bien que n’atteignant pas les seuils de contrôlabilité, ces opérations n’en sont pas moins « structurantes » pour l’économie locale (1). À titre curatif, le fort degré de concentration du tissu économique, actuellement constaté dans plusieurs secteurs en Corse, pourrait par ailleurs nécessiter des mesures en faveur d’une « déconcentration » de certains marchés, en rendant possible le prononcé de mesures correctrices structurelles ou comportementales, y compris en l’absence de position dominante (2). Enfin, à titre palliatif, si aucun de ces mécanismes ne parvient à rétablir un fonctionnement concurrentiel normal, des outils de régulation sectorielle pourraient être envisagés pour limiter les effets de ce déficit de concurrence (3), tels qu’un encadrement des prix de gros et des conditions d’accès à certaines « infrastructures essentielles ».

**1. POUR PRÉVENIR LA CONCENTRATION EXCESSIVE : PRÉVOIR UNE EXTENSION DU CHAMP
DU CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS AUX OPÉRATIONS SOUS LES SEUILS
« STRUCTURANTES » À L'ÉCHELLE LOCALE**

185. Aujourd'hui, une opération de concentration doit être préalablement notifiée à l'Autorité de la concurrence lorsque certains seuils de chiffres d'affaires des entreprises concernées sont dépassés¹⁴⁰. Le contrôle des concentrations s'effectue donc exclusivement *ex ante*, pour les seules opérations soumises à une telle obligation de notification. Les autres opérations de concentration, qui ne dépassent pas les seuils en chiffre d'affaires fixés à l'article L. 430-2 du code de commerce, ne peuvent pas être examinées par l'Autorité. Or, certaines de ces opérations sont susceptibles de poser des problèmes de concurrence, en particulier dans les territoires où la population est réduite, de sorte qu'une entreprise peut s'avérer « structurante » sur un marché local même lorsqu'elle réalise moins de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires (15 millions d'euros dans le secteur du commerce de détail).
186. Pour tenter de capter davantage d'opérations de ce type, qui échappent aujourd'hui au contrôle de l'Autorité, une solution pourrait consister à la doter du pouvoir de se saisir d'office de l'examen d'opérations, qui, tout en étant sous les seuils de contrôle, sont susceptibles de présenter des risques pour la concurrence.
187. Cette solution présenterait le mérite d'être commune à tous les secteurs de l'économie et à toutes les régions de France. Elle serait par ailleurs complémentaire au dispositif que la Commission a annoncé vouloir mettre en œuvre sous peu pour certaines concentrations affectant le commerce entre États membres, qui ne franchissent pas les seuils du contrôle européen des concentrations, mais suscitent des préoccupations substantielles de concurrence¹⁴¹.
188. L'Autorité a pour sa part déjà exploré une telle piste dans le cadre de la réflexion globale qu'elle a menée sur une possible réforme du contrôle des concentrations. Elle l'a d'ailleurs soumise à consultation publique en 2018, en mettant à l'étude « *la mise en place d'un système de contrôle ex post pour les opérations de concentrations n'entrant pas dans le champ de compétence de la Commission européenne et dont l'analyse laisserait apparaître des "préoccupations substantielles de concurrence" identifiées en France. Les opérations ainsi identifiées seraient évoquées par l'Autorité, puis soumises au contrôle des concentrations de droit commun* »¹⁴². Enfin, elle a appelé de ses vœux l'introduction d'un tel mécanisme en droit national ou en droit européen, en pointant la nécessité de prévenir les constitutions ou renforcements de positions dominantes ou de monopoles dans les secteurs les plus concentrés de l'économie (en dernier lieu, voir la contribution de l'Autorité au débat sur la politique de la concurrence face aux enjeux posés par l'économie numérique¹⁴³).

¹⁴⁰ Article L. 430-2 du code de commerce.

¹⁴¹ Le 11 septembre 2020, Margrethe Vestager, vice-présidente exécutive de la Commission européenne, a annoncé une réforme de la politique de la Commission européenne. Cette dernière acceptera, à partir de courant 2021, les renvois par les autorités nationales de concurrence, au titre de l'article 22 du règlement européen sur les concentrations, des opérations qui ne sont pas de dimension européenne, y compris lorsque celles-ci ne franchissent pas les seuils de notification au niveau national. L'Autorité avait, à plusieurs reprises, appelé de ses vœux une telle évolution.

¹⁴² Voir le document de consultation publique intitulé : « Réforme du droit des concentrations et contrôle ex post » sur le site de l'Autorité : [lien](#).

¹⁴³ Lien vers le communiqué de l'Autorité de la concurrence du 19 février 2020 : [lien](#).

189. Un tel instrument s'avérerait pertinent à l'échelon de la France entière, en permettant à l'Autorité de contrôler certaines acquisitions, qui lui échappent aujourd'hui, alors qu'elles suscitent des préoccupations substantielles de concurrence. Par exemple, sur des marchés caractérisés par une forte innovation technologique (numérique, biotechnologie, santé) ou déjà concentrés en raison de fortes barrières à l'entrée, par exemple, il pourrait être utile de contrôler des opérations susceptibles d'annihiler la concurrence potentielle, permettant à un acteur de premier plan de prendre le contrôle d'une PME ne réalisant pas encore de chiffre d'affaires, mais détenant un brevet prometteur.
190. Pour la Corse, mais également pour les autres régions, cette solution présenterait l'avantage de permettre un contrôle, laissé à l'initiative de l'Autorité, d'un nombre limité d'opérations problématiques en termes de concurrence locale, notamment parce qu'elles conduisent à des positions de monopole ou d'oligopoles restreints sur des marchés locaux, ou plus largement y entraînent une diminution sensible de la concurrence, qui nuit aux consommateurs des territoires concernés.

2. POUR REMÉDIER À LA CONCENTRATION EXCESSIVE : PRÉVOIR DE NOUVEAUX INSTRUMENTS DE « DÉCONCENTRATION »

191. Afin de disposer d'outils adaptés pour répondre à un degré de concentration excessif constaté sur certains marchés locaux, il pourrait être utile de donner à l'Autorité les moyens d'imposer des mesures correctrices, structurelles ou comportementales, soit en réservant ce dispositif au cas où une ou plusieurs entreprises concernées sont dominantes sur ces marchés, ce qui le rapprocherait des « injonctions structurelles » prévues à l'article L. 752-27 du code de commerce pour l'outre-mer (b), soit en prévoyant son applicabilité y compris en l'absence de dominance, ce qui le rapprocherait du projet récemment mis à l'étude par la Commission européenne dans le cadre de ses réflexions sur les « *nouveaux outils de concurrence* » (a).

a) La possibilité d'enjoindre des mesures correctrices en l'absence de dominance : une mesure inspirée des « *nouveaux outils de concurrence* » envisagés par la Commission

192. À l'occasion de la nouvelle mandature, la Commission européenne a lancé un vaste processus de réflexion sur la réforme du droit de la concurrence. Elle souhaite pouvoir mieux prendre en compte les changements liés à la digitalisation de l'économie, partant du constat que le droit de la concurrence ne peut pas appréhender certains problèmes structurels (comme les stratégies de monopolisation d'acteurs non-dominants mais détenant un certain pouvoir de marché).
193. Pour répondre à ces difficultés, la Commission a lancé, le 2 juin 2020, une consultation publique sur la création d'un « *nouvel outil de concurrence* ». Plusieurs options sont à l'étude en fonction de la nature des dysfonctionnements de marché susceptibles de conduire à une intervention de la Commission (dominance ou « *déficit structurel de concurrence* ») et du champ d'application sectoriel de ce nouvel outil de concurrence (multisectoriel ou ciblé en fonction de critères prédéfinis),
194. La Commission considère que les problèmes structurels de concurrence peuvent être classés en deux catégories : (i) risque structurel de concurrence et (ii) manque structurel de

concurrence. Dans le premier cas, le risque structurel pour la concurrence¹⁴⁴ vise les situations dans lesquelles il existe un risque lié à certaines caractéristiques du marché ou au comportement de certaines entreprises sur ce marché. Dans le second cas, le manque structurel de concurrence¹⁴⁵ concerne les situations dans lesquelles le fonctionnement concurrentiel du marché n'est pas assuré en raison de sa structure même (forte concentration, barrières à l'entrée, verrouillage des consommateurs, manque d'accès à certaines données ou accumulation de données), indépendamment du comportement des entreprises actives sur ce marché.

195. Sous réserve d'un encadrement procédural strict, une solution inspirée des dispositifs envisagés par la Commission permettrait à l'Autorité de mettre en œuvre des remèdes adaptés aux spécificités de l'économie de certains territoires. En particulier, la création d'un tel outil de concurrence pourrait s'avérer très utile dans le cas de la Corse, pour analyser les dysfonctionnements identifiés sur certains marchés locaux et résoudre les problèmes structurels identifiés dans le présent avis.

b) La possibilité d'enjoindre des mesures correctrices en présence d'une dominance : une mesure inspirée des « injonctions structurelles » actuellement en vigueur dans les territoires ultramarins

196. La loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer (« LREOM ») a notamment visé à « *mettre à la disposition des autorités publiques de nouveaux outils de régulation adaptés aux outre-mer qui constituent des marchés particuliers, isolés et de petite taille* ». Cette réforme avait pour objectif « **d'améliorer la chaîne de formation des prix et non pas seulement de réglementer le résultat final. Il s'agit de changer d'approche en passant d'une régulation aval des prix à une régulation amont des marchés de gros et de la chaîne logistique, pour recréer les conditions d'une véritable concurrence sur les marchés de détail. Ce mode de régulation, conforme au droit européen, incite efficacement les opérateurs économiques à s'inscrire dans un fonctionnement concurrentiel des marchés favorable au consommateur** »¹⁴⁶(soulignement et gras ajoutés).
197. L'article L. 752-27 du code de commerce, créé par l'article 10 de la LREOM et modifié par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, a conféré à l'Autorité un pouvoir d'injonctions structurelles dans le secteur du commerce de détail dans les DROM.
198. Aux termes de cette disposition, l'Autorité adresse un rapport motivé à l'entreprise ou au groupe d'entreprises détenant une position dominante, si elle constate d'une part, que cette concentration excessive porte atteinte à une concurrence effective dans la zone considérée et, d'autre part, que cette atteinte se traduit, dans la même zone, par des prix ou des marges élevés en comparaison des moyennes habituellement constatées dans le secteur économique

¹⁴⁴ Le risque structurel pour la concurrence concerne les situations dans lesquelles il existe un risque pour le fonctionnement du marché en raison de ses caractéristiques (par exemple, effets de réseau et d'échelle importants, absence de multi domiciliation, effets de verrouillage des utilisateurs) et du comportement de certaines entreprises sur ce marché.

¹⁴⁵ Le manque structurel de concurrence concerne les situations dans lesquelles le fonctionnement concurrentiel du marché n'est pas assuré en raison de sa structure même (forte concentration, barrières à l'entrée, verrouillage des consommateurs, manque d'accès à certaines données ou accumulation de données).

¹⁴⁶ Voir introduction de l'étude d'impact sur le projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer, p.4.

considéré. Dans le cas où l'atteinte à une concurrence effective perdurerait, l'Autorité a la possibilité, par une décision motivée, d'enjoindre aux acteurs concernés de modifier, de compléter ou de résilier les accords et actes à l'origine des prix ou marges élevés constatés et de procéder à la cession d'actifs si cette mesure est la seule à même de garantir une concurrence effective. En cas d'inexécution de ces injonctions, l'Autorité dispose d'un pouvoir de sanction. L'Autorité a, toutefois, souligné, dans son avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 relatif au fonctionnement de la concurrence en outre-mer, que : « *ces trois conditions apparaissent extrêmement difficiles à remplir en pratique et entravent la capacité de l'Autorité à faire usage de son pouvoir d'injonction, quand bien même la situation particulière de la concurrence le justifierait* »¹⁴⁷. À l'occasion des débats parlementaires sur le projet de la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (« DDADUE »), une simplification des conditions de mise en œuvre du dispositif de l'article L. 752-27 du code de commerce a été adoptée respectivement par le Sénat et l'Assemblée nationale en première lecture¹⁴⁸.

199. Compte tenu des spécificités structurelles de la Corse, rendant particulièrement difficile l'installation de nouveaux acteurs et pouvant affecter le bon fonctionnement concurrentiel de certains marchés locaux, une transposition de cet outil à ce territoire pourrait être envisagée. Au-delà de la Corse, ce dispositif pourrait être étendu pour répondre à des problématiques de concurrence de même nature dans des territoires métropolitains présentant des caractéristiques géographiques et économiques similaires, également susceptibles d'y affecter le fonctionnement de la concurrence locale.
200. En tout état de cause, la décision adoptée par le Conseil constitutionnel¹⁴⁹ à l'occasion de l'adoption de la loi du 6 août 2015¹⁵⁰, a censuré les dispositions de l'article 39 du projet de loi, prévoyant la généralisation à tout le territoire des injonctions structurelles, au motif qu'elles portaient une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre. À l'aune de cette décision, les portions du territoire métropolitain concernées par ce nouveau dispositif devront présenter des « *caractéristiques particulières justifiant le renforcement de l'injonction structurelle* », comparables à la situation dans laquelle se trouvent les collectivités ultramarines, pour lesquelles « *l'article L. 752-27 du code de commerce met en place une injonction spécifique pour l'outre-mer "eu égard aux contraintes particulières de ces territoires découlant notamment de leurs caractéristiques géographiques et économiques"* ». En d'autres termes, si le territoire métropolitain, dans son ensemble, ne peut être considéré comme présentant des « *caractéristiques géographiques et économiques particulières* » ou « *une situation de concurrence particulière et des insuffisances de concurrence sur des nombreux marchés* », il n'est pas exclu de pouvoir étendre ce dispositif à des portions de ce même territoire métropolitain – circonscrites à la Corse, par exemple, ou à d'autres collectivités territoriales présentant des difficultés similaires sur le plan de la concurrence – en raison de leurs particularités économiques et géographiques.

¹⁴⁷ Avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019, voir la recommandation n° 6 et les paragraphes 176 à 178.

¹⁴⁸ À noter que la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière. Le texte a été renvoyé devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée.

¹⁴⁹ Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015.

¹⁵⁰ Loi n° 2015-990 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances.

3. POUR PALLIER LES EFFETS DE LA CONCENTRATION EXCESSIVE : PRÉVOIR UNE RÉGULATION DES MARCHÉS DE GROS PAR DÉCRET EN CONSEIL D'ÉTAT APRÈS CONSULTATION DE L'AUTORITÉ

201. À l'instar du dispositif prévu pour l'outre-mer à l'article L. 410-3 du code de commerce, introduit par l'article 1^{er} de la LREOM, il pourrait être utile de prévoir que le Gouvernement puisse, si aucun des mécanismes précédents ne parvient à rétablir un fonctionnement concurrentiel normal des secteurs analysés dans le présent avis, prendre des mesures de régulation des marchés de gros et d'approvisionnement, par décret pris après avis public de l'Autorité.
202. Ces mesures pourraient par exemple consister à encadrer des prix amont des « infrastructures essentielles », mutualiser des équipements ou, dans certains cas, imposer une séparation comptable, fonctionnelle ou une filialisation des activités d'approvisionnement et de stockage.
203. Enfin, il convient de rappeler, qu'à droit constant, le Gouvernement pourrait actionner, pour certains marchés en Corse, le dispositif de l'article L. 410-2 du code de commerce lui permettant de réglementer les prix, par décret en Conseil d'État après consultation de l'Autorité de la concurrence, « *dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement* ». À titre d'illustration, cet article a déjà été mis en œuvre dans les départements d'outre-mer où des situations de monopole (au niveau de l'approvisionnement et du stockage) rendaient ces territoires dépendants des importations de carburants. Une telle réglementation peut en effet trouver sa justification dans un contexte insulaire, où l'étroitesse des marchés rend complexes les approvisionnements indépendants dans des conditions économiques avantageuses.
204. Si ce mécanisme devait être activé, il conviendrait que la méthode de tarification retenue par le Gouvernement soit établie avec la plus grande vigilance et permette aux pouvoirs publics de s'assurer que les nombreux effets négatifs du plafonnement tarifaire soient compensés par un effet bénéfique global pour le consommateur ou l'utilisateur. En effet, comme l'Autorité a eu maintes fois l'occasion de le rappeler dans des avis récents¹⁵¹, notamment dans le secteur des déchets¹⁵², les dérogations au principe de liberté des prix et de la concurrence doivent demeurer exceptionnelles en économie de marché.

B. LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ EN MATIÈRE DE RÉGULATION CONCURRENTIELLE DES MARCHÉS

205. Au vu des constats qui précèdent, l'Autorité formule plusieurs propositions visant à réformer le droit national de la concurrence d'une part, pour répondre aux difficultés rencontrées par certains territoires en raison de caractéristiques géographiques et économiques propres (1) et, d'autre part, pour étendre le champ du contrôle des concentrations (2).

¹⁵¹ Avis de l'Autorité n° 20-A-01 du 14 janvier 2020 concernant un projet de décret pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 modifiée fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

¹⁵² Avis n° 20-A-09 du 28 octobre 2020 relatif à un projet de décret portant sur la tarification des déchets admis par les installations de stockage des déchets non dangereux.

1. SOUS RÉSERVE DE SA CONSTITUTIONNALITÉ, L'AUTORITÉ RECOMMANDE AU LÉGISLATEUR DE PRÉVOIR UN DISPOSITIF SPÉCIFIQUE POUR RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR CERTAINS TERRITOIRES SITUÉS EN MÉTROPOLE QUI, COMME LA CORSE, SOUFFRENT D'UN DÉFICIT STRUCTUREL DE CONCURRENCE EN RAISON DE CARACTÉRISTIQUES GÉOGRAPHIQUES ET ÉCONOMIQUES PROPRES

206. **Dans le cadre actuel, le principe d'égalité semble permettre au législateur, sous certaines conditions, comme c'est déjà le cas en matière fiscale, de prévoir des dispositions spécifiques en matière de concurrence, justifiées par les particularités géographiques et économiques de la Corse.**
207. Depuis la loi n°91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la Collectivité territoriale de Corse, la Corse est une collectivité à statut particulier relevant des dispositions de l'article 72 de la Constitution. La spécificité de la Corse avait déjà été reconnue par la loi n°82-214 du 2 mars 1982, qui l'a dotée d'un statut différent de celui des autres régions de métropole (i.e. collectivité *sui generis*). Cette loi a été successivement modifiée par la loi du 13 mai 1991 précitée, la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse et la loi n°2017-289 du 7 mars 2017 ratifiant les trois ordonnances du 21 novembre 2016, prises sur le fondement de l'article 30 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi « NOTRe ») a créé une nouvelle Collectivité de Corse au 1^{er} janvier 2018.
208. L'adoption des lois de 1991 et de 2002 précitées a conduit le Conseil constitutionnel à reconnaître, sous la condition qu'un certain nombre de garanties soient respectées, la possibilité de prendre des dispositions législatives justifiées par l'existence de caractéristiques propres à la Corse. Dans sa décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 relative à la loi sur le statut de la Collectivité de Corse, il a en effet jugé que la Corse présente des particularités qui justifient qu'elle soit dotée d'un statut spécifique : *« le principe constitutionnel d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit »* (considérant 40). Dans sa décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, le Conseil a par ailleurs considéré *« qu'eu égard aux caractéristiques géographiques et économiques de la Corse, à son statut particulier au sein de la République et au fait qu'aucune des compétences ainsi attribuées n'intéresse les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques, les différences de traitement qui résulteraient de ces dispositions entre les personnes résidant en Corse et celles résidant dans le reste du territoire national ne seraient pas constitutives d'une atteinte au principe d'égalité »* (soulignement ajouté). Enfin, ces mêmes spécificités ont été prises en compte pour reconnaître la conformité à la Constitution de mesures fiscales¹⁵³ dont certaines dispositions trouvaient à s'appliquer différemment en Corse. Il résulte ainsi de ce qui précède qu'au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les particularités géographiques ou

¹⁵³ Conseil constitutionnel, décision n° 94-350 DC - Loi portant statut fiscal de la Corse : *« Considérant qu'il ressort des dispositions de la loi éclairées par les travaux préparatoires qu'en faisant référence à un statut fiscal de la Corse, le législateur s'est borné à souligner que la collectivité de Corse faisait l'objet de dispositions fiscales spécifiques dont l'économie générale lui est apparue justifiée par ses particularités géographiques et économiques ; qu'en énonçant, au surplus, que les dispositions législatives et réglementaires relevant de ce régime fiscal sont "maintenues", il n'a entendu ni remettre en vigueur des dispositions abrogées antérieurement, ni faire obstacle à des modifications ou abrogations ultérieures par le législateur ou le pouvoir réglementaire dans leurs domaines respectifs de compétence ; que les dispositions critiquées sont ainsi dépourvues d'effet normatif ».*

économiques du territoire de la Corse peuvent justifier, dans certaines circonstances, une différence de traitement.

209. Au vu de ce qui précède, et sous réserve qu'une telle différenciation territoriale soit possible sur le plan constitutionnel, question qu'il n'appartient pas à l'Autorité de la concurrence de trancher, l'Autorité recommande de lui conférer la possibilité d'adopter des mesures de régulation concurrentielle ciblées, pour répondre aux difficultés particulières rencontrées par certains territoires situés en métropole qui, comme la Corse, souffrent d'un déficit structurel de concurrence en raison de caractéristiques géographiques et économiques spécifiques (par exemple des contraintes logistiques liées à l'insularité ou à la présence de massifs montagneux ou des contraintes résultant de la prépondérance des activités touristiques dans l'économie locale).

2. L'AUTORITÉ RECOMMANDE D'ÉTENDRE LE CHAMP DU CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS ÉCONOMIQUES AUX OPÉRATIONS SUSCEPTIBLES DE POSER DES PROBLÈMES DE CONCURRENCE EN DEÇÀ DES SEUILS DE CHIFFRES D'AFFAIRES

210. Sans que le champ d'application d'une telle mesure ne doive se limiter à la Corse, l'Autorité recommande, par ailleurs, pour prévenir efficacement, à l'avenir, une concentration excessive de certains marchés, de réformer les règles du contrôle des concentrations économiques, en lui permettant de se saisir d'office de l'examen d'opérations, qui, tout en restant en deçà des seuils de contrôle, seraient susceptibles de poser des problèmes de concurrence. Les opérations pouvant donner lieu à la mise en œuvre de ce contrôle seraient notamment celles qui conduisent à la constitution ou au renforcement d'une position dominante ou d'un monopole, par exemple celles qui sont relatives à la prise de contrôle d'infrastructures essentielles.

CINQUIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS SUR LA POLITIQUE DE CONCURRENCE

Considérant qu'il est nécessaire de disposer de nouveaux instruments juridiques pour répondre efficacement aux préoccupations de concurrence identifiées en Corse, comme dans d'autres territoires métropolitains souffrant d'un déficit structurel de concurrence en raison de caractéristiques géographiques et économiques propres (par exemple des contraintes logistiques liées à l'insularité ou à la présence de massifs montagneux ou des contraintes résultant de la prépondérance des activités touristiques dans l'économie locale) ;

Considérant qu'il est nécessaire de prévenir efficacement la concentration excessive des marchés dans certains territoires et dans certains secteurs économiques, en évitant notamment que des fusions-acquisitions emportant un risque pour la concurrence n'échappent au contrôle des concentrations économiques parce qu'elles ne franchissent pas les seuils de contrôlabilité exprimés en chiffres d'affaires ;

L'Autorité de la concurrence recommande de :

1° Sous réserve de la constitutionnalité de telles mesures :

- a) Lui permettre d'imposer des mesures correctrices structurelles en cas de préoccupations substantielles de concurrence en deçà de la dominance (selon un dispositif inspiré des « nouveaux outils de concurrence » que la Commission européenne a proposés au niveau de l'Union), et à défaut, lui permettre de*

procéder dans ces territoires métropolitains à des injonctions structurelles en cas de position dominante (selon un dispositif inspiré de celui prévu à l'article L. 752-27 du code de commerce) ;

b) Permettre au gouvernement d'adopter, par décret en Conseil d'État après avis public de l'Autorité de la concurrence, les mesures nécessaires lorsque des marchés de gros de biens et de services dysfonctionnent, notamment en matière d'approvisionnement, de transport, de stockage ou de distribution (selon un dispositif inspiré de celui prévu à l'article L. 410-3 du code de commerce). Les mesures ainsi décrétées pourraient porter sur « l'accès à ces marchés, l'absence de discrimination tarifaire, la loyauté des transactions, la marge des opérateurs et la gestion des facilités essentielles, en tenant compte de la protection des intérêts des consommateurs » ;

2° Envisager, si aucun des mécanismes recommandés au 1° ne parvient à rétablir un fonctionnement concurrentiel normal, que le Gouvernement réglemente les prix « dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement » par décret en Conseil d'État après consultation de l'Autorité de la concurrence (en application du dispositif prévu à l'article L. 410-2 du code de commerce) ;

3° Doter l'Autorité du pouvoir de se saisir d'office de l'examen d'opérations de concentrations économiques qui, tout en restant en deçà des seuils actuels de contrôlabilité, apparaîtraient de nature à susciter des préoccupations substantielles de concurrence.

Délibéré sur le rapport oral de Monsieur Hengrui Wan et de Madame Olivia Pingret, rapporteurs, et l'intervention de Monsieur Thomas Piquereau, rapporteur général adjoint, par Madame Isabelle de Silva, présidente, Madame Fabienne Siredey-Garnier, Madame Irène Luc, vice-présidentes, Monsieur Henri Piffaut et Monsieur Emmanuel Combe, vice-présidents.

La secrétaire de séance,

La présidente,

Caroline Orsel

Isabelle de Silva

FOCUS SECTORIEL N° 1

**SUR LA DESSERTE MARITIME ENTRE LA CORSE
ET LE CONTINENT**

SOMMAIRE

Introduction : perspectives historiques	75
A. LA PÉRIODE ANTÉRIEURE À 2002	75
B. VERS UNE OUVERTURE PROGRESSIVE À LA CONCURRENCE DU TRANSPORT MARITIME.....	76
1. La période de 2002 à 2013	76
2. La période de 2014 à 2019	78
I. Le cadre juridique et ses difficultés d'application.....	78
A. LE CADRE EUROPÉEN ET NATIONAL DU TRANSPORT MARITIME.....	79
1. Le cadre juridique européen en matière de desserte maritime	79
a) La réglementation en matière d'aides d'État applicable aux compensations de service public octroyées aux entreprises de transport maritime.....	79
b) Le Règlement « Cabotage » de 1992 fixant le cadre d'intervention des États membres en matière de desserte maritime	82
2. Le cadre institutionnel, organisationnel et financier de la desserte maritime en Corse.....	85
a) La répartition institutionnelle des compétences en matière de gestion du service public de la desserte maritime de la Corse	86
b) Le mode de gestion actuel de la desserte maritime de la Corse	87
c) Le cadre financier de la desserte maritime de la Corse	89
3. Les enjeux concurrentiels résultant de l'intervention publique dans le cadre de l'organisation de la desserte maritime de la Corse.....	90
a) Les risques pour la concurrence en cas de coexistence d'un régime d'OSP et de contrats de DSP subventionnés.....	90
b) La sélection des délégataires du service public de desserte maritime.....	92
B. DES ERREMENTS DANS L'APPLICATION DES RÈGLES AYANT CONDUIT À UN CONTENTIEUX ABONDANT	93
1. Les actions devant la Commission et la Cour de justice en matière d'aides d'État.....	94
a) Le contentieux relatif aux aides allouées dans le cadre de la restructuration de la SNCM.....	94
b) Le contentieux relatif aux compensations allouées dans le cadre des DSP de la desserte maritime de la Corse	95
2. Les actions devant les juridictions administratives françaises et le conseil de la concurrence en matière de commande publique.....	96
II. Des marchés du transport maritime marqués par une forte intervention publique.....	99
A. LA DÉLIMITATION DES MARCHÉS DE SERVICES PERTINENTS.....	99

1. Le marché du transport des passagers et de leurs véhicules.....	100
2. Le marché du transport des marchandises.....	101
B. LA DÉLIMITATION GÉOGRAPHIQUE DES MARCHÉS : LA QUESTION DE LA SUBSTITUABILITÉ DES PORTS DE DESSERTE.....	103
1. Le marché géographique du transport maritime de passagers	104
2. Le marché géographique du transport de marchandises.....	106
C. LE FONCTIONNEMENT DES MARCHÉS DE SERVICE DU TRANSPORT MARITIME	108
1. La taille du marché : l'importance du trafic maritime entre la Corse et le continent.....	108
2. La structuration du secteur autour de trois acteurs principaux et leurs positions respectives	114
a) Présentation des acteurs principaux de la desserte maritime de la Corse	115
b) Position des acteurs sur les marchés du transport de passagers et de marchandises de la desserte maritime de la Corse	116
3. Les risques d'exclusivité de fait sur les liaisons maritimes Marseille-Corse et Toulon/Nice-Corse.....	125
III. Des difficultés dans l'identification d'un besoin réel de service public et dans le calibrage des interventions publiques en matière de transport maritime.....	130
A. DES FAIBLESSES MÉTHODOLOGIQUES DANS LA DÉMONSTRATION DE LA NÉCESSITÉ DES INTERVENTIONS PUBLIQUES SUR LES MARCHÉS DE LA DESSERTE MARITIME DE LA CORSE	130
1. Les faiblesses méthodologiques dans l'identification d'un besoin réel de service public	132
2. La justification des OSP et des DSP pour le transport des passagers et de leurs véhicules pose encore question.....	135
B. DES DIFFICULTÉS DANS LE CALIBRAGE DU NIVEAU D'INTERVENTION PUBLIQUE ADAPTÉ À LA COUVERTURE DES BESOINS DE SERVICE PUBLIC IDENTIFIÉS	138
1. Un manque d'optimisation de la desserte maritime, qui affecte le fonctionnement concurrentiel du marché	138
2. Les barrières limitant le renouvellement des délégataires de service public	140
3. Des « risques pour la concurrence » à évaluer dans le cadre de la création d'une SEMOP pour la période 2021–2028.....	142

Introduction : perspectives historiques

211. La desserte maritime entre la Corse et le reste de la métropole (ci-après le « continent ») a connu d'importants changements au cours des dernières décennies. Ainsi, deux grandes périodes doivent être distinguées, respectivement antérieure (A) et postérieure (B) à 2002, année qui a marqué l'ouverture à la concurrence de la desserte maritime de la Corse, tant pour les passagers que les marchandises. Au cours de ces deux périodes, plusieurs régimes juridiques différents ont été successivement applicables.

A. LA PÉRIODE ANTÉRIEURE À 2002

212. Depuis 1948, les services de transport maritime réguliers de passagers et de marchandises entre les ports français du continent (Marseille, Toulon et Nice) et ceux de la Corse (Bastia, Ajaccio, Propriano, Porto-Vecchio et Calvi¹⁵⁴) sont soumis à des obligations de service public (ci-après « OSP »). Les OSP visent à atténuer l'impact de l'insularité en garantissant, tout au long de l'année, un service de transport maritime « suffisant » au regard d'exigences de régularité, de continuité, de fréquence, de qualité et de tarification des liaisons maritimes¹⁵⁵. Pour ce service de transport, ces OSP ne donnent lieu à aucune compensation financière au profit des compagnies maritimes concernées.

213. Entre 1948 et 1976, la desserte était effectuée par la Compagnie générale transatlantique dans le cadre d'un monopole du pavillon national pour le cabotage.

214. À partir de 1976, des concessions de service public¹⁵⁶, reposant sur le principe dit de « continuité territoriale », ont été conclues par l'État avec la Société Nationale Corse-Méditerranée (ci-après, « SNCM ») et la Compagnie Méridionale de Navigation (ci-après « CMN » devenue plus tard La Méridionale) pour une période de 25 ans. Le principe de continuité territoriale, qui a été dégagé dans les années 1970, vise à « compenser l'insularité et à assurer la desserte de l'île selon des modalités aussi proches que possible de celles des liaisons purement continentales, et à pratiquer sur les liaisons maritimes entre la Corse et la France continentale un tarif comparable à ceux des transports terrestres »¹⁵⁷. Il est expressément mentionné à l'article L. 4424-18 du code général des collectivités territoriales (ci-après, « CGCT ») qui prévoit que : « La collectivité territoriale de Corse définit, sur la base du principe de continuité territoriale destiné à atténuer les contraintes de l'insularité et dans les conditions de l'article L. 4425-26, les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et toute destination de la France continentale, en particulier en matière de desserte et de tarifs. ».

¹⁵⁴ Fermeture du port de Calvi à compter du 12 août 2016 sur décision du préfet de Corse. À partir de cette date, la Balagne est desservie par le port de L'Île Rousse.

¹⁵⁵ Article 4, 2) du règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime).

¹⁵⁶ À la différence des conventions de DSP conclues à la suite de l'ouverture du marché du cabotage maritime à la concurrence dès le 1^{er} janvier 2002, ces concessions de service public ont été confiées à la SNCM et à la CMN sans appel d'offres.

¹⁵⁷ Autorité de la concurrence, avis n° 12-A-05 du 17 février 2012 relatif au transport maritime entre la Corse et le continent, p. 5.

B. VERS UNE OUVERTURE PROGRESSIVE À LA CONCURRENCE DU TRANSPORT MARITIME

215. À la fin de la concession de service public de 25 ans, une révision du dispositif de desserte maritime de l'île est intervenue en 2001, en application du Règlement européen du 7 décembre 1992¹⁵⁸ instaurant le principe de la libre circulation des services des transports maritimes à l'intérieur des États membres (dit règlement « cabotage »). Ce règlement prévoit d'assouplir les conditions d'accès au marché des prestations de service de transport maritime à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) et permet ainsi l'ouverture d'appels d'offres aux compagnies maritimes immatriculées dans l'Union européenne (« UE ») ou l'Espace Économique Européen (« EEE »).
216. Dans ce nouveau cadre concurrentiel, l'organisation de la desserte maritime de la Corse a connu une première modification durant la période de 2002 à 2013 (1) et une seconde durant la période de 2014 à 2019 (2).

1. LA PÉRIODE DE 2002 À 2013

217. À l'issue des concessions de service public, qui avaient été conclues hors appel d'offres, deux conventions de délégation de service public¹⁵⁹ (ci-après « DSP »), d'une durée respective de cinq (de 2002 à 2006) et sept ans (de 2007 à 2013), ont été conclues sur la base d'appels d'offres ouverts à la concurrence. Ces conventions concernaient les liaisons maritimes entre la Corse et le seul port de Marseille. La SNCM et la CMN (nouvellement « La Méridionale »¹⁶⁰) ont remporté conjointement ces deux premiers appels d'offres. Elles ont donc été co-déléataires de la desserte maritime de la Corse au départ de Marseille entre 2002 et 2013.
218. Parallèlement, un régime d'OSP a été instauré en 2001¹⁶¹. Il a perduré jusqu'à une délibération de l'Assemblée de Corse du 9 novembre 2012¹⁶², mettant en place un nouveau régime d'OSP qui devait entrer en application à compter du 1^{er} janvier 2014. Cette délibération a toutefois été annulée par le tribunal administratif (ci-après « TA ») de Bastia en octobre 2013¹⁶³, à la demande de la société Corsica Ferries et de la CGPME-Corsica.

¹⁵⁸ Règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, dit Règlement « Cabotage », concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres, JO L 364, 12 déc. 1992, p. 7.

¹⁵⁹ La délégation de service, mentionnée à l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales, est un contrat de concession ayant pour objet la gestion d'un service public et conclue par une collectivité territoriale, un établissement public local, un de leurs groupements, ou plusieurs de ces personnes morales. Voir l'article L. 1121-3 du code de la commande publique dans sa version actuellement en vigueur.

¹⁶⁰ Depuis 1998.

¹⁶¹ Délibérations de l'Assemblée de Corse du 24 novembre 2000 n° 2000/158 AC et du 1^{er} février 2001 n° 2001/02 AC.

¹⁶² Délibération n° 12/098 AC du 9 novembre 2012.

¹⁶³ Jugement du Tribunal administratif de Bastia, n° 1300012 et 1300014 du 17 octobre 2013. Le Tribunal a considéré que les quatre modalités suivantes de mises en œuvre des OSP étaient illégales : (i) la mise en place d'un régime d'autorisation préalable pour opérer sur la desserte de la Corse (ii) la possibilité donnée à l'OTC de modifier le programme et de limiter les capacités des compagnies maritimes soumises aux OSP ; (iii) le

L'Assemblée de Corse a donc adopté un régime d'OSP modifié¹⁶⁴. Applicables à toute compagnie transportant des passagers et du fret entre les ports de Corse et les ports continentaux de Marseille, Toulon et de Nice, ces OSP portaient essentiellement sur la régularité, la fréquence et la tarification de ces services de transport maritime.

219. Les liaisons entre la Corse et les ports de Nice et de Toulon bénéficiaient, en parallèle, d'un régime d'aides sociales, instauré par l'Assemblée de Corse¹⁶⁵ pour le transport de passagers. Ce soutien financier fonctionnait comme suit : la compagnie maritime bénéficiaire, fonctionnant sous OSP, pratiquait une réduction tarifaire à l'achat du billet de chaque usager éligible au tarif préférentiel, à savoir les résidents corses, les personnes âgées de moins de 25 ans ou de plus de 60 ans, les étudiants âgés de moins de 27 ans, les personnes voyageant en famille et les personnes handicapées ou invalides – soit près de 2/3 du trafic total. La Collectivité territoriale de Corse (« CTC », désormais dénommée Collectivité de Corse « CdC ») remboursait ensuite, mensuellement, la différence entre le plein tarif et le tarif réduit, dans la limite d'un plafond fixé à 65 % de la totalité des passagers transportés. La subvention n'était donc pas allouée sous la forme d'une enveloppe globale destinée à compenser les surcoûts résultant des sujétions de service public imposées à une compagnie délégataire, mais permettait de financer directement l'achat du billet des passagers éligibles. À l'époque, ce système a été approuvé¹⁶⁶ par la Commission européenne (ci-après la « Commission ») sur le fondement de l'article 87 (2) (a)¹⁶⁷ du traité instituant la Communauté économique européenne (traité « CEE »), devenu l'article 107 (2) (a)¹⁶⁸ du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« TFUE »). Il a été supprimé à partir du 1^{er} janvier 2014 (délibération de l'Assemblée de Corse du 23 mars 2012¹⁶⁹).
220. **Ainsi, pendant la période comprise entre 2002 et 2013, deux modes de gestion coexistaient : des OSP « unilatérales » applicables à toutes les liaisons maritimes entre la Corse et le continent et des conventions « bilatérales » de DSP, réservées à celles en provenance et à destination de Marseille.**

régime de tarification applicable aux passagers non-résidents et au fret roulant ; (iv) le régime de pénalités applicables en cas de manquement aux OSP.

¹⁶⁴ Délibération de l'Assemblée de Corse n° 13/263 AC du 20 décembre 2013.

¹⁶⁵ Régime d'aides sociales instauré par les délibérations des 24 novembre 2000 et 1^{er} février 2001 précitées. Ces aides sociales ont été maintenues jusqu'au 31 décembre 2013 au moins, par la délibération de l'Assemblée de Corse n° 06/23 AC du 24 mars 2006.

¹⁶⁶ Décision de la Commission du 2 juillet 2002, aide d'État n° 781/2001 – France, Régime d'aides individuelles à caractère social pour la desserte maritime de la Corse, C (2001)2436 final. Voir également la décision de la Commission du 23 avril 2007, aide d'État n° 13/2007 – France, Prolongation du régime d'aides individuelles à caractère social pour la desserte maritime de la Corse n° 781/2001, C (2007) 1872), qui a approuvé la reconduction du régime d'aides jusqu'au 31 décembre 2013.

¹⁶⁷ Article 87 (2) (a) du Traité CEE : « *Sont compatibles avec le marché commun : / a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits [...]* ».

¹⁶⁸ Article 107 (2) (a) du TFUE : « *Sont compatibles avec le marché intérieur : / a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits* ».

¹⁶⁹ L'Assemblée de Corse a supprimé les aides sociales considérant que « *le système [...] présente actuellement quelques défaillances. Il ne garantit pas une correspondance exacte entre le montant de l'aide sociale et le nombre de passagers bénéficiaires* ». Rapport du Président du conseil exécutif de Corse n° 2012/O1/045 présenté lors de la séance des 22 et 23 mars 2012.

2. LA PÉRIODE DE 2014 À 2019

221. À la fin de la période 2002 – 2013, un nouvel appel d’offres a initialement conduit à confier la DSP au même groupement SNCM-CMN pour une période de douze ans (devant s’étendre de 2014 à 2023). Toutefois, par un jugement du 7 avril 2015, le Tribunal administratif de Bastia¹⁷⁰, confirmé en appel puis en cassation en 2017, a considéré que l’autorité déléguée avait méconnu le principe d’égalité entre les candidats lors de la passation de ce marché public et a prononcé la résiliation de la convention de DSP à compter du 1^{er} octobre 2016.
222. Dans l’attente de la mise en place d’un nouveau schéma de desserte maritime, deux nouvelles conventions ont été mises en œuvre :
- une convention dite « *transitoire* » pour les liaisons reliant Marseille à la Corse pour la période allant du 1^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017¹⁷¹, conclues avec le groupement composé des sociétés MCM (repreneuse initiale de la SNCM, désormais Corsica Linea) et La Méridionale ;
 - une convention dite de « *raccordement* » pour la période du 1^{er} octobre 2017 au 31 mai 2019 (prorogée au 30 septembre 2019), conclue avec le même groupement Corsica Linea-La Méridionale¹⁷².

I. Le cadre juridique et ses difficultés d’application

223. Le transport maritime entre la Corse et le continent est régi à la fois par des règles européennes et nationales (A). L’organisation et le fonctionnement de ce secteur se sont heurtés, de longue date, à des difficultés d’application, qui sont à l’origine de multiples contentieux (B).

¹⁷⁰ Arrêt du Tribunal administratif de Bastia du 7 avril 2015, n° 1300938. Cette décision a été confirmée par l’arrêt de la Cour administrative d’appel de Marseille du 4 juillet 2016, n°s 15MA02101, 15MA02269, 15MA02336 ainsi que par le Conseil d’État, arrêt du 25 octobre 2017, n° 403335.

¹⁷¹ Délibération de l’Assemblée de Corse n° 16/110 AC du 27 mai 2016, approuvant le principe du recours à une délégation de service public pour l’exploitation des services de transport maritime entre la Corse et le continent, pour une durée d’un an, du 1^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017. Par délibération n° 16/207 AC du 30 septembre 2016, l’Assemblée de Corse a décidé d’attribuer les conventions de délégation de service public pour l’exploitation des services de transport maritime au groupement composé des sociétés MCM (nouvellement Corsica Linea) et de La Méridionale (ex-CMN).

¹⁷² Afin de tenir compte de l’échéance des conventions transitoires au 30 septembre 2017 et afin de poursuivre les études relatives à la réorganisation du schéma de desserte maritime autour de la création de compagnies régionales, l’Assemblée de Corse a voté par délibération n° 17/007 AC du 26 janvier 2017 le principe du recours à de nouvelles DSP pour une durée de 20 mois. Délibération n° 17/234 AC du 28 juillet 2017 approuvant l’attribution des [contrats de] DSP au groupement Corsica Linea et La Méridionale, pour les cinq conventions de délégation de service public pour la desserte Marseille-Corse pour une période initiale du 1^{er} octobre 2017 au 31 mai 2019, prolongée de 4 mois, jusqu’au 30 septembre 2019.

A. LE CADRE EUROPÉEN ET NATIONAL DU TRANSPORT MARITIME

224. L'organisation de la desserte maritime de la Corse découle directement d'un cadre juridique fixé au niveau européen (1). Si ce cadre n'exclut pas des interventions économiques de la puissance publique (2), celles-ci doivent respecter à la fois le droit du marché intérieur et le droit de la concurrence (3).

1. LE CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN EN MATIÈRE DE DESSERTE MARITIME

225. Le caractère indispensable du transport maritime de passagers et de marchandises pour les économies insulaires a conduit à l'établissement d'un ensemble de règles spécifiques en vue de préserver certaines liaisons maritimes qui, en l'absence d'interventions publiques, seraient peu ou pas desservies par les opérateurs privés. Le cadre d'intervention des autorités publiques sur ces marchés est fixé par le règlement européen « Cabotage » de 1992, autorisant la libre prestation de service de transport maritime au sein du marché unique (b). Ces autorités peuvent intervenir par le biais d'OSP ou de contrats de DSP. Lorsque le jeu spontané du marché ne suffit pas, et que l'octroi de financements publics apparaît nécessaire pour assurer la fourniture d'un « service public » de transport maritime, ces interventions publiques sont, de droit, soumises aux règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État (a).

a) La réglementation en matière d'aides d'État applicable aux compensations de service public octroyées aux entreprises de transport maritime

226. L'article 107 paragraphe 1 TFUE dispose que, sauf dérogations prévues par les traités, « *sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* »¹⁷³. Ainsi, une aide d'État est définie selon quatre critères cumulatifs : (i) l'aide est octroyée au moyen de ressources publiques ; (ii) elle procure un avantage sélectif à l'entreprise bénéficiaire ; (iii) elle affecte la concurrence ; (iv) et les échanges entre États membres.
227. L'article 106 paragraphe 2 TFUE¹⁷⁴ prévoit des dérogations à ce principe d'interdiction des aides pour les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (« SIEG »), pour autant que les aides octroyées soient nécessaires à l'accomplissement de la

¹⁷³ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - troisième partie : « les politiques et actions internes de l'union » - Titre vii : « les règles communes sur la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations » - Chapitre 1 : « Les règles de concurrence » - Section 2 : « Les aides accordées par les États » - Article 107 (ex-article 87 TCE) ; Journal officiel n° 115 du 9 mai 2008 p. 0091 et 0092.

¹⁷⁴ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - Troisième partie : « les politiques et actions internes de l'union » - titre vii : « les règles communes sur la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations » - Chapitre 1 : « Les règles de concurrence » - Section 1 : « Les règles applicables aux entreprises » - Article 106 (ex-article 86 TCE) : « 2. *Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union* ».

mission d'intérêt général qui leur a été confiée. Dans ce cas, les aides publiques peuvent prendre la forme de compensations financières versées par l'État membre au prestataire de services¹⁷⁵. La Commission, dans sa communication interprétative de 2012¹⁷⁶, indique que ces services jouent « *un rôle fondamental dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale* ».

228. Les SIEG sont des services de nature économique exercés dans le cadre d'une mission particulière d'intérêt général, qui ne seraient pas assurés en l'absence d'intervention publique¹⁷⁷. Ils couvrent un large spectre d'activités (santé, logement social, réseaux d'eau et d'assainissement, transport, par exemple). S'agissant des activités portuaires, la Cour de justice a notamment précisé, dans un arrêt *Merci convenzionali Porto di Genova* du 10 décembre 1991, que les SIEG doivent présenter des spécificités par rapport aux autres activités économiques¹⁷⁸. Tel semble être pour partie le cas de la desserte maritime de la Corse, la Commission ayant par exemple décidé en 2013¹⁷⁹, dans les circonstances de l'époque, de qualifier de SIEG le service de transport maritime dit « de base », assuré pendant toute l'année, mais d'écarter cette qualification pour le service de transport maritime dit « complémentaire », fourni seulement sur certaines lignes pendant la période touristique. En l'absence de règles définissant précisément le champ des SIEG, la Commission a précisé que « *les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la définition de ce qu'ils considèrent comme un SIEG, ainsi qu'en ce qui concerne la compensation à accorder au prestataire de ce service* ». Cette marge de manœuvre est cependant soumise à l'examen de la Commission et des juridictions de l'Union, visant à vérifier que « *l'État membre n'a pas commis d'erreur manifeste en qualifiant un service de SIEG* »¹⁸⁰.
229. Dans son arrêt *Altmark* du 24 juillet 2003¹⁸¹, la Cour de justice de l'Union européenne (« CJUE ») a défini les critères cumulatifs permettant aux compensations publiques versées aux entreprises chargées de la gestion de SIEG d'être exemptes d'aides d'État (article 107 paragraphe 1 du TFUE) :
- « *Premièrement, l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies ;*

¹⁷⁵ Communication de la Commission du 11 janvier 2012 relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général ; n° 2012/C 8/02 du 11 janvier 2012 ; paragraphes 1 et 2.

¹⁷⁶ Communication de la Commission, *ibid.*

¹⁷⁷ La Commission européenne a défini les SIEG comme « *des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui seraient exécutées à des conditions différentes en termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché en l'absence d'une intervention de l'État. L'obligation de service public est imposée au prestataire par mandat, sur la base d'un critère d'intérêt général garantissant la fourniture du service à des conditions lui permettant de remplir sa mission* ». Communication du 20 décembre 2011, C (2011) 900 final.

¹⁷⁸ CJUE, Arrêt du 10 décembre 1991, Affaire C-179/90, paragraphe 27.

¹⁷⁹ Décision de la Commission du 2 mai 2013 concernant l'aide d'État SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) mise à exécution par la France en faveur de la SNCM ; L 220, 17 août 2013, paragraphe 194.

¹⁸⁰ Communication de la Commission, n° 2012/C 08/02 du 11 janvier 2012 précitée, voir point 46 ; arrêt du 15 juin 2005 dans l'affaire T-17/02, *Fred Olsen* (point 216) ; arrêt du 12 février 2008 dans l'affaire T-289/03, *BUPA e.a./Commission* (points 165 et suivants).

¹⁸¹ Affaire C-280/00 *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* du 24 juillet 2003; voir paragraphe 95.

- Deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente ;
- Troisièmement, la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service publics, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations ;
- Quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations ».

230. En complément de cette jurisprudence, la Commission a, de son côté, adopté entre 2011 et 2012 un nouveau cadre juridique, qui précise notamment les conditions de la compatibilité des compensations de service public en faveur des SIEG lorsqu'elles sont constitutives d'aides d'État (c'est-à-dire lorsque l'un au moins des quatre critères *Altmark* précité n'est pas rempli), et qui est composé des instruments suivants :

- la décision de la Commission du 20 décembre 2011¹⁸², qui « énonce les conditions en vertu desquelles les aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont compatibles avec le marché intérieur et exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité » ;
- la première communication de la Commission du 11 janvier 2012¹⁸³, qui précise les conditions dans lesquelles les aides d'État, qui n'entrent pas dans le champ d'application de la décision de 2011 précitée, peuvent, après notification, être déclarées compatibles avec le marché intérieur ;
- la seconde communication de la Commission du 11 janvier 2012¹⁸⁴, qui clarifie les notions essentielles d'activité économique, d'entreprise, de SIEG ou de ressources d'État, nécessaires à l'application des règles en matière d'aides d'État prévue par la décision de 2011 précitée ;
- le Règlement de la Commission du 25 avril 2012 relatif aux aides de *minimis*¹⁸⁵, qui précise le nouveau seuil, de 500 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux consécutifs, en deçà duquel les compensations octroyées à certaines entreprises en charge d'un SIEG ne relèvent pas du contrôle des aides d'État.

¹⁸² Décision de la Commission du 20 décembre 2011 n° 2012/21/UE relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général. [Lien.](#)

¹⁸³ Communication de la Commission du 11 janvier 2012 n° 2012/C 8/03.

¹⁸⁴ Communication de la Commission du 11 janvier 2012 n° 2012/C 8/02, références précitées.

¹⁸⁵ Règlement (UE) de la Commission n° 360/2012 du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de *minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général.

231. En tout état de cause, l'article 106 paragraphe 2 du TFUE¹⁸⁶ soumet la gestion des SIEG aux règles européennes de concurrence, dans la limite où elles ne font pas obstacle à l'accomplissement des missions d'intérêt général.

b) Le Règlement « Cabotage » de 1992 fixant le cadre d'intervention des États membres en matière de desserte maritime

232. **L'article 1^{er} du règlement « Cabotage » du 7 décembre 1992 précité a consacré le principe de libre prestation des services de transport maritime par les compagnies maritimes ressortissantes de l'Union à l'intérieur d'un État membre :** « *À partir du 1^{er} janvier 1993, la libre prestation des services de transport maritime à l'intérieur d'un État membre (cabotage maritime) s'applique aux armateurs communautaires exploitant des navires immatriculés dans un État membre et battant pavillon de cet État membre, sous réserve que ces navires remplissent toutes les conditions requises pour être admis au cabotage dans cet État membre, y compris les navires immatriculés dans le registre Euros dès que ce registre aura été approuvé par le Conseil* ».

233. Ce cadre réglementaire, en vigueur depuis près de trois décennies, a instauré un principe de neutralité sur le marché qui s'impose aux autorités publiques organisatrices de transports, afin de ne pas entraver le jeu de la concurrence entre les compagnies maritimes. Le règlement autorise toutefois ces autorités à intervenir dans l'organisation des transports maritimes, dans l'hypothèse d'une carence de l'initiative privée, c'est-à-dire dans les cas où le jeu spontané du marché ne suffit pas à répondre à la demande des usagers pour le transport de passagers et/ou de marchandises.

234. **En application du règlement « Cabotage », deux modes de gestion publique, qui peuvent se cumuler, sont possibles : les contrats de DSP et les OSP,** qui posent chacun des exigences dont le respect peut donner lieu au versement d'une compensation financière. Les contrats de DSP sont, en l'espèce, définis comme ceux conclus « *entre les autorités compétentes d'un État membre et un armateur communautaire dans le but de fournir au public des services de transport suffisants* » ; les OSP comme « *les obligations que, s'il considérait son propre intérêt commercial, l'armateur communautaire en question n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions* »¹⁸⁷.

235. Les contrats de DSP sont passés avec un exploitant déterminé ou un nombre limité d'exploitants. Ils permettent d'imposer des contraintes plus lourdes que dans le cadre d'un régime d'OSP. En effet, la Commission précise, dans sa communication interprétative du 22 avril 2014 du règlement « Cabotage », que par rapport aux OSP, les contrats de DSP peuvent comporter des exigences de qualité supplémentaires¹⁸⁸. Pour les OSP, l'autorité organisatrice doit se limiter aux exigences liées « *aux ports à desservir, la régularité, la*

¹⁸⁶ Article 106 paragraphe 2 du TFUE : « *Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union* ».

¹⁸⁷ Article 2, point 3 et 4, du règlement « Cabotage » précité.

¹⁸⁸ Communication de la Commission du 22 avril 2014 n° COM(2014) 232 final relative à l'interprétation du règlement (CE) n° 3577/92 du Conseil concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) ; voir p. 15.

continuité, la fréquence, la capacité à prester le service, les tarifs pratiqués et l'équipage du navire »¹⁸⁹.

236. Si les États membres peuvent mettre en place des restrictions à la libre prestation de service de transport maritime, dans le respect des règles fixées en matière de SIEG, c'est à condition de respecter un cadre strict, d'abord défini par la Cour de justice dans les arrêts *Añalir* (2001)¹⁹⁰ puis *Naftiliaki* (2011)¹⁹¹, puis repris au niveau national par le Conseil d'État dans un arrêt du 13 juillet 2012¹⁹², aux termes duquel :

- « *En premier lieu, les États membres ne peuvent imposer des obligations de service public aux armateurs communautaires que si un besoin réel de service public peut être démontré [...]* » (soulignement ajouté). **En d'autres termes, une carence de l'initiative privée, qui échoue ou qui peine à satisfaire un besoin réel de service public, doit être démontrée par l'autorité organisatrice.** Cette condition s'impose de la même façon aux contrats de DSP, de sorte que ces deux modalités d'intervention publique (OSP et DSP), seules ou combinées pour une même liaison ou trajet, ne sont justifiées que si un besoin réel de service public est démontré¹⁹³ ;
- « *En deuxième lieu, ainsi qu'il résulte également de l'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 3577/92, une application concomitante des deux modalités doit être faite sur une base non discriminatoire à l'égard de tous les armateurs communautaires* » (soulignement ajouté). Cela implique notamment que les États membres n'imposent pas d'obligations destinées spécialement à une compagnie maritime donnée, ce qui empêcherait d'autres armateurs de l'Union d'entrer sur le marché ;
- « *En troisième lieu, s'agissant d'une entrave à la libre prestation des services de cabotage maritime, une éventuelle application concomitante des deux modalités doit, afin d'être justifiée et compatible avec l'article 4, paragraphes 1 et 2, dudit règlement, lu en liaison avec son article 1^{er}, être conforme au principe de proportionnalité. En d'autres termes, la combinaison des deux modalités d'exécution desdits services doit être appropriée afin de garantir un niveau suffisant de ceux-ci et ne pas comporter des effets restrictifs à la libre circulation des services de cabotage maritime qui iraient au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi* » (soulignement ajouté). Il en résulte que les États membres doivent justifier que leur intervention est nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi.

¹⁸⁹ Article 4, point 2 du règlement « Cabotage » ; références précitées.

¹⁹⁰ Arrêt CJUE du 20 février 2001, *Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Añalir)*, C-205/99, paragraphe 34.

¹⁹¹ Arrêt CJUE du 17 mars 2011, *Naftiliaki Etaireia Thasou et Amaltheia Naftiki Etaireia/Ypourgos Emporikis Naftilías*, C-128/10 et C-129/10, paragraphe 63.

¹⁹² Conseil d'État, *Compagnie Méridionale de Navigation (CMN)*, n° 355616, du 13 juillet 2012 ; « *il résulte des dispositions du règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil du 7 décembre 1992 [...], éclairées par le neuvième considérant du règlement [...] et interprétées par la Cour de justice des Communautés européennes dans l'arrêt du 20 février 2001, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Añalir, affaire C-205/99), que la conclusion d'un contrat de service public ayant pour objet l'attribution à un opérateur économique de prestations de transport maritime est subordonnée à l'existence d'un besoin réel de service public résultant de l'insuffisance des services de transport régulier, besoin qui doit être apprécié et constaté pour chaque ligne ou trajet (soulignement ajouté)* ».

¹⁹³ Arrêt CJUE, *Ibid.*, paragraphe 68.

237. À l'occasion du recours formé par la République française contre la décision précitée de la Commission du 2 mai 2013 relative à l'aide d'État accordée à la SNCM dans le cadre des contrats de DSP conclus pour la période 2007-2013, le Tribunal de l'Union européenne (ci-après « Tribunal de l'Union ») a défini précisément le cadre d'intervention des États membres en matière de SIEG et, plus particulièrement, en matière de cabotage maritime. Ainsi, « *pour qu'un service de cabotage maritime puisse être qualifié de SIEG, il faut qu'il réponde à un besoin réel de service public, démontré par l'insuffisance des services réguliers de transport dans une situation de libre concurrence, et que le périmètre du SIEG soit nécessaire et proportionné à ce besoin. Or, c'est incontestablement à l'État membre concerné [...] qu'il incombe d'effectuer cette démonstration, et ce en avançant des éléments suffisamment convaincants* ». La méconnaissance de ces différents critères est susceptible de constituer une « *erreur manifeste d'appréciation que la Commission est tenue de prendre en considération* »¹⁹⁴.
238. À cet égard, le Tribunal de l'Union a défini les trois étapes du test – dit « test SNCM » – devant être mis en œuvre par l'autorité délégante d'un État membre afin de démontrer l'existence d'un besoin réel de service public¹⁹⁵. Ainsi, cette autorité doit :
- premièrement, démontrer l'existence **d'une demande des usagers** pour tout ou partie des services entrant dans le périmètre du service public qu'elle a défini ;
 - dans l'hypothèse où une telle demande des usagers ne serait pas prouvée, le service public ou son périmètre ne peut être considéré comme nécessaire et proportionné à un besoin réel de service public et, partant, ne peut être qualifié de SIEG justifiant l'intervention publique selon quelque modalité que ce soit ;
 - dans l'hypothèse où, à l'inverse, une demande des usagers serait identifiée, il appartient à l'autorité délégante de procéder à la vérification de l'étape suivante du test ;
 - deuxièmement, vérifier que la demande des usagers, identifiée à l'étape précédente, **ne soit pas déjà satisfaite par les opérateurs du marché, en l'absence d'obligations fixées par les pouvoirs publics** ;
 - dans l'hypothèse où cette demande serait satisfaite par les opérateurs du marché opérant librement, il ne saurait y avoir de besoin de service public et, partant, aucune intervention publique ne saurait se justifier ;
 - dans l'hypothèse où, au contraire, il est prouvé que les opérateurs du marché opérant librement ne satisferaient pas à cette même demande, il appartient à l'autorité délégante de procéder à la vérification de l'étape suivante ;
 - troisièmement, s'assurer que **l'approche choisie pour répondre au besoin de service public qu'elle a identifié soit celle qui porte le moins atteinte aux libertés** essentielles au bon fonctionnement du marché intérieur ;
 - sur ce point, le Tribunal de l'Union précise que « *l'imposition d'OSP applicables à tous les transporteurs désireux d'offrir leurs services sur une*

¹⁹⁴ Tribunal de l'Union Européenne, affaire n° T-454/13, SNCM c/Commission, 1^{er} mars 2017, voir paragraphe 133.

¹⁹⁵ Tribunal de l'Union Européenne, affaire n° T-454/13, SNCM c/Commission, 1^{er} mars 2017, voir paragraphe 134.

liaison donnée et ne donnant pas nécessairement lieu à compensation financière entraîne des restrictions moins importantes à la libre prestation de services que l'octroi d'une compensation financière à un transporteur déterminé ou un nombre limité de transporteurs dans le cadre d'une DSP » (point 134, arrêt précité) ;

- sur cette base, si le besoin de service public identifié peut être satisfait par des OSP, sans subventions, sur une liaison donnée, une compensation financière, dans le cadre de contrats de DSP, ne pourrait donc être accordée par l'autorité délégante sans contrevenir à la réglementation européenne en matière d'aides d'État ;
- ce n'est que s'il est prouvé que des OSP imposées à toutes les compagnies maritimes ne suffiraient pas à répondre au besoin de service public identifié, sur une liaison donnée, qu'une compensation financière dans le cadre d'un contrat de DSP pourrait être envisagée.

239. Ainsi, si l'État membre dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans la définition d'un service public et de son périmètre, il doit veiller à appliquer le cadre fixé par le « test SNCM ». La Commission a d'ailleurs précisé, dans sa décision d'ouverture d'une enquête approfondie relative à l'aide octroyée par la France à la compagnie Corsica Linea dans le cadre des contrats de DSP conclus pour la période 2019-2020, que « *le test SNCM ne constitue pas une simple modalité que la Commission a suggérée, mais bien une exigence imposée par le juge de l'Union. Le libellé du point 134 de l'arrêt SNCM II [...] expose clairement les obligations que le juge de l'Union considère comme s'imposant aux États membres dans la définition et l'organisation d'un SIEG* »¹⁹⁶.

240. Enfin, à supposer que le service public soit convenablement défini, la Commission s'attache aussi à vérifier, dans le cadre de son contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, l'absence de toute surcompensation, le troisième critère *Altmark*¹⁹⁷ imposant que la compensation financière versée à la compagnie maritime délégataire se limite à couvrir les coûts engendrés par ce service public, assortis d'un bénéfice raisonnable¹⁹⁸.

2. LE CADRE INSTITUTIONNEL, ORGANISATIONNEL ET FINANCIER DE LA DESSERTE MARITIME EN CORSE

241. Les compétences en matière de transport maritime entre la Corse et le continent sont réparties entre plusieurs organes (a) qui gèrent, à l'échelon local, le service public de la desserte maritime (b) et allouent les aides financières nécessaires à son fonctionnement (c).

¹⁹⁶ Décision d'ouverture d'une enquête approfondie concernant l'aide d'État enregistrée sous le numéro SA.49207 du 28 février 2020, C(2020) 1089 final, voir paragraphe 87 : [lien vers la décision](#).

¹⁹⁷ Ibid., voir paragraphe 71.

¹⁹⁸ « *Selon le troisième critère établi par l'arrêt Altmark, la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'accomplissement des missions de service public, compte tenu des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable* », paragraphe 183, Ibid.

a) La répartition institutionnelle des compétences en matière de gestion du service public de la desserte maritime de la Corse

242. Depuis la loi du 13 mai 1991¹⁹⁹, la Collectivité de Corse – CdC (i.e. Collectivité territoriale de Corse - CTC, à l'époque de ladite loi)²⁰⁰ a pleine compétence pour l'organisation du service public des transports entre la Corse et le continent, dont la mise en œuvre est assurée par l'Office des Transports de la Corse (OTC).
243. Aux termes de l'article L. 4424-18 du CGCT²⁰¹, la CdC définit notamment les modalités d'organisation des transports maritimes entre l'île et le continent, en particulier en matière de desserte et de tarifs, sur la base du principe de continuité territoriale. À cette fin, l'article L. 4424-19 du même code²⁰² lui donne compétence pour imposer des OSP sur certaines liaisons maritimes et pour désigner, « *dans le respect des procédures de publicité et de mise en concurrence applicables* », des compagnies maritimes ressortissantes de l'UE ou de l'EEE pour exploiter ces liaisons. Enfin, la CdC gère les dotations de continuité territoriale (« DCT ») destinées à compenser le surcoût dû au respect des OSP, en application de l'article L. 4425-26 du CGCT²⁰³.
244. L'office des transports de la Corse (« OTC »)²⁰⁴ est un établissement public à caractère industriel et commercial (« EPIC ») placé sous la tutelle de la CdC. En vertu de l'article L. 4424-20 du CGCT²⁰⁵, il est chargé de trois types de missions :

¹⁹⁹ Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse. Cette loi a fait de la Corse une collectivité territoriale à statut particulier qui, dans tous les cas où n'existe aucune disposition spécifique, reste régie par les dispositions applicables aux régions.

²⁰⁰ En application de la loi n° 2015-991 (Loi « NOTRe ») portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, la « Collectivité Territoriale de Corse – CTC » est devenue la « Collectivité de Corse – CDC », qui constitue, à compter du 1^{er} janvier 2018, une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, en lieu et place de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse.

²⁰¹ Article L. 4424-18 du CGCT, dans sa rédaction actuellement en vigueur issue de l'ordonnance n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 : « *La collectivité territoriale de Corse définit, sur la base du principe de continuité territoriale destiné à atténuer les contraintes de l'insularité et dans les conditions de l'article L. 4425-26, les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et toute destination de la France continentale, en particulier en matière de desserte et de tarifs* ».

²⁰² Article L. 4424-19 du CGCT : « *Lorsque la collectivité territoriale de Corse décide de soumettre des liaisons de desserte maritime à des obligations de service public, elle peut, dans le respect des procédures de publicité et de mise en concurrence applicables, désigner pour l'exploitation de ces liaisons des compagnies maritimes dont la flotte est immatriculée dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'Espace économique européen et battant pavillon de cet État membre ou partie, sous réserve que les navires de cette flotte remplissent toutes les conditions fixées par cet État membre ou partie pour être admis au cabotage* ».

²⁰³ Article L. 4425-26 du CGCT, dans sa rédaction actuellement en vigueur issue de la loi n° 2017-289 du 7 mars 2017 : « *L'État verse à la collectivité territoriale de Corse un concours individualisé au sein de la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse, intitulé : "dotation de continuité territoriale", dont le montant évolue comme la dotation globale de fonctionnement. Cette évolution ne s'applique pas à compter de 2009. / Ce concours est principalement consacré à la mise en œuvre des dispositions des articles L. 4424-18 et L. 4424-19. [...]* ».

²⁰⁴ L'OTC a remplacé en 1991 l'Office des Transports de la Région de Corse (OTCR).

²⁰⁵ Article L. 4424-20 du CGCT, dans sa rédaction actuellement en vigueur issue de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 : « *Sous la forme d'un établissement public de la collectivité territoriale de Corse à caractère industriel et commercial, l'office des transports de la Corse, sur lequel la collectivité exerce son pouvoir de tutelle, a les missions ci-après définies [...]* ». voir suite [lien](#).

- (i) Conclure des conventions de DSP avec les compagnies désignées par la CDC pour l'exploitation des liaisons soumises à des OSP ;
- (ii) Répartir la partie des crédits relevant des DCT (ou « compensation financière ») entre les deux modes de transport, aérien et maritime ;
- (iii) Assurer la mise en œuvre de toute autre mission qui pourrait lui être confiée par la CdC dans la limite de ses compétences²⁰⁶.

245. La loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016, modifiant les dispositions de l'article L. 4424-20 précité, a prévu la possibilité pour l'OTC d'assurer également, par l'intermédiaire d'une convention signée avec la CdC, la gestion de tout ou partie des reliquats éventuels de la DCT.

b) Le mode de gestion actuel de la desserte maritime de la Corse

246. Il résulte du cadre institutionnel défini ci-dessus que la CdC a compétence pour imposer des OSP à tous les transporteurs assurant les liaisons maritimes entre la Corse et le continent, mais aussi pour désigner, dans le respect des procédures de publicité et mise en concurrence applicables, les compagnies qui exploiteront ces liaisons dans le cadre de DSP.

247. **Le régime d'OSP actuellement en vigueur pour la desserte entre la Corse et les ports de Marseille, Toulon et Nice** (régime d'« OSP 2019-2029 »), entré en application le 1^{er} octobre 2019 pour une durée de dix ans, a été défini par une délibération de l'Assemblée de Corse n° 18/266 AC du 27 juillet 2018. Il a été modifié par une nouvelle délibération du 25 avril 2019, prise pour tenir compte des recommandations formulées par la Commission dans une lettre du 30 octobre 2018²⁰⁷, à la suite d'une plainte déposée par la compagnie Corsica Ferries le 2 octobre 2018²⁰⁸.

248. **En sus de ce régime d'OSP, qui s'impose à toute compagnie opérant sur la desserte maritime entre la France continentale et la Corse, cinq contrats de DSP sont en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020 pour les lignes maritimes reliant le port de Marseille à cinq ports corses** (Ajaccio, Bastia, L'Île-Rousse, Propriano et Porto-Vecchio). Cette organisation a été approuvée par l'Assemblée de Corse selon la chronologie suivante :

- le principe d'un recours aux conventions de DSP couvrant la période du 1^{er} octobre 2019 au 31 décembre 2020 entre les ports corses et le port de Marseille a été approuvé par la délibération n° 18/267 AC du 27 juillet 2018 ;
- les contrats de DSP 2019-2020 pour les liaisons entre le port de Marseille et les ports d'Ajaccio, Bastia et L'Île-Rousse ont été approuvés par la délibération n° 19/179 du 27 juin 2019 ;

²⁰⁶ Voir le rapport de la Chambre Régionale des Comptes (CRC) de Corse du 15 novembre 2017, p. 9 (concernant les exercices 2010 et suivants de l'OTC).

²⁰⁷ Lettre de la Commission du 30 octobre 2018, rédigée dans le cadre d'une procédure EU-PILOT n° EUP (2018) 9367.

²⁰⁸ Plainte de la société Corsica Ferries, enregistrée sous le numéro CHAP (2018) 3321 portant sur l'incompatibilité de la délibération n° 18/266 AC de l'Assemblée de Corse du 27 juillet 2018 approuvant les obligations de service public de transport maritime de passagers et de marchandises entre les ports de Marseille, Toulon, Nice et les ports de Corse avec diverses dispositions du règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil du 7 décembre 1992 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) et plusieurs principes généraux du droit de l'Union, à savoir l'égalité de traitement, la libre prestation de service et la proportionnalité.

- l'attribution des DSP de la desserte des ports secondaires de Porto-Vecchio et de Propriano a nécessité plusieurs étapes :
 - o la procédure d'attribution des contrats de DSP 2019-2020, pour les liaisons entre Marseille et les ports de Porto-Vecchio et Propriano, a été déclarée infructueuse par la délibération précitée n° 19/179 du 27 juin 2019, de sorte que les précédents contrats de DSP, qui devaient expirer le 30 septembre 2019, ont été prolongés pour une durée de 4 mois, soit du 1^{er} octobre 2019 au 31 janvier 2020, par cette même délibération ;
 - o la procédure d'attribution a, à nouveau, été déclarée infructueuse par la délibération n° 20/001 AC du 9 janvier 2020, et les contrats de DSP ont été prolongés jusqu'au 30 avril 2020. La procédure a finalement été approuvée par délibération n° 20/070 AC du 24 avril 2020, pour la période du 1^{er} mai 2020 au 31 décembre 2020.

249. Le tableau ci-dessous récapitule l'organisation de la desserte maritime sous DSP en Corse pour la période 2016-2020.

Tableau n° 5 – Récapitulatif de l'organisation de la desserte maritime de la Corse sous DSP pour la période de 2016 à 2020

Tableau récapitulatif de l'organisation de la desserte maritime Corse sous DSP - Période de 2016 à 2020	Durée	Délibérations Assemblée de Corse	Ajaccio et Bastia	L'Île-Rousse	Propriano et Porto-Vecchio
du 1/10/2016 au 31/09/2017	12 mois	16/207 AC du 30 septembre 2016	Groupement La Méridionale / Corsica Linea	Corsica Linea	Groupement Corsica Linea/ La Méridionale
du 1/10/2017 au 30/09/2019	20 mois	17/007 AC du 26 janvier 2017 ; 17/234 AC du 28 juillet 2017	Groupement La Méridionale / Corsica Linea	Corsica Linea	Groupement Corsica Linea/ La Méridionale
du 1/10/2019 au 31/12/2020	15 mois	19/179 AC du 27 juin 2019	Corsica Linea	Corsica Linea	Lots infructueux
du 1/10/2019 au 31/01/2020	4 mois	19/179 AC du 27 juin 2019			Groupement Corsica Linea/ La Méridionale
du 1/02/2020 au 30/04/2020	3 mois	20/001 AC du 9 janvier 2020			La Méridionale
du 1/05/2020 au 31/12/2020	8 mois	20/070 AC du 24 avril 2020			La Méridionale
du 1/01/2021 au 31/12/2027	7 ans	19/437 AC du 29 novembre 2019		Non-attribuée	

Source : Autorité de la concurrence.

250. Le régime d'OSP 2019-2029 a été assoupli par la délibération de l'Assemblée de Corse n° 19/128 AC du 25 avril 2019 précitée pour les titulaires des DSP entre Marseille et les ports corses. Ainsi, lorsque des OSP et des DSP coexistent, des modalités de non-cumul sont prévues : « dans la mesure où la fréquence de rotations et les tarifs imposés à l'opérateur maritime délégataire de service public sont plus contraignants en régime [contractuel] de [...] DSP qu'en régime unilatéral d'OSP, il satisfait automatiquement à la fréquence et aux tarifs requis en OSP ». Par voie de conséquence, « si le délégataire de service public reste

soumis au régime d’OSP, les obligations de fréquence ou de tarifs qui lui sont imposées au titre du régime unilatéral d’OSP ne se cumulent pas avec celles qui lui sont imposées au titre de la concession de service public »²⁰⁹ (soulignement ajouté). Cette règle de non-cumul s’applique ligne par ligne : ainsi, les délégataires sont tenus de respecter les exigences de fréquences de rotations prévues par le régime d’OSP pour les autres lignes qu’ils choisiraient d’exploiter hors DSP.

c) Le cadre financier de la desserte maritime de la Corse

251. Dans le cadre des contrats de DSP conclus par l’OTC, une compensation financière est versée aux compagnies maritimes retenues pour assurer la desserte de la Corse, afin de couvrir le surcoût lié aux contraintes imposées (départs quotidiens, heures de départ et d’arrivée fixes toute l’année, tarifs imposés pour les résidents corses et pour les marchandises). Les montants versés au titre des contrats de DSP (entre 2007 et aujourd’hui) et des aides sociales (jusqu’en 2013) sont indiqués dans les tableaux ci-dessous :

Tableau n° 6 – Montants des compensations financières annuelles versées aux compagnies maritimes entre 2007 et 2019 au titre des DSP (en M€ courants)²¹⁰

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
104	99	105	114	100	111	92	99	99	71	80	85	89

Lecture : sommes totales, exprimées en M€, versées d’abord au groupement SNCM/CMN puis au groupement Corsica Linea/La Méridionale.

Source : Autorité de la concurrence

Tableau n° 7 – Montants des compensations annuelles versées aux compagnies opérant les ports de Toulon et de Nice au titre des aides sociales (en M€ courants)²¹¹

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
18	19	21	17	16	16	16

Lecture : sommes totales, exprimées en M€.

Source : Autorité de la concurrence

²⁰⁹ Délibération de l’Assemblée de Corse du 25 avril 2019, p. 6 ; références précitées.

²¹⁰ Sources : avis n° 12-A-05 du 17 février 2012 de l’Autorité de la concurrence, p 9 (période 2007-2009) ; rapport de la Chambre régionale des comptes Corse sur l’OTC du 15 novembre 2017, p. 20 (période 2010-2016) ; réponse de Corsica Linea au questionnaire de l’ADLC, p. 4 et 5 (2017 – 09/2019).

²¹¹ Sources du tableau : avis de l’Autorité de la concurrence n° 12-A-05 du 17 février 2012 relatif au transport maritime entre la Corse et le continent, p. 9 (période 2003-2010) ; rapport de la Chambre régionale des comptes Corse sur l’OTC du 15 novembre 2017, p. 20 (période 2011-2013).

Tableau n° 8 – Montants cumulés des compensations versées au titre des DSP et OSP

<i>Compensations versées aux compagnies maritimes opérant la desserte Corse-Continent au titre des DSP et des aides sociales</i>	<i>DSP</i>	<i>Montant total cumulé 2007-2019, en € courants</i>	<i>OSP</i>	<i>Montant total cumulé 2007-2013, en € courants</i>
				<i>1 248 000 000</i>

Source : Autorité de la concurrence

3. LES ENJEUX CONCURRENTIELS RÉSULTANT DE L'INTERVENTION PUBLIQUE DANS LE CADRE DE L'ORGANISATION DE LA DESSERTE MARITIME DE LA CORSE

252. **L'intervention publique dans l'organisation et la gestion du transport maritime entre la Corse et le continent soulève des enjeux concurrentiels à deux niveaux : les risques pour la concurrence en présence d'un régime d'OSP et des contrats de DSP subventionnés (a) et les modalités de sélection des délégataires de service public sur ces mêmes liaisons (b).**

a) Les risques pour la concurrence en cas de coexistence d'un régime d'OSP et de contrats de DSP subventionnés

253. Comme indiqué dans les développements précédents, la desserte maritime de la Corse est caractérisée par la « coexistence » d'opérateurs sous régime d'OSP non subventionnés et d'opérateurs sous contrats de DSP subventionnés par l'OTC. En contraignant les opérateurs non subventionnés à respecter certaines obligations de services, cette situation permet d'éviter un risque d'écrémage, qui consisterait, pour les concurrents non subventionnés, à pénétrer sur le marché de la desserte maritime en se positionnant uniquement sur ses segments les plus rentables (par exemple, la période estivale) et en laissant au délégataire les moins rentables (par exemple, le reste de l'année). Pour limiter ce risque, la Commission considère qu'il est possible « *d'imposer des obligations de service public légères à tous les exploitants d'une même ligne parallèlement à l'exécution d'un contrat de service* »²¹² (soulignement ajouté), celles-ci étant donc moins dommageables qu'une exclusivité.

254. Cependant, cette coexistence peut fausser le fonctionnement économique du secteur considéré, en créant une barrière à l'entrée des concurrents potentiels sur les lignes maritimes subventionnées. Comme l'indiquait l'Autorité dans son avis n° 12-A-05 du 17 février 2012, « *le fait de subventionner un opérateur économique pour assurer un ensemble de prestations est susceptible d'avantager cet opérateur dans la concurrence et peut conduire à des exclusivités de fait sur certains segments de marché* »²¹³. Dans une décision de mesures conservatoires dans le secteur du transport maritime entre la Corse et le continent, le Conseil

²¹² « [...] La Commission souligne cependant que, très souvent, des mesures moins restrictives que l'exclusivité peuvent être prises afin d'éviter l'écrémage du marché [...] » Communication de la Commission du 22 avril 2014 précitée relative à l'interprétation du règlement (CE) n° 3577/92 du Conseil concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) ; voir point 5.5.1., p. 21.

²¹³ Avis n° 12-A-05 du 17 février 2012 relatif au transport maritime entre la Corse et le continent de l'Autorité de la concurrence précité, paragraphe 81.

de la concurrence avait, sur ce point, déjà considéré que « *la situation au départ de Marseille s'analyse donc, malgré l'absence d'exclusivité juridique, comme une exclusivité de fait au profit des deux délégataires* »²¹⁴. Il avait, en effet, constaté que si les contrats de DSP n'imposaient pas d'exclusivité juridique, ils pouvaient dissuader un opérateur non subventionné de proposer une offre concurrente de celle proposée par l'opérateur délégataire : « *il n'est guère vraisemblable qu'un armateur, devant arbitrer entre les différentes destinations pour y affréter ses navires, juge les conditions de concurrence au départ du port de Marseille équivalentes à celles qu'il rencontre au départ de Toulon et de Nice* »²¹⁵.

255. Les interventions publiques dans un secteur économique peuvent, en effet, présenter un risque pour la concurrence. La Commission indique à cet égard qu'« *en imposant des obligations de service public, les États membres influent sur les conditions de l'accès au marché sur certaines routes, ce qui peut induire des distorsions de concurrence si cela ne s'effectue pas dans des conditions non discriminatoires* » (soulignement ajouté). Elle ajoute que « *si elles [les mesures d'intervention publique] outrepassaient ce qui est strictement nécessaire à cette fin, elles auraient pour effet de restreindre indûment une liberté essentielle au bon fonctionnement du marché intérieur* »²¹⁶ (entre crochets et soulignement ajoutés). L'appréciation de tels risques pour la concurrence, qui relève pour partie du contrôle des aides d'État, dépend du périmètre du service public répondant aux besoins des usagers. En application de l'Encadrement SIEG²¹⁷ et du « test SNCM »²¹⁸ précités, une consultation publique des opérateurs doit être réalisée afin de déterminer leur capacité à répondre à ce besoin dans trois hypothèses : soit en régime de libre prestation, soit en régime *unilatéral* d'OSP, soit encore, à titre subsidiaire, en régime *contractuel* de DSP. Une telle analyse contrefactuelle vise à déterminer le modèle d'intervention publique le moins attentatoire au fonctionnement du marché.
256. Sur ce point, dans sa décision d'ouverture portant sur l'aide d'État versée dans le cadre du contrat de DSP 2019-2020 entre Marseille-Ajaccio-Bastia-L'Île-Rousse, la Commission a considéré que les coûts directement liés à la réalisation de la prestation de service public concernée n'étaient pas les seuls à être pris en compte dans les paramètres de compensation²¹⁹, en contradiction avec le point 56 de sa communication SIEG²²⁰. Or, dans le cas de la desserte de la Corse, si le transport de passagers fait toujours partie du périmètre des contrats de DSP, seul le transport de marchandises et certaines catégories de passagers (i.e. malades,

²¹⁴ Décision du Conseil de la concurrence n° 06-MC-03 du 11 décembre 2006, voir paragraphe 106.

²¹⁵ Ibid., voir paragraphe 93.

²¹⁶ Communication de la Commission relative au règlement « Cabotage » précitée, voir 5.5., p. 21.

²¹⁷ Point n° 14 de l'Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public, 2012/C 8/03, du 11 janvier 2012.

²¹⁸ Tribunal de l'Union, affaire n° T-454/13 du 1^{er} mars 2017, point n° 134.

²¹⁹ Décision de la Commission européenne d'ouverture d'une enquête approfondie relative à l'aide d'État SA.49207, 22/02/2020, C(2020) 1089 final, voir paragraphe 164.

²²⁰ Point 56 : « *Lorsque l'autorité décide de compenser tous les éléments de coût du prestataire, elle doit établir, dès le départ, la façon dont ces coûts seront déterminés et calculés. Seuls les coûts directement liés à la prestation du SIEG peuvent être pris en compte dans ce contexte. Toutes les recettes de l'entreprise générées par la prestation du SIEG doivent être déduites* ». Communication de la Commission du 11 janvier 2012 relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général ; n° 2012/C 8/02 du 11 janvier 2012, point n°56.

étudiants, convoyeurs de remorques) font l'objet d'un subventionnement. De ce fait, des clés d'imputation des recettes et des coûts doivent nécessairement être définies afin de permettre la mise en place d'une comptabilité analytique distinguant l'activité de transport de passagers, d'une part, et celle de fret, d'autre part. Ceci est d'autant plus nécessaire que seuls des navires mixtes (i.e. transportant à la fois des passagers et du fret) desservent la Corse. La Commission conclut que la méthode actuellement utilisée de répartition des coûts ne permet pas de s'assurer que le montant de la subvention compense uniquement les surcoûts du service public. Elle n'exclut donc pas que « *l'absence de clés d'imputation appropriées et justifiées ne conduisent potentiellement à une subvention croisée* »²²¹. Dès lors, cela signifie qu'il pourrait exister un risque pour la concurrence lié au financement indirect de l'activité « passagers » (hors catégories de passagers particulières susmentionnées) par la compensation financière allouée à l'activité de fret. En conséquence, la Commission souligne que « *l'absence de mécanisme clair permettant de ne prendre en compte que le coût du SIEG doit être appréciée indépendamment de la part de marché des concurrents des délégataires, car l'examen de la Commission vise ici seulement à déterminer si, dans le cas présent, les quatre critères définis par l'arrêt Altmark sont cumulativement remplis afin de conclure à l'absence d'avantage, notion objective indépendante de la part de marché des différents opérateurs maritimes* »²²².

257. Enfin, l'accès au marché dépend aussi de la faculté laissée aux concurrents potentiels de se porter régulièrement candidats, en remplacement du délégataire en place. Le contrat de DSP doit donc être conclu pour une durée qui facilite un renouvellement des acteurs, sans toutefois qu'une durée trop courte décourage les candidatures, confrontées à l'impossibilité, par exemple, d'amortir les coûts d'investissements engagés. La Commission rappelle, dans sa communication interprétative du règlement cabotage précitée, « *qu'un contrat de service public conclu pour une durée supérieure à 6 ans ne satisfaisait pas, a priori, aux exigences de proportionnalité* »²²³. Un contrat de DSP de plus de 6 ans n'est toutefois pas nécessairement contraire au droit de l'Union. La Commission a ainsi admis qu'une telle durée pourrait être justifiée si elle ne créait pas de verrouillage du marché. À titre d'exemple, elle estime que ce serait le cas s'il s'agissait de couvrir les coûts d'achat d'un nouveau navire à grande vitesse (NGV) entrant dans les exigences définies par un régime d'OSP²²⁴.

b) La sélection des délégataires du service public de desserte maritime

258. L'attribution d'un contrat de DSP concernant *a priori* un seul opérateur, fait naître un risque de discrimination. Une procédure d'appel d'offres ouverte, transparente et non-discriminatoire veille précisément à éviter une telle situation, en prévoyant notamment dans le cahier des charges un délai « raisonnable » pour la remise des offres, un délai trop court tendant à favoriser l'opérateur sortant²²⁵.
259. Dans sa décision de 2009 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport maritime entre la Corse et le continent, le Conseil de la concurrence a d'ailleurs

²²¹ Décision de la Commission, ouverture d'une enquête approfondie relative à l'aide d'État SA.49207, 22/2/2020, C(2020) 1089 final, paragraphe 176.

²²² Ibid., paragraphe 177.

²²³ Communication de la Commission précitée, Ibid., point 5.5.2.

²²⁴ Communication de la Commission précitée, Ibid., point 5.5.2.

²²⁵ Communication de la Commission, références précitées, point n° 5.4.2.

expressément relevé qu'un délai trop court entre le lancement de la consultation et le dépôt des plis pouvait limiter le nombre de candidats²²⁶. Dans le même sens, l'Autorité de la concurrence, en 2010, a mis en garde contre le risque de constitution de barrières à l'entrée dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres, indiquant que « (...) *le coût de préparation d'une offre ou l'insuffisante qualité de l'appel d'offres peuvent dissuader des concurrents potentiels de se présenter* »²²⁷.

260. Afin de lever ces barrières et favoriser l'arrivée de nouveaux entrants, l'Autorité a indiqué dans son avis de 2012 précité que l'efficacité des appels d'offres est garantie lorsque l'autorité publique délégante veille à faciliter le renouvellement du contrat de DSP, en prévoyant par exemple des exigences réalistes dans le cahier des charges ou en dimensionnant aussi précisément que possible le service public à assurer. Ainsi, « *le manque de parité entre les candidats, qui se manifeste par un net avantage au sortant, peut en effet constituer un obstacle majeur. Dans le secteur du transport maritime, qui nécessite des investissements lourds dans des actifs d'une durée de vie importante, l'absence de concurrence lors du renouvellement des contrats est un enjeu important. Or les caractéristiques et la composition de la flotte de l'opérateur sortant lui procurent un avantage certain si le périmètre du service public est défini de telle sorte que seul un opérateur disposant d'une telle flotte puisse servir le marché* »²²⁸.
261. L'allotissement peut aussi faciliter le renouvellement des opérateurs délégataires. Dans son avis de 2009 relatif au transport urbain, l'Autorité a, par exemple, souligné que, malgré les économies d'échelle dont peut bénéficier un délégataire ayant remporté les DSP sur l'intégralité du réseau, la globalisation des lots peut conduire à un appauvrissement de l'offre, quantitatif (nombre de candidats potentiels) comme qualitatif (qualité des services proposés)²²⁹. L'allotissement ligne par ligne présente donc un double intérêt pour l'autorité publique : (i) faciliter l'exercice de la concurrence entre les différentes lignes alloties en favorisant l'entrée de nouveaux acteurs potentiels et la proposition de nouveaux services et (ii) sélectionner les offres économiques les plus avantageuses.

B. DES ERREMENTS DANS L'APPLICATION DES RÈGLES AYANT CONDUIT À UN CONTENTIEUX ABONDANT

262. **L'organisation de la desserte maritime a suscité, de longue date, de multiples contentieux tant au niveau européen, devant la Commission, le Tribunal de l'Union et la Cour de justice (1) qu'au niveau national, devant la juridiction administrative comme l'autorité de concurrence (2).**

²²⁶ Décision n° 09-D-10 du 27 février 2009 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport maritime entre la Corse et le continent, paragraphe 125.

²²⁷ Décision n° 10-DCC-198 du 30 décembre 2010 relative à la création d'une entreprise commune par Veolia Environnement et la Caisse des Dépôts et Consignations, paragraphe 486.

²²⁸ Avis n° 12-A-05 précité, paragraphe 96.

²²⁹ Avis de l'Autorité de la concurrence n° 09-A-55 du 4 novembre 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs, paragraphe 220.

1. LES ACTIONS DEVANT LA COMMISSION ET LA COUR DE JUSTICE EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT

263. Le secteur de la desserte maritime de la Corse a fait l'objet de deux principaux types de contentieux en matière d'aides d'État : l'un relatif à l'octroi d'une aide au sauvetage et à la restructuration à une compagnie maritime en difficulté (a), l'autre relatif au respect des règles européennes en matière de compensations financières accordées aux compagnies maritimes délégataires de service public (b).

a) Le contentieux relatif aux aides allouées dans le cadre de la restructuration de la SNCM

264. Après l'expiration de la convention signée entre 1976 et 2001²³⁰, la SNCM a rencontré de grandes difficultés financières. Malgré les subventions reçues, elle était lourdement endettée et était, par ailleurs, fragilisée par les mouvements sociaux auxquels elle était régulièrement confrontée²³¹.

265. Afin de faire face à ces difficultés, une aide d'État a été allouée à la SNCM, selon un plan de restructuration qui prévoyait notamment le remboursement d'une partie des dettes supportées par la compagnie par le biais d'une recapitalisation à hauteur de 66 millions d'euros. La décision de la Commission en juillet 2003 validant ce premier plan a toutefois été annulée par le Tribunal de l'Union en juin 2005²³². Par la suite, la Commission a approuvé le 8 juillet 2008²³³ un second plan d'aide à la restructuration. Cette décision a également été annulée par le Tribunal de l'Union, le 11 septembre 2012²³⁴.

266. À la suite de ces annulations successives, la Commission a finalement considéré que : « *l'apport de capital de 15,81 millions EUR [premier plan d'aide] et les trois nouvelles mesures mises en œuvre par les autorités françaises en 2006 [second plan d'aide], à savoir, la cession de 75 % de la SNCM au prix négatif de 158 millions EUR, l'augmentation de capital de 8,75 millions EUR souscrite par la CGMF et l'avance en compte courant de 38,5 millions EUR en faveur des salariés de la SNCM* »²³⁵ (entre crochets ajoutés) constituaient des aides d'État incompatibles avec le marché intérieur et que les autorités françaises ne s'étaient pas comportées comme un « investisseur avisé » en économie de marché en choisissant l'option de la privatisation de la SNCM plutôt que celle de la liquidation.

²³⁰ Elle a été validée par la Commission dans sa décision du 30 octobre 2001 concernant les aides d'État versées par la France à la Société nationale maritime Corse-Méditerranée (SNCM), JO L 50, 21 février 2002, p. 66.

²³¹ Le Monde, Fin de la grève à la SNCM, publié le 28 avril 2005, accessible à l'adresse suivante : [lien vers l'article](#).

²³² Décision de la Commission du 9 juillet 2003 n° C(2003) 2153 concernant l'aide à la restructuration que la France envisage de mettre à exécution en faveur de la Société nationale maritime Corse-Méditerranée (SNCM) ; Arrêt du TUE du 15 juin 2005 T-349/03.

²³³ Décision de la Commission du 8 juillet 2008, n° C(2008) 3182 concernant les mesures C 58/02 (ex N 118/02) que la France a mises à exécution en faveur de la Société Nationale Maritime Corse-Méditerranée (SNCM).

²³⁴ Arrêt du TUE du 11 septembre 2012, T-565/08.

²³⁵ Décision de la Commission du 20 novembre 2013, n° C (2013) 7066 final, voir l'article 1^{er}.

267. Les recours formés à la fois par la SNCM et la République française contre cette décision²³⁶ ont été rejetés par le Tribunal de l'Union²³⁷.

b) Le contentieux relatif aux compensations allouées dans le cadre des DSP de la desserte maritime de la Corse

268. Après l'entrée en vigueur du règlement « cabotage », deux DSP d'une durée de cinq et sept ans ont été mises en place (2002-2006 et 2007-2013) sur le seul port de Marseille. La Commission, puis le Tribunal de l'Union, ont estimé que la seconde DSP n'était pas conforme au droit européen.

269. La DSP 2007 – 2013 prévoyait un service permanent « passager et fret » à fournir pendant toute l'année sur toutes les lignes concernées (« service de base ») et un service « passager » complémentaire à fournir pendant les périodes de pointe sur les lignes Marseille-Ajaccio, Marseille-Bastia et Marseille-Propriano (« service complémentaire »).

270. Après une enquête approfondie réalisée en juin 2012²³⁸, ouverte à la suite d'une plainte déposée par Corsica Ferries, la Commission a considéré le 2 mai 2013²³⁹ que les compensations financières reçues par les compagnies SNCM et CMN dans le cadre du service de base étaient conformes aux règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État. En revanche, elle a estimé que le service complémentaire n'aurait pu être justifié que si son exploitation était indispensable à celle du service de base « *sur le fondement d'un ensemble de considérations techniques et économiques* ». Or, la Commission n'a constaté aucune complémentarité entre ces deux types de service, de sorte qu'elle a conclu que ce service complémentaire ne répondait pas à un besoin réel de service public. Ainsi, les compensations reçues par la SNCM au titre de ce service complémentaire ont été qualifiées d'aides d'État incompatibles, et partant, auraient dû être restituées (i.e. 220 millions d'euros²⁴⁰).

271. Les recours introduits par la République française et la SNCM devant le Tribunal de l'Union contre cette décision n'ont pas prospéré²⁴¹.

272. L'existence de tels précédents n'a pour autant pas mis fin aux difficultés juridiques rencontrées dans l'organisation de la desserte maritime de la Corse. En effet, la Commission

²³⁶ Commission européenne, n° C (2013) 7066 final (voir détail, registre des aides d'État n° SA.16237).

²³⁷ TUE, Arrêt T-1/15, *SNCM /Commission*, 6 juillet 2017 ; TUE, T-74/14, *République française/Commission*, 6 juillet 2017.

²³⁸ Voir la lettre de la Commission adressée à la France à la suite de l'enquête approfondie de juin 2012, n° C(2012) 4231 final.

²³⁹ Commission européenne, 2 mai 2013, n° C (2013) 1926 final concernant l'aide d'État SA.228432012/C mise à exécution par la France en faveur de la Société Nationale Corse Méditerranée et la Compagnie Méridionale de Navigation.

²⁴⁰ Voir paragraphe 218 de la décision de la Commission C (2013) 1926 du 2 mai 2013 concernant les aides d'État enregistrées sous le numéro SA.22843. Il faut préciser qu'à ce montant de 220 millions d'euros s'ajoute celui des aides à la restructuration de la SNCM qui s'élèvent également à 220 millions d'euros, portant le montant total des aides incompatibles à restituer à l'État à 440 millions d'euros (voir article 1^{er} de la décision de la Commission n° C(2013) 7066 du 20 novembre 2013, concernant les aides d'État enregistré sous le numéro SA.16237).

²⁴¹ TUE, *République française c/ Commission*, affaire n° T-366/13, 1^{er} mars 2017 ; TUE, *SNCM c/ Commission*, affaire n° T-454/13, 1^{er} mars 2017.

a récemment décidé d'ouvrir une enquête approfondie sur la compatibilité de la DSP pour la période du 1^{er} octobre 2019 au 31 décembre 2020 avec le droit des aides d'État²⁴². À titre préliminaire, elle estime dans la décision d'ouverture que :

- (i) les trois contrats de DSP conclus avec Corsica Linea pour assurer les liaisons entre Marseille et les ports principaux d'Ajaccio et de Bastia, d'une part, et le port secondaire de L'Île-Rousse, d'autre part, pourraient constituer des aides d'État incompatibles avec le marché intérieur ;
- (ii) les compensations financières reçues au titre du service public pourraient procurer à ladite compagnie délégataire un « *avantage indu sur ses concurrents, en violation des règles de l'UE en matière de services d'intérêt économique général (SIEG)* ».

2. LES ACTIONS DEVANT LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES FRANÇAISES ET LE CONSEIL DE LA CONCURRENCE EN MATIÈRE DE COMMANDE PUBLIQUE

273. En vue du renouvellement de la DSP pour la période 2007-2013, un appel d'offres a été organisé en mai 2006 par la Collectivité de Corse et l'OTC afin d'assurer le service public de la desserte maritime entre le port de Marseille et cinq ports corses. La SNCM a soumis une offre globale et indivisible sur les cinq liaisons concernées et le groupement momentané constitué par Corsica Ferries et La Méridionale (CMN à l'époque des faits) a également déposé une offre portant alternativement soit sur les lignes Marseille-Bastia et Marseille-Propriano, soit sur les lignes Marseille-Ajaccio et Marseille-Propriano. La Collectivité de Corse a finalement choisi d'engager des négociations avec la SNCM. Dans ce contexte, plusieurs contentieux ont été portés parallèlement devant les juridictions administratives et le Conseil de la concurrence.
274. Corsica Ferries a saisi le juge du référé précontractuel du Tribunal administratif de Bastia pour contester la procédure de passation de la DSP concernée. Le TA, tout en estimant que la Collectivité de Corse avait, à juste titre, écarté les offres individuelles, a considéré qu'elle avait, en revanche, méconnu les règles de concurrence en rejetant la candidature du groupement et lui a enjoint de procéder à un nouvel examen de la candidature et des offres du groupement²⁴³. Il a, toutefois, rejeté le surplus des conclusions dont il était saisi, visant à ce que l'offre individuelle de la société Corsica Ferries, pour certaines lignes, soit prise en compte par la Collectivité de Corse.
275. Saisi d'un pourvoi en cassation par Corsica Ferries, le Conseil d'État a finalement conclu, dans un arrêt du 15 décembre 2006, à l'annulation de toute la procédure de passation de la DSP de desserte maritime Marseille-Corse pour la période 2007-2013²⁴⁴.
276. Parallèlement à cette procédure, Corsica Ferries et La Méridionale ont dénoncé au Conseil de la concurrence une pratique d'entente anticoncurrentielle lors de la passation de cette même DSP 2007-2013. Dans sa décision n° 06-MC-03 du 11 décembre 2006, le Conseil a considéré que, dans la mesure où « *aucune compagnie ou groupement de compagnies ne*

²⁴² Décision de la Commission d'ouverture d'une enquête approfondie concernant l'aide d'État, enregistrée sous le numéro n° SA.49207, accessible à l'adresse suivante : [lien](#).

²⁴³ Ordonnance du juge des référés du Tribunal administratif de Bastia du 23 octobre 2006, n° 061190, 061191, 061220.

²⁴⁴ Arrêt du Conseil d'État du 15 décembre 2006, n° 298618.

pouvait raisonnablement déposer dans les délais requis une offre portant sur l'ensemble des lignes de nature à concurrencer une offre globale de la SNCM », cette dernière, en déposant une offre globale et indivisible, était susceptible d'avoir abusé de sa position dominante²⁴⁵. S'il a jugé irrecevable la saisine en tant qu'elle dénonçait une entente anticoncurrentielle, le Conseil a néanmoins décidé, tenant compte de la signature imminente du contrat de renouvellement, de prononcer des mesures conservatoires face au risque d'abus de position dominante et a donc enjoint à la SNCM de rendre son offre globale divisible, pour permettre à la Collectivité de Corse de comparer les offres ligne par ligne et d'envisager une attribution partielle de ces lignes²⁴⁶.

277. Une nouvelle procédure a donc été lancée par la CdC pour la même période et les mêmes dessertes. La société Corsica Ferries s'est portée candidate à titre individuel sur les lignes Ajaccio, Propriano et Porto-Vecchio (sous la forme à la fois d'une offre globale portant sur ces trois lignes et d'offres ligne par ligne), le groupement constitué par la SNCM et La Méridionale se portant quant à lui candidat sur les cinq lignes.
278. Ce groupement ayant été sélectionné par la CdC pour engager une négociation sur l'offre proposée, Corsica Ferries a, de nouveau, saisi le juge du référé précontractuel du Tribunal administratif de Bastia. Par une ordonnance du 27 avril 2007, ce dernier a annulé la phase de négociation de la nouvelle procédure de passation de la DSP 2007-2013, pour violation du principe d'égalité entre les candidats et a enjoint à la CdC de reprendre la discussion avec tous les candidats.
279. Le Conseil d'État a rejeté par un arrêt du 5 juin 2007²⁴⁷ le pourvoi formé par Corsica Ferries tendant à faire annuler l'ensemble de la procédure organisée pour le renouvellement de la DSP de desserte maritime de la Corse à partir du port de Marseille. Il n'a, par ailleurs, pas remis en cause l'annulation de la phase de négociation prononcée par le juge du référé précontractuel du Tribunal administratif de Bastia²⁴⁸.
280. Corsica Ferries a simultanément saisi, à nouveau, le Conseil de la concurrence, en mars 2007, aux fins de voir prononcer des mesures conservatoires en raison de l'existence, selon elle, d'une entente anticoncurrentielle entre la SNCM et La Méridionale consistant à *« mettre en place un groupement momentané d'entreprises sans justification technique ou économique, dont l'objet et l'effet serait d'éliminer toute concurrence entre elles et de réduire fortement la pression concurrentielle que peut exercer la société Corsica Ferries dans le cadre de l'appel d'offres pour le renouvellement de la délégation du service public de la desserte maritime de la Corse à partir de Marseille »*. La compagnie a également fait valoir que le groupement aurait abusé de sa position dominante collective *« en demandant un montant de subvention excessif et manifestement disproportionné par rapport aux montants sollicités par la SNCM dans le cadre de sa précédente offre globale de 2006. Ce niveau de subvention permettrait aux membres du groupement de dégager des profits*

²⁴⁵ Décision du Conseil de la concurrence n° 06-MC-03 du 11 décembre 2006 relative à des demandes de mesures conservatoires dans le secteur du transport maritime entre la Corse et le continent ; voir paragraphes 119 et 125.

²⁴⁶ Ibid., paragraphe 131.

²⁴⁷ Voir l'arrêt du Conseil d'État, 5 juin 2007, n° 305280.

²⁴⁸ La DSP entre Marseille et la Corse avait alors été attribuée au groupement SNCM/ La Méridionale par une délibération n° 07/108 du 7 juin 2007, attaqué par Corsica Ferries. L'arrêt de la Cour administrative de Marseille du 6 avril 2016 (n° 12MA0298) a finalement marqué la fin du contentieux relatif à la légalité de l'attribution de la DSP 2007-2013, en prononçant l'annulation de ladite délibération.

injustifiés, créant ainsi un risque de subvention croisée entre l'activité de gestion déléguée du service public depuis le port de Marseille et l'exploitation des liaisons depuis Nice et Toulon ». Cette demande a été rejetée par une décision du 6 avril 2007²⁴⁹.

281. Plus tard, en 2009, dans la décision au fond²⁵⁰ faisant suite aux mesures conservatoires prononcées le 11 décembre 2006 et relatives à un risque d'abus de position dominante de la SNCM (voir ci-avant paragraphe 276), le Conseil de la concurrence a sanctionné la SNCM à hauteur de 300 000 euros, au motif que : « *l'offre de la SNCM était à la fois globale et indivisible. Or, elle est intervenue dans un contexte bien particulier caractérisé, d'une part, par l'incapacité de toute autre compagnie ou groupement de compagnies de déposer dans les délais requis une offre portant sur l'ensemble des lignes, de nature à concurrencer l'offre globale de la SNCM, et d'autre part, par l'incapacité pour la collectivité, du fait de l'indivisibilité de l'offre présentée par la SNCM et du refus de celle-ci de s'engager sur le montant de la subvention demandée ligne par ligne, de comparer les différentes offres en concurrence sur leurs mérites propres. Dans un tel contexte, l'offre globale et indivisible présentée par la SNCM, entreprise incontournable dans l'appel d'offres, avait bien un objet anticoncurrentiel car elle aurait abouti de manière certaine à évincer les autres candidats, si elle avait pu prospérer* » (soulignement ajouté).
282. Par ailleurs, devant les juridictions administratives, l'annulation de la DSP 2007-2013 et la décision de la Commission de 2013 précitée qualifiant d'aide d'État illégale et incompatible²⁵¹ le service complémentaire également fourni dans le cadre de cette même DSP, ont conduit à l'ouverture d'un autre volet contentieux, mené par Corsica Ferries, en indemnisation du préjudice subi durant cette période²⁵². Parallèlement, un troisième volet contentieux, portant cette fois sur le recouvrement de ces sommes illégalement versées²⁵³, a été mené devant le juge administratif²⁵⁴, après un arrêt en manquement de la Cour de justice condamnant la France²⁵⁵.

²⁴⁹ Décision du Conseil de la concurrence n° 07-D-13 du 6 avril 2007 relative à de nouvelles demandes de mesures conservatoires dans le secteur du transport maritime entre la Corse et le continent.

²⁵⁰ Décision du Conseil de la concurrence n° 09-D-10 du 27 février 2009 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport maritime entre la Corse et le continent ; voir paragraphe 177.

²⁵¹ Décision de la commission européenne n° C/2013 1926 (final) concernant l'aide d'État SA. 22843, 2 mai 2012, voir point n° 214.

²⁵² Sur le contentieux indemnitaire de Corsica Ferries ; voir les arrêts du Tribunal administratif de Bastia du 23 février 2017, n° 1500375 ; Cour administrative d'appel de Marseille du 12 février 2018 n° 17MA01582-17MA01583 ; Cour administrative d'appel de Marseille du 2 mars 2020, n° 19MA01498 ; Conseil d'État du 6 novembre 2020, n° 439598.

²⁵³ La Commission avait ordonné, dans sa décision du 2 mai 2013 précitée (n° 2013/435/UE, aide d'État SA.22843 (2012/C), la récupération des aides versées au titre du service complémentaire. Le Tribunal de l'Union avait confirmé cette décision dans son arrêt du 1er mars 2017 précité (TUE, SNCM c/ Commission européenne, T-454/13), qui n'a fait l'objet d'aucun pourvoi.

²⁵⁴ Des titres exécutoires avaient été émis par l'OTC en 2014 à l'encontre de la SNCM, qui avait saisi le tribunal administratif de Bastia de demandes d'annulation de ces titres, rejetées par un jugement du 23 février 2017. Ce jugement a été confirmé par un arrêt du 18 juin 2018 de la cour administrative d'appel de Marseille, contre lequel la SNCM, représentée par son liquidateur, s'est pourvue en cassation devant le Conseil d'État. Voir les décisions : Tribunal administratif de Bastia n° 1401069 et 1401070 du 23 février 2017 ; Cour administrative d'appel de Marseille n° 17MA01653 du 18 juin 2018 ; Conseil d'État n° 423343 du 28 juin 2019.

²⁵⁵ CJUE, 9 juillet 2015, Commission européenne c/ République française, C-63/14.

283. Enfin, la DSP initialement prévue pour la période 2014-2023 a également fait l'objet d'un contentieux. Dans le cadre de l'attribution de cette DSP, l'offre de Corsica Ferries portant sur chacune des 5 liaisons proposées (entre Marseille et les ports de Bastia, Ajaccio, Calvi, Propriano et Porto-Vecchio), d'une part et sur le « Grand Sud » (i.e. englobant les ports d'Ajaccio, Propriano et Porto-Vecchio), d'autre part, a été rejetée par la CdC. Les différentes juridictions de contrôle²⁵⁶ ont annulé cette DSP sur le fondement de la violation du principe d'égalité entre les candidats au détriment de Corsica Ferries et du droit européen des aides d'État. Afin d'assurer la continuité territoriale du service public des liaisons maritimes entre Marseille et les ports de la Corse, le Tribunal de Bastia a finalement ordonné la résiliation des conventions avec effet au 1^{er} octobre 2016²⁵⁷. En outre, la DSP pour les lignes Marseille-Bastia, Marseille-Ajaccio et Marseille-L'Ile-Rousse, attribuée à Corsica Linea pour la période d'octobre 2019 à décembre 2020, a fait l'objet d'un recours en annulation devant le juge des référés par Corsica Ferries, d'une part, et La Méridionale, d'autre part. Dans le cadre de la procédure de publicité et de mise en concurrence pour l'attribution de ladite DSP, la Collectivité de Corse avait en effet refusé les offres respectivement déposées par ces deux compagnies. Toutefois, le Tribunal administratif de Bastia, puis le Conseil d'État, ont rejeté leurs requêtes²⁵⁸.

II. Des marchés du transport maritime marqués par une forte intervention publique

284. Le secteur de la desserte maritime de la Corse est composé de plusieurs marchés dont il convient de préciser la délimitation, tant sous l'angle des marchés de services (A) que des marchés géographiques pertinents (B), avant d'en expliquer les modalités de fonctionnement (C).

A. LA DÉLIMITATION DES MARCHÉS DE SERVICES PERTINENTS

285. Le secteur de la desserte maritime de la Corse se répartit entre deux marchés distincts, le marché du transport maritime de passagers (1), d'une part, et celui des marchandises (2), d'autre part²⁵⁹.

286. La Commission a précisé, dans une décision du 29 mai 2006 relative à la prise de participation de Veolia Transport et Butler Capital Partners dans le capital de la SNCM, que

²⁵⁶ Tribunal administratif de Bastia, 7 avril 2015, n° 1300938 ; Cour administrative d'appel de Marseille, 4 juillet 2016, n° 15MA02101, Conseil d'État n° 403335 du 25 octobre 2017.

²⁵⁷ Tribunal administratif de Bastia, 7 avril 2015, n° 1300938.

²⁵⁸ Sur le contentieux de Corsica Ferries : Tribunal administratif de Bastia, 18 décembre 2018, n° 1801248 ; Conseil d'État, 22 mai 2019, n° 426763. Sur le contentieux de la Méridionale : Tribunal administratif de Bastia, 19 mars 2019, n° 1900289 ; Conseil d'État, 24 juin 2019, n° 429407.

²⁵⁹ Voir la décision de la Commission européenne du 9 juillet 2003 concernant l'aide à la restructuration que la France envisage de mettre à exécution en faveur de la Société nationale maritime Corse-Méditerranée (SNCM), n° 2003-2153, paragraphe 49.

« les principaux marchés concernés par l'opération sont les marchés des services de transport maritime régulier de passagers et de marchandises »²⁶⁰. Selon elle, l'offre de places de passagers et l'offre de mètres linéaires de fret ne sont pas substituables pour les demandeurs de services de transport, même si ces deux services peuvent être assurés par les mêmes navires « mixtes » (ou « Ro-Pax », c'est-à-dire transportant à la fois des passagers et leurs véhicules et des marchandises).

287. Cette analyse a été reprise par le Conseil de la concurrence, en 2006, dans sa décision de mesures conservatoires dans le secteur du transport maritime entre la Corse et le continent²⁶¹.

1. LE MARCHÉ DU TRANSPORT DES PASSAGERS ET DE LEURS VÉHICULES

288. Dans sa décision précitée du 29 mai 2006, la Commission avait estimé que « le marché pertinent inclut le transport de passagers et des véhicules de tourisme »²⁶². De fait, concernant le transport des passagers, la demande émane de personnes accompagnées ou non de leurs véhicules (autos, motos ou camping-cars, par exemple). Ce marché pourrait par ailleurs être segmenté entre les passagers réguliers, d'une part, et les touristes, d'autre part, mais cette question a été laissée ouverte par la pratique décisionnelle.

289. Si la Commission avait choisi, dans cette même décision, de ne pas inclure les services de transport aérien et de transport maritime régulier de passagers dans le même marché pertinent, cela tenait à l'absence de chevauchement entre les activités respectives des parties à l'opération de concentration alors contrôlée²⁶³. Ainsi, la question d'une possible concurrence intermodale entre certains services maritimes et aériens n'a pas été tranchée et demeure pertinente. Ainsi, dans une décision de concentration *Aegean/Olympic* du 9 novembre 2013²⁶⁴, la Commission s'est interrogée sur la pertinence d'inclure les services aériens et maritimes au sein d'un même marché pertinent de services pour certaines liaisons reliant la Grèce continentale (i.e. Athènes) et certaines îles de son territoire. Elle a, en outre, opéré une segmentation entre deux types de passagers : les passagers « avec contrainte de temps »²⁶⁵ ("*time sensitive*" passengers) et ceux « sans contrainte de temps » ("*non-time*

²⁶⁰ Décision de concentration de la Commission Européenne, Affaire n° COMP/M.4206 - Veolia Transport-BCP/SNCM, du 29 mai 2006.

²⁶¹ Décision n° 06-MC-03 du 11 décembre 2006 relative à des demandes de mesures conservatoires dans le secteur du transport maritime entre la Corse et le continent.

²⁶² Décision de la Commission européenne précitée du 29 mai 2006, point n° 17, p. 3.

²⁶³ Ibid., point n° 20 : « Il n'est pas nécessaire de se prononcer plus avant sur le point de savoir s'il convient de considérer des modes alternatifs de transport (transport aérien par exemple), en raison de l'absence de chevauchement entre les activités des parties concernées. En effet, ni BCP, ni Veolia Transport ne proposent de services de transport régulier de passagers par voie maritime, aérienne ou terrestre sur les routes de la SNCM ou des routes qui pourraient être considérées comme substituables du fait de leur proximité géographique [...] ».

²⁶⁴ European Commission, Merger Procedure, Case n° COMP/M.6796, *Aegean/Olympic II*, 9/10/2013, voir à partir du 6.2.5 p. 16. [Lien vers la décision.](#)

²⁶⁵ "TS passengers tend to travel for business purposes, require significant flexibility of their tickets (such as cost-free cancellation and modification of the time of departure) and tend to pay higher prices for this flexibility". Traduction non certifiée : les passagers avec contrainte de temps ont tendance à voyager à des fins professionnelles, ont besoin des conditions de réservations flexibles (telles que l'annulation gratuite et la modification des heures de départ) pour lesquelles ils sont prêts à payer des prix plus élevés.

*sensitive" passengers)*²⁶⁶. Ce type d'analyse concurrentielle des marchés de services réguliers de transport maritime et aérien de passagers pourrait d'ailleurs être utilement dupliqué entre la Corse et le continent.

290. Enfin, dans sa décision de décembre 2006 précitée²⁶⁷, une autre segmentation a été envisagée par le Conseil de la concurrence entre deux catégories de passagers : « *il n'est pas exclu qu'il existe deux marchés de services : le marché de passagers voyageant en période de basse saison et le marché de passagers voyageant en période de pointe, sur lequel la demande est essentiellement constituée par la clientèle des touristes* ». Mais si les tests de marché réalisés à cette occasion n'ont pas analysé cette question, qui reste, à ce jour, ouverte, elle pourrait aussi être posée pour les services de transport régulier de passagers entre la Corse et le continent.

2. LE MARCHÉ DU TRANSPORT DES MARCHANDISES

291. Concernant le fret, sont distingués les services de transport de marchandises par navires rouliers (soit par navires dits « Ro-Ro » pour « roll-on/roll-off », soit par navires « Ro-Pax » qui transportent également des passagers) par opposition aux navires porte-conteneurs ou encore aux navires vraquiers. Il faut préciser, à ce stade, que les marchandises pour la Corse sont convoyées par fret roulant, au moyen de remorques transportées uniquement sur des navires « Ro-Pax ». Les ports corses n'étant pas équipés pour accueillir des containers ou du vrac, ces autres types de transports ne sont donc pas concernés par la présente analyse.
292. La Commission n'avait pas délimité, dans ses premières décisions²⁶⁸ relatives au transport maritime entre l'Angleterre et l'Europe continentale, des marchés pertinents distincts en fonction des moyens de transport utilisés, navires « Ro-Ro » (i.e. transportant essentiellement des marchandises²⁶⁹) ou « Ro-Pax » (i.e. transportant passagers et marchandises²⁷⁰) et avait retenu un marché global du transport de fret entre l'Angleterre et le continent européen. Dans sa décision *DFDS/Norfolk*²⁷¹, elle s'est toutefois interrogée sur la pertinence d'une telle segmentation, tout en laissant la question ouverte, le test de marché réalisé dans cette affaire n'ayant pas apporté de réponse conclusive. En effet, elle a indiqué que ces deux types de navires transportent généralement des marchandises à roues (camions,

²⁶⁶ “*NTS customers travel predominantly for leisure purposes or to visit friends and relatives, book a long time in advance, do not require flexibility with their booking and are generally more price-sensitive*”. Traduction non certifiée : les clients sans contrainte de temps voyagent principalement à des fins de loisirs ou pour rendre visite à des amis ou parents, réservent longtemps à l'avance, n'ont pas besoin de réservations flexibles et sont généralement plus sensible au prix.

²⁶⁷ Décision du Conseil de la concurrence, *ibid.*, paragraphe 70.

²⁶⁸ Voir les décisions de la Commission européenne 1999/421/CE du 26 janvier 1999, relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CE et COMP/M.2838 du 07 août 2002 P&O/Stena Lines holding limited.

²⁶⁹ Le glossaire statistiques des transports, édition n° 5, 2019 classe les navires « Ro-Ro » dans la catégorie des transporteurs de fret général non spécialisés, définis comme des : « *navires spécialement conçus pour le transport d'une vaste gamme de marchandises* ».

²⁷⁰ L'article 2 de la Directive européenne n° 2017/2110 du 15 novembre 2017 relative à un système d'inspections pour l'exploitation en toute sécurité de services réguliers de navires rouliers à passagers et d'engins à passagers à grande vitesse, le « Ro-Pax » ou « navire roulier à passagers » est : « *un navire équipé de dispositifs permettant aux véhicules routiers ou ferroviaires d'embarquer à bord et de débarquer en roulant, et transportant plus de douze passagers* ».

²⁷¹ Décision de la Commission du 17 juin 2010, *DFDS/Norfolk*, COMP/M.5756, voir paragraphes 16 et 17.

remorques, marchandises ou conteneurs sur remorques), disposant de rampes intégrées pour le chargement de la cargaison mais précise que les navires « Ro-Pax » transportent également des passagers et des chauffeurs de fret, qui peuvent ainsi accompagner leurs camions²⁷². Si ces différents modes de transport présentaient des caractéristiques différentes du point de vue de la demande, l'effet de ces spécificités sur leur substituabilité n'avait pu être précisé.

293. Dans le cadre de l'acquisition par la société Stena AB des actifs de la compagnie DFDS sur la mer d'Irlande²⁷³, l'autorité britannique de concurrence, l'OFT (*Office of Fair Trading*) s'est également interrogée sur une possible segmentation du marché entre fret « accompagné » (i.e. remorques avec chauffeur) et fret « non accompagné » (i.e. remorques inertes)²⁷⁴. Dans la mesure où l'opération contrôlée concernait la zone transmanche, où la quasi-totalité du trafic consiste en du fret « accompagné », elle n'a pas tranché la question, les conclusions de l'analyse concurrentielle demeurant inchangées quelle que soit la délimitation retenue.
294. Pour sa part, l'Autorité a examiné cette question à l'occasion de la prise de contrôle exclusif d'actifs des sociétés Sea France et LD Lines par la société DFDS²⁷⁵, mais elle a également conclu que cette question pouvait être laissée ouverte, pour les mêmes raisons. Du point de vue de la demande, les différents modes de transport présentaient des caractéristiques différentes sans pour autant que l'effet de ces différences sur leur substituabilité n'ait pu être précisé.
295. Dans le cadre de l'instruction du présent avis, les compagnies maritimes interrogées ont proposé de distinguer deux types de demandes émanant de la clientèle professionnelle : celle du transport maritime de marchandises par remorques « non tractées » (ou non accompagnées), d'une part et, celle du transport maritime de marchandises par remorques « tractées » (ou accompagnées), d'autre part²⁷⁶ :
- dans le premier cas, les remorques ne sont pas motorisées et sont détachées du tracteur sur les quais d'embarquement du port de départ pour être prises en charge par des manutentionnaires portuaires afin d'être chargées dans les garages des bateaux à l'aide d'un engin de traction portuaire spécifique. À l'arrivée, elles sont déchargées par les mêmes services du port de destination pour être convoyées par un autre tracteur routier conduit par un autre conducteur, qui les achemine jusqu'à leur destination finale. Ce fonctionnement nécessite des installations portuaires

²⁷² « *Ro-Ro and Ro-Pax vessels usually transport wheeled cargo (trucks, trailers, cargo or containers on mafi trailers); they have built-in ramps for the "rolling-on" and "rolling-off" of the cargo. Ro-Pax vessels transport passenger and cargo drivers can thus accompany their trucks* ». *Ibid.*, voir paragraphe 11.

²⁷³ Décision de l'*Office of Fair Trading* (OFT) du 25 mars 2011 n° ME/4790/10 : [lien vers la décision](#).

²⁷⁴ L'*Office of Fair Trading* (OFT) retient les définitions suivantes concernant d'une part le fret « accompagné » et, d'autre part, le fret « non accompagné ». « *Accompanied freight refers to loads which are 'accompanied' by a driver during the ferry crossing. Unaccompanied freights are unhitched during the crossing and collected by a different traction head on arrival* ». Traduction libre par l'Autorité de la concurrence : Le fret « accompagné » fait référence aux chargements qui sont « accompagnés » par un chauffeur pendant la traversée en bateau. Les remorques de marchandises « non accompagnées » sont décrochées lors de la traversée et pris en charge par un autre moyen technique de traction à l'arrivée.

²⁷⁵ Décision n° 11-DCC-189 du 9 décembre 2011 relative à la prise de contrôle exclusif d'actifs de la société Sea France et de la société LD Lines par la société DFDS, voir paragraphes 20 à 26.

²⁷⁶ Voir la définition donnée par la Commission européenne dans sa décision d'ouverture d'une enquête approfondie relative à l'aide d'État n° SA/49207 du 28 février 2020, note de bas de page n° 52.

spécifiques (terre-pleins²⁷⁷ pour l'entreposage des remorques ainsi que des services de manutention) ;

- dans le second cas, les remorques sont directement accompagnées dans le garage des bateaux au départ par un tracteur routier conduit par un convoyeur et, de la même façon, récupérées par des conducteurs à l'arrivée pour être convoyées jusqu'à destination. Ce mode de fonctionnement présente une moindre dépendance aux infrastructures portuaires disponibles.

296. Si, pour le moment, la répartition entre ces deux modes de transport n'a fait l'objet d'aucune étude chiffrée précise, il a pu être estimé par certains que le fret « non tracté » pourrait représenter environ 80 % du trafic total de marchandises entre la Corse et le continent, les 20 % restants étant constitués de fret « tracté ».

B. LA DÉLIMITATION GÉOGRAPHIQUE DES MARCHÉS : LA QUESTION DE LA SUBSTITUABILITÉ DES PORTS DE DESSERTE

297. La Commission a indiqué dans sa décision de mai 2006 précitée que, pour le secteur du transport maritime, les marchés géographiques sont « *traditionnellement examinés route par route, en termes de point d'origine/point de destination, chaque liaison représentant un marché distinct* ». En ce qui concerne plus précisément la desserte Corse-continent, elle a identifié trois liaisons maritimes, à partir de chacun des ports de Marseille, Toulon et Nice. Comme illustré par la figure 1 ci-dessous, le port de Marseille est relié aux cinq ports corses (Ajaccio, Bastia, Île-Rousse, Porto-Vecchio et Propriano). Ceux de Toulon et Nice sont reliés, quant à eux, à quatre ports (Ajaccio, Bastia, L'Île-Rousse et Porto-Vecchio).

298. Dans une récente décision de concentration du 17 septembre 2019, l'Autorité de la concurrence a rappelé que « *la pratique décisionnelle, tant nationale qu'européenne, retient qu'un marché de services de transport maritime régulier se définit par route. Une route associe deux zones géographiques, les différents trajets reliant ces deux zones étant substituables. La Commission européenne a envisagé de retenir un marché pour chacun des deux sens d'un trajet* »²⁷⁸.

²⁷⁷ Étendue artificielle de terre gagnée sur la mer.

²⁷⁸ Autorité de la concurrence, décision n° 19-DCC-170 du 17 septembre 2019 relative à la prise de contrôle exclusif de la Société de Manutention et de Consignation Maritime par la société Terminal Investment Limited. Voir paragraphes 9 et 10.

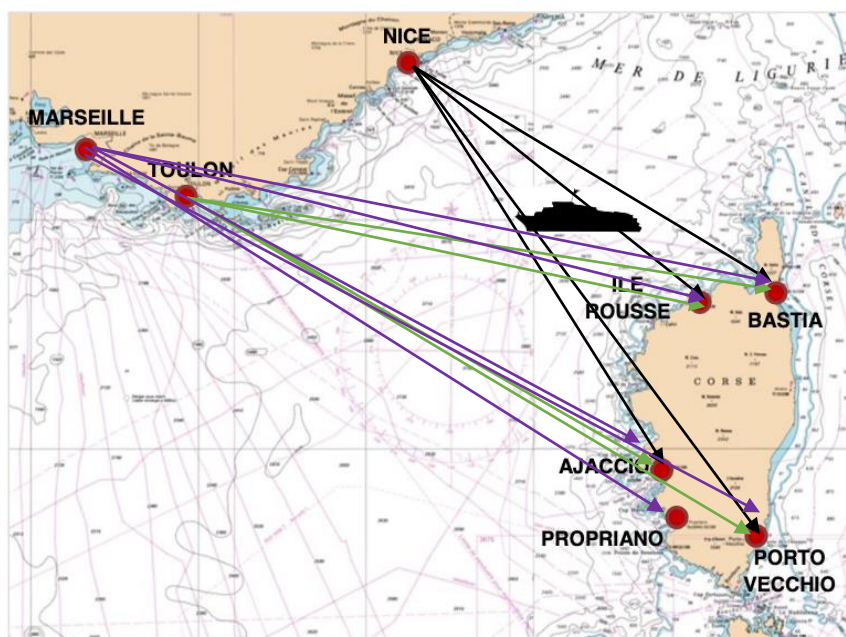


Figure 1 Ports de la desserte régulière Corse / continent français

Source : Étude de la Collectivité de Corse relative à l'identification d'un besoin de service public pour la desserte maritime entre la Corse et le continent du 4 avril 2018. Mise en forme (ajout des liaisons) Autorité de la concurrence

Légende : flèches noires : Depuis Nice ; flèches violettes : depuis Marseille ; flèches vertes : depuis Toulon

299. S'il existe plusieurs points de départ pour transporter des passagers (1) et des marchandises (2) à destination de la Corse, ils peuvent présenter des degrés de substituabilité variables.

1. LE MARCHÉ GÉOGRAPHIQUE DU TRANSPORT MARITIME DE PASSAGERS

300. **S'agissant du marché du transport de passagers, l'Autorité²⁷⁹ et la Commission²⁸⁰ ont toutes deux relevé un fort degré de substituabilité entre les ports de Marseille et de Toulon.** En effet, d'un point de vue quantitatif, la Commission s'était appuyée sur la nette augmentation du trafic de passagers depuis le port de Toulon entre 2002 et 2009, au détriment du port de Marseille, pour conclure que « la croissance du trafic global a été largement absorbée par les prestataires de service opérant au départ de Toulon, au détriment de l'offre des co-délégués opérant au départ de Marseille ». Un an plus tôt, l'Autorité avait également noté, en se fondant sur un épisode de grève de la SNCM de 45 jours au port de Marseille en 2011, que « le trafic passager n'ayant pas été sensiblement affecté par la grève, on peut ainsi estimer qu'environ les deux tiers des passagers qui auraient voyagé avec la SNCM se sont reportés sur les navires de Corsica Ferries (via les ports de Toulon et Nice), ce qui suggère que la substituabilité entre les ports pourrait être assez forte ».

²⁷⁹ Voir avis de l'Autorité de la concurrence n° 12-A-07, référence précitée.

²⁸⁰ Décision de la Commission du 2 mai 2013 concernant l'aide d'État en faveur de la SNCM et la CMN, n° COM, 2013/435/UE (déjà cité dans la partie précédente sur la présentation de la desserte maritime – voir infra.), voir à partir du paragraphe 154.

301. Ces analyses, qui prouvent l'attractivité du port de Toulon pour le transport de passagers, ne semblent pas démenties sur la période récente. En effet, pour les années 2017 à 2019, entre 50 et 60 % des traversées à destination de la Corse sont effectuées depuis le port de Toulon, contre environ 25 % pour le port de Marseille. Ce constat semble corroboré par le test de marché²⁸¹ réalisé, en septembre 2019, par la Collectivité de Corse, comme le montre le graphique suivant.

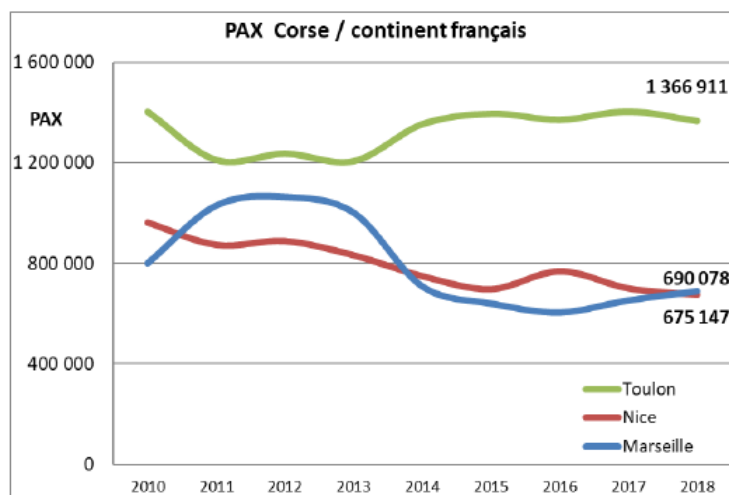


Figure 4 Trafic passagers Corse / continent français

Source : Étude de marché septembre 2019, Collectivité de Corse.

302. Selon ce test, le port de Toulon serait en constante progression depuis 2013, au détriment de celui de Marseille : « Toulon est un port important pour le transport des passagers concernant la desserte maritime de la Corse. Sa proximité nautique de l'Île, mais également le dynamisme de la compagnie maritime escalant à ce port (Corsica Ferries), expliquent le poids important (50 % du trafic Corse / continent français en 2016) du trafic de passagers de Toulon »²⁸².

303. D'un point de vue qualitatif, d'autres critères ont pu être utilisés pour justifier le fort degré de substituabilité entre les ports de Marseille et de Toulon. La Commission a ainsi relevé que la faible distance entre ces ports (environ 60 kilomètres) plaide en faveur de la substituabilité de leurs services à destination d'un même port corse. En effet, le temps de trajet routier supplémentaire entre ces deux ports peut être compensé, selon la Commission, par l'avantage d'un temps de traversée maritime moins long depuis Toulon²⁸³. Cette analyse a été confirmée par le Tribunal de l'Union²⁸⁴ dans son arrêt du 1^{er} mars 2017, qui dispose qu'« [...] il peut légitimement être supposé que, s'il avait existé une réelle différence qualitative entre les prestations fournies par cette compagnie au départ de Marseille et celles fournies par Corsica Ferries au départ de Toulon, cela aurait freiné les importants

²⁸¹ Test de marché actualisé, septembre 2019, « Exploitation du transport maritime de passagers et de marchandises au titre de la continuité territoriale entre les ports de Corse et le continent - Identification d'un besoin quantitatif de service public ».

²⁸² Voir test de marché 2019 précité, p. 8 et 9.

²⁸³ paragraphe 158 de la décision de la Commission du 2 mai 2013, précitée : « Le temps de trajet en mer s'échelonne de 5h45 au départ de Toulon à environ 10h au départ de Marseille par cargo mixte (trajet de nuit) ».

²⁸⁴ TUE, arrêt du 1^{er} mars 2017, affaire T.454/13, paragraphe 204.

reports de trafic constatés. Par ailleurs, les prestations fournies par Corsica Ferries devaient répondre à une série d'exigences en termes de régularité, de continuité, de fréquence des traversées, de capacité de réalisation du service, de tarifs et d'équipage des navires et intervenir dans des conditions compatibles avec l'intérêt général ».

304. **La substituabilité entre les ports de Marseille et de Toulon pour le transport de passagers ne fait toutefois pas consensus entre les différentes compagnies maritimes.** Leurs positions respectives ont été résumées dans les tests de marché réalisés en mai 2018 par la Collectivité de Corse²⁸⁵ :

- pour Corsica Ferries, qui opère hors DSP depuis Toulon et Nice (sans compensation financière depuis 2013), ces deux ports seraient totalement substituables (tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif). La compagnie a d'ailleurs confirmé cette analyse à l'Autorité lors de la présente instruction ;
- pour La Méridionale, cette substituabilité ne serait que partielle en raison d'une demande particulière émanant de deux catégories de résidents corses (à savoir les étudiants et les malades), qui pour les 2/3 est localisée à Marseille ;
- pour Corsica Linea, il n'y aurait pas de substituabilité entre les deux ports de Toulon et Marseille, car le second serait un point d'entrée et de sortie « naturel » du continent. Les résidents étudiants et malades ne se reporteraient pas vers Toulon et, par ailleurs, l'offre « low-cost » proposée depuis Toulon ne conviendrait pas à la demande touristique²⁸⁶.

305. **Pour sa part, la Collectivité de Corse** estime qu'en l'absence de besoin de service public pour les passagers, « *la question de la substituabilité entre les ports continentaux ne doit s'appréhender aujourd'hui qu'au regard de l'aptitude de chaque port à accueillir des marchandises et non du point de vue du transport de passagers* »²⁸⁷. Ainsi, lorsqu'il aborde la nécessité de maintenir un régime de DSP pour la future desserte sur la période 2021-2028, le rapport du président du Conseil exécutif de Corse²⁸⁸, présenté lors des séances de l'Assemblée de Corse des 28 et 29 novembre 2019, n'évoque pas la question des passagers et se concentre sur le fret. Selon ce rapport, « *les études démontrent qu'il n'y a pas de substituabilité entre les ports de Marseille et de Toulon. Le port de Marseille est le seul à pouvoir accueillir le volume de marchandises correspondant à la demande* ».

2. LE MARCHÉ GÉOGRAPHIQUE DU TRANSPORT DE MARCHANDISES

306. S'agissant du transport de marchandises, comme l'a indiqué l'Autorité dans son avis de 2012 précité, d'un point de vue quantitatif, il a pu être constaté que « *le trafic de marchandises entre Toulon et la Corse s'est fortement développé, passant de 72 634 mètres linéaires en 2002 à 522 833 mètres linéaires en 2010 [...] alors même qu'aucune aide publique n'est accordée aux compagnies au départ de ce port pour le fret. Une part substantielle et croissante du trafic de marchandises semble donc assurée par l'initiative privée* ».

²⁸⁵ Voir pour plus détails le test de marché relatif au périmètre du besoin de service public, Collectivité de Corse, mai 2018 (document annexé à la délibération de l'Assemblée de Corse n° 18/266 AC précitée).

²⁸⁶ *Ibid.*, voir p. 17 et 18.

²⁸⁷ *Ibid.*, voir p. 17.

²⁸⁸ Rapport du président du Conseil exécutif de Corse, n° 2019/O2/370, p. 16.

307. Pour les années 2017 à 2019, le transport de marchandises depuis le port de Toulon représente une part non négligeable du trafic global (17 %). Toutefois, si son offre s'est considérablement développée, Toulon ne dispose que de deux terminaux portuaires séparés, l'un dédié aux passagers, ne pouvant accepter que du transport de fret sous format « tracté », l'autre (i.e. Toulon Brégaillon), dédié aux marchandises mais réservé aux navires rouliers (« Ro-Ro »), transportant du fret « non tracté », et qui, à ce jour, ne desservent pas la Corse. Ainsi, en dehors de cette activité de fret « non tracté », le reste de son infrastructure portuaire reste, aujourd'hui, adaptée au fret dit « tracté » à la différence du port de Marseille, traitant autant du fret « tracté » que « non tracté »²⁸⁹ et représentant 82 % du trafic de marchandises pour les années 2017 à 2019. En effet, l'attractivité de ces deux ports continentaux dépend, outre le niveau des infrastructures portuaires plus développés à Marseille, de leur localisation géographique par rapport aux centres de logistiques des transporteurs. Par exemple, le port de Marseille disposerait d'un emplacement stratégique plus proche de ces entrepôts logistiques que celui de Toulon. Ainsi, cette proximité, qui permet de réduire à la fois la durée des rotations terrestres des camions de marchandises (entre l'entrepôt et le port), les coûts d'investissement (nombre de tracteurs et de remorques) et les coûts d'exploitation (nombre de chauffeurs et frais kilométriques), pourrait inciter les professionnels à préférer le port de Marseille à celui de Toulon, malgré une distance maritime plus courte jusqu'à la Corse depuis ce dernier port²⁹⁰.
308. Compte tenu de ces particularités, un réexamen de cette question serait particulièrement utile. L'Autorité avait déjà constaté en 2012 « *une certaine substituabilité* [entre les ports de Marseille et Toulon], *tant pour le trafic de passagers que de marchandises* », dans le contexte particulier de la grève de 2010 de la SNCM au port de Marseille, qui avait contraint les usagers professionnels à se reporter dans l'urgence vers les compagnies concurrentes. En situation normale, cette question était cependant restée ouverte pour le fret, dès lors, au demeurant, que durant la grève, une partie du transport de marchandises qui n'était plus assuré par la SNCM l'avait été par La Méridionale, depuis le port de Marseille. L'Autorité avait estimé, ainsi, que « *l'analyse est moins évidente pour le trafic de marchandises [...] mais la comparaison des mois de janvier et février suggérerait un ratio de diversion entre la SNCM et Corsica Ferries de l'ordre de 30 %, le report se faisant cette fois plutôt au bénéfice de la CMN [i.e. La Méridionale] (entre crochets ajoutés)* ». Depuis, le départ pour le port de Sète, en octobre 2019, de la compagnie turque U.N RoRo (assurant une liaison régulière pour le fret entre Toulon et le port de Pendik), a laissé le terminal de Brégaillon sans activité majeure de transport de fret conventionnel ou de vrac²⁹¹, alors même qu'entre 2015 et 2018, le port de Toulon avait engagé plus de 10 millions d'euros d'investissements en vue de le moderniser²⁹². Compte tenu de ces éléments, il n'est ainsi pas exclu que le port du Toulon puisse répondre à une partie de la demande de transport de marchandises selon le mode « non tracté ». Partant, l'hypothèse de la substituabilité entre les ports de Marseille et de Toulon pour le transport de marchandises selon le mode « non tracté » reste ouverte.

²⁸⁹ Voir la décision Commission européenne relative à l'aide d'État n° SA/49207 précitée, note de bas de page n° 52.

²⁹⁰ Distances entre Marseille / Ajaccio : 318 km et Marseille / Bastia : 408 km ; Distances Toulon / Ajaccio : Toulon / Ajaccio : 269 km Toulon / Bastia : 340 km. Voir l'étude de besoin de service public de la Collectivité de Corse de 2018 précitée.

²⁹¹ Voir article L'Antenne du 3 août 2019 : [lien vers l'article](#).

²⁹² Voir article de la CCI du Var Ports Rade de Toulon : [lien vers l'article](#).

309. Selon deux des compagnies maritimes interrogées, ainsi que la CdC²⁹³, les ports de Marseille et Toulon ne seraient pas substituables pour le transport de marchandises. Une autre compagnie interrogée estime, de son côté, que la substituabilité entre Marseille et Toulon serait « totale », mais uniquement pour le fret « tracté ». Les différents tests de marché réalisés par la CdC n'apportent pas d'analyses chiffrées permettant de corroborer le constat d'une absence de substituabilité pour le transport de marchandises. Par ailleurs, elles n'examinent pas de différences entre le fret « tracté » et le fret « non tracté », alors qu'il n'est pas exclu qu'il puisse exister deux sous-segments de marché spécifiques, l'un concernant le fret inerte, l'autre le fret tracté, pour lesquels l'analyse de substituabilité pourrait aboutir à des conclusions différentes. Or, comme le prévoit le test « SNCM » précité, l'appréciation de la demande des usagers requiert, notamment, d'étudier le degré de substituabilité des infrastructures portuaires continentales, pour chaque usage donné (passagers et fret).
310. Enfin, au regard de la faible part que représente le port de Nice par rapport aux ports de Marseille et de Toulon, notamment en raison de son implantation géographique en centre-ville, peu adaptée au transport de marchandises, la concurrence que ce port pourrait exercer sur les deux autres semble limitée.

C. LE FONCTIONNEMENT DES MARCHÉS DE SERVICE DU TRANSPORT MARITIME

311. L'importance du trafic de passagers et de marchandises (1) affecte la structuration des marchés de la desserte maritime de la Corse (2), qui se caractérisent par une exclusivité de fait sur les liaisons assurées depuis le port de Marseille (3).

1. LA TAILLE DU MARCHÉ : L'IMPORTANCE DU TRAFIC MARITIME ENTRE LA CORSE ET LE CONTINENT

312. De manière générale, l'Observatoire régional des transports de la Corse (« ORTC »), rattaché à la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (« DREAL »), constate que, grâce à une très forte progression de l'aérien (+ 6,5 %) et malgré un léger recul (-1,15 %) du maritime sur lignes régulières (hors croisières), le trafic des passagers entre l'Europe continentale et la Corse a progressé de + 2,6 % en 2018 par rapport à l'année précédente²⁹⁴.
313. **En ce qui concerne la desserte maritime Corse-continent (lignes régulières, hors croisières), selon l'ORTC, le trafic maritime de passagers, comme le montre le tableau ci-dessous, n'a connu qu'une faible augmentation (+ 0,4 %) entre 2016 et 2017 et a légèrement diminué entre 2017 et 2018 (-1 %). Cette baisse s'est accentuée en 2019, avec 185 924 passagers en moins sur les lignes maritimes qu'en 2018 (- 7 %), peut-être en raison de la croissance parallèle du trafic aérien, notamment sur l'avant-saison (avril à juin) et l'arrière-saison (septembre à octobre). En effet, comme l'indique l'ORTC dans son bilan 2018, « pour la première fois les trafics passagers aériens annuels surpassent les maritimes**

²⁹³ Voir en ce sens les délibérations de l'Assemblée de Corse du 27 juillet 2018 et du 29 novembre 2019.

²⁹⁴ *Nota bene* : ces données ne se limitent pas aux liaisons entre la Corse et la France continentale, mais intègrent également les liaisons entre la Corse et l'Italie. Voir, étude de l'Observatoire des transports de la Corse – DREAL, « les principaux flux de transport de la Corse en 2018 », avril 2019, voir p. 4 et 5.

en 2018 »²⁹⁵. Ce constat souligne encore la nécessité de tenir compte de l'impact du transport aérien et, partant, d'étudier la question de la substituabilité entre les services réguliers de transport maritime et aérien de passagers.

314. **Le tableau ci-dessous permet également d'observer la répartition du trafic de passagers entre les ports corses et le continent. Les ports principaux de Bastia et d'Ajaccio totalisent 78 % du trafic, contre 22 % pour les ports secondaires de Porto-Vecchio, L'Île-Rousse et Propriano.**

Tableau n° 9 – Récapitulatif du trafic annuel de passagers entre la Corse et le continent par port corse sur les lignes régulières entre 2017 et 2019

Trafic annuel de passagers entre la Corse et le continent par port sur lignes régulières (en nombre)	2017	2018	2019
Ajaccio	1 008 021	983 285	927 294
Bastia	1 155 137	1 134 290	1 055 800
L'Île Rousse	375 960	391 195	320 997
Porto-Vecchio	153 543	157 767	179 440
Propriano	65 047	63 761	57 032
TOTAL CORSE	2 757 708	2 730 298	2 540 563
ÉVOLUTION totale (sur année précédente)	+ 0,4 %	- 1 %	- 7 %

Source : ORTC, Retraitements Autorité de la concurrence

315. **Au niveau des ports continentaux, on observe une attractivité plus forte des services de transport maritime offerts depuis le port de Toulon. Comme le montre le tableau ci-dessous, en 2017, 51 % des passagers ont emprunté le port de Toulon pour se rendre en Corse, contre respectivement 25 % et 24 % au départ de Nice et de Marseille. Entre 2018 et 2019²⁹⁶, cette répartition se confirme, le port de Toulon enregistrant une progression de 9 points alors qu'à l'inverse, le port de Nice connaît une régression de 8 points ; celui de Marseille restant quasi-stable (-1 point).**

²⁹⁵ *Ibid.*, voir résumé, p. 3.

²⁹⁶ Les taux de l'année 2019 sont basés sur les chiffres disponibles sur la période de janvier à septembre.

Tableau n° 10 – Récapitulatif du trafic annuel de passagers entre la Corse et le continent par port continental sur les lignes régulières entre 2017 et 2019

Trafic annuel de passagers par port continental sur lignes régulières entre la Corse et le continent	2017	2018	2019
Marseille / Corse	653 643	690 258	662 846
<i>part du trafic</i>	24 %	25 %	26 %
Nice / Corse	700 251	673 129	404 433
<i>part du trafic</i>	25 %	25 %	16 %
Toulon / Corse	1 403 814	1 366 911	1 473 284
<i>part du trafic</i>	51 %	50 %	58 %
TOTAL CONTINENT	2 757 708	2 730 298	2 540 563

Source : ORTC, base de données globales ; Retraitements Autorité de la concurrence.

316. **Pour le trafic de marchandises (dit « ROLL » conventionnel, hors vrac et hydrocarbures), on constate, en revanche, une légère progression entre 2017 et 2019.** En 2019, la hausse est de +1,2 %, soit 26 887 mètres linéaires transportés de plus qu'en 2018. À l'instar du transport de passagers sur les lignes régulières, la répartition du trafic de fret entre les ports corses s'effectue en faveur des ports principaux d'Ajaccio et de Bastia, qui centralisent 83 % du trafic, contre seulement 17 % pour les ports secondaires de Porto-Vecchio, L'Île Rousse et Propriano.

Tableau n° 11 – Récapitulatif du trafic annuel de marchandises entre la Corse et le continent par port corse sur les lignes régulières entre 2017 et 2019

Tableau récapitulatif du trafic annuel de marchandises ²⁹⁷ entre la Corse et le continent par port corse sur lignes régulières (en mètre linéaire)	2017	2018	2019
Ajaccio	798 446	799 918	781 490
Bastia	1 082 265	1 070 532	1 074 251
L'Île Rousse	98 019	101 164	118 404
Porto-Vecchio	73 023	179 919	201 977
Propriano	167 783	69 693	71 991
TOTAL CORSE	2 219 536	2 221 226	2 248 113
ÉVOLUTION (sur année précédente)	+ 7,9 %	+ 0,1 %	+ 1,2 %

Source : ORTC, Flux du trafic 2018 ; trafic données globales 2019 ; Retraitements Autorité de la concurrence.

317. **Au niveau des ports continentaux, on observe, à l'inverse du constat établi pour les passagers, une attractivité plus forte du port de Marseille par rapport aux ports de Toulon et de Nice.** Comme le montre le tableau ci-dessous, 82 % des marchandises à destination de la Corse transitent par le port de Marseille, contre respectivement 17 % et 1 % au départ des ports de Toulon et de Nice en 2018. Cette répartition est identique en 2019.

²⁹⁷ Roulier conventionnel (« Roll ») hors vrac, hydrocarbures et gaz liquide.

Tableau n° 12 – Récapitulatif du trafic annuel de marchandises entre la Corse et le continent par port continental sur les lignes régulières entre 2017 et 2019

Trafic annuel de marchandises par port continental sur lignes régulières	2017	2018	2019
Marseille / Corse	1 795 221	1 823 173	1 841 965
<i>part du trafic</i>	81 %	82 %	82 %
Nice / Corse	28 374	20 642	15 135
<i>part du trafic</i>	1 %	1 %	1 %
Toulon / Corse	395 941	377 411	391 013
<i>part du trafic</i>	18 %	17 %	17 %
TOTAL	2 219 536	2 221 226	2 248 113

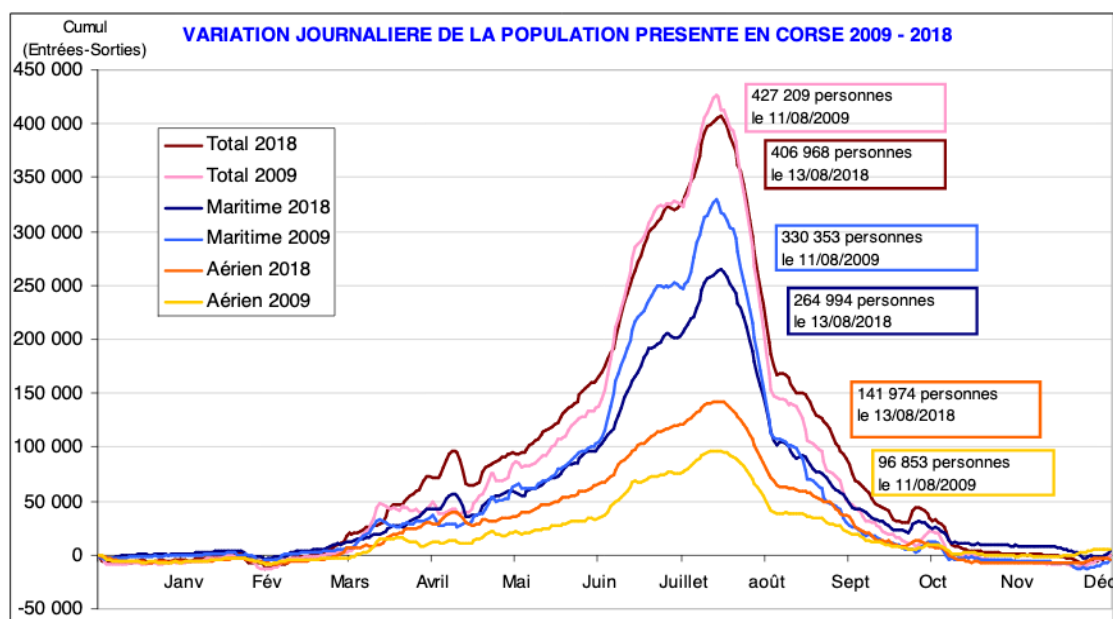
Source : ORTC, base de données globales ; Retraitements Autorité de la concurrence

318. **Par ailleurs, le secteur de la desserte Corse-continent est caractérisé par une forte saisonnalité de la demande, qui impacte fortement l’offre de transport maritime pour les passagers et, de façon plus mesurée, l’offre de fret.**
319. Selon l’INSEE, la Corse a enregistré, entre 2009 et 2014, 35 millions de nuitées touristiques par an en moyenne²⁹⁸. Pour la période du 1^{er} mai au 5 novembre 2017, la fréquentation touristique de la Corse a été évaluée par l’Agence du Tourisme de la Corse²⁹⁹, à 2,6 millions de touristes, soit 30,35 millions de nuitées. Selon cet organisme, « 70 % des séjours sont effectués de juillet à septembre ». Ce bilan annuel du tourisme 2017 peut être complété par les variations journalières de population en Corse pour la période 2009-2018 (voir graphique n° 2 ci-dessous), publiées par l’ORTC.

²⁹⁸ INSEE Corse, octobre 2015 « *Le poids du tourisme dans l’économie Corse* ».

²⁹⁹ Les Cahiers du Tourisme de la Corse, édition 2020. Agence du Tourisme de la Corse, p. 9.

Graphique n° 2 – Variation journalière de la population présente en Corse entre 2009 et 2018



Source : ORTC, bilan des flux 2018.

320. Comme le précise l'ORTC, « le cumul des soldes quotidiens de passagers (entrées - sorties pour l'aérien et le maritime) fait apparaître [pour 2018] que la Corse a accueilli, en plus de sa population résidente 406 968 personnes le 13 Août. Entre 200 000 et 300 000 personnes sont arrivées en Corse du 6 Juillet au 29 Août et plus de 300 000 personnes du 19 Juillet au 23 Août ».
321. Cette fréquentation très importante, principalement durant les mois d'été, implique donc une forte demande de transport maritime, notamment de passagers, pendant les mois de juillet et d'août, qui se différencie de la demande régulière sur les autres mois de l'année. Au regard des différentes données, on constate une corrélation entre la variation des capacités des différents armateurs et les variations journalières de la population présente en Corse, selon les différentes saisons. On peut ainsi observer, sur les deux années 2018-2019, qu'en haute saison (du 1^{er} juillet au 31 août, le pic se situant le 13 août), les capacités des compagnies sont entre 3 et 10 fois supérieures à celles de la basse saison (du 1^{er} novembre au 31 mars)

Tableau n° 13 – Capacités mensuelles moyennes des compagnies maritimes pour les passagers entre la Corse et le continent en fonction des saisons sur la période cumulée 2018 et 2019

Rapport des capacités mensuelles moyennes en fonction des saisons par armateur (exprimées en nombre de passagers transportés) – sur une période de deux années (2018-2019) et pour les liaisons Corse-continent	Basse saison	Moyenne saison	Haute Saison	Écart entre basse et haute saison (en coef. multiplicateur)	Écart entre basse et moyenne saison (en coef. multiplicateur)
Corsica Ferries	43 191	157 950	451 294	10,4	3,7
Corsica Linea	21 336	36 897	68 737	3,2	1,7
La Méridionale	11 336	22 575	40 307	3,6	2,0

Source : ORTC ; retraitements Autorité de la concurrence

322. **La saisonnalité affecte également le trafic de marchandises, mais de façon plus limitée.** En effet, l'offre de fret des compagnies maritimes est entre 0,9 et 1,5 fois supérieure en haute-saison par rapport à la basse saison.

Tableau n° 14 – Capacités mensuelles moyennes des compagnies maritimes pour le fret entre la Corse et le continent en fonction des saisons pour la période cumulée 2018 et 2019

Rapport des capacités mensuelles moyennes en fonction des saisons par armateur (exprimées en mètres linéaires transportés) – sur une période de deux années (2018 et 2019) et pour les liaisons Corse-continent	Basse saison	Moyenne saison	Haute Saison	Écart entre basse et haute saison (en coef. multiplicateur)	Écart entre basse et moyenne saison (en coef. multiplicateur)
Corsica Ferries	33 923	33 443	30 493	0,9	1,0
Corsica Linea	88 363	95 097	100 545	1,1	1,1
La Méridionale	50 444	62 768	76 152	1,5	1,2

Source : ORTC ; retraitements Autorité de la concurrence

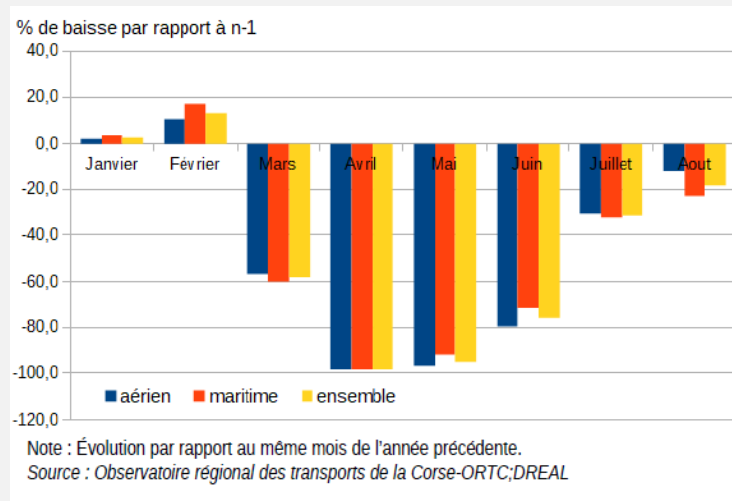
Encadré – Crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19 : impact sur le trafic maritime

Le transport maritime entre la Corse et le continent a été significativement réduit avec la mise en place du confinement le 17 mars et à la suite des arrêtés préfectoraux des 20 et 28 mars 2020³⁰⁰, restreignant le transport de passagers au départ et à l'arrivée des ports de Corse-du-Sud et de Haute-Corse. Le transport de fret est resté autorisé alors que le

³⁰⁰ Arrêté préfectoral n° 2A-2020-03-18-001 du 20 mars 2020 portant limitation du transport de passagers au départ et à l'arrivée des ports corses et arrêté préfectoral n° 2B-2020-03-28-006 portant dérogation à la limitation du transport de passagers au départ des ports corses.

transport de passagers s'est limité au transport du personnel soignant, de militaires, pompiers ou de techniciens avec un déplacement possible pour « motifs impérieux ». Entre le 11 mai et le 2 juin, cette règle est restée en vigueur, couplée à celle dite des « 100 km » alors que, selon certains experts, 70 % des flux de transport maritime de passagers sont produits en saison (entre mai et octobre).

Face à une telle baisse du trafic maritime, les compagnies maritimes anticipent un impact significatif sur leurs activités respectives ainsi que, selon certaines d'entre elles, sur l'emploi, notamment saisonnier. En effet, les données mensuelles de trafic maritime de passagers et de fret les plus récentes, publiées par l'ORTC, montrent que : (i) le trafic de fret a respectivement baissé, pour les mois de mars, avril, mai, juillet 2020 par rapport aux mêmes mois de l'année 2019, de : -16,9 %, -38,3 %, - 19 %, -7,3 % (seul le mois de juin affichait une hausse de 11,9 %) et (ii) le trafic de passagers a respectivement baissé, pour les mêmes mois (incluant juin) par rapport à ceux de l'année 2019, de : - 53,6 %, - 98,1 %, - 88,3 %, - 61 % et - 19,1 %. Le graphique, ci-dessous, réalisé par l'INSEE Corse dans sa dernière étude sur l'impact économique de la crise sanitaire résume ces baisses de trafic³⁰¹.



En outre, l'INSEE Corse a évalué un impact significatif de la crise sur l'emploi régional par rapport à la moyenne nationale : « À la fin du 2e trimestre 2020, la région totalise 109 840 emplois soit une perte trimestrielle de 6 840 emplois. La baisse est bien plus importante sur l'île (- 5,9 %) qu'en France hors Mayotte (- 0,9 %) »³⁰².

2. LA STRUCTURATION DU SECTEUR AUTOUR DE TROIS ACTEURS PRINCIPAUX ET LEURS POSITIONS RESPECTIVES

323. La desserte maritime de la Corse est structurée autour de trois principaux acteurs (a), dont les positionnements respectifs sur les transports de passagers et de marchandises diffèrent (b).

³⁰¹ INSEE Corse Conjoncture, n° 31, octobre 2020.

³⁰² Ibid.

a) Présentation des acteurs principaux de la desserte maritime de la Corse

324. **Les trois principales entreprises³⁰³ présentes sur le secteur de la desserte maritime de la Corse) sont Corsic Linea (ex-SNCM), La Méridionale (ex-CMN) et Corsica Ferries.**
325. **La SNCM** est née en 1969 de la fusion de deux entreprises, la Compagnie générale transatlantique (« CGM ») et la Compagnie de navigation mixte (« CNM »). À l'origine, 75 % des parts de la SNCM appartenaient à la CGM et 25 % à la Société nationale des chemins de fer français (« SNCF »). Par la suite, la CGM a vu le nombre de ses parts augmenter, la participation de la SNCF étant ramenée à 20 % en 1978 et à 6,98 % en 2003. En 1992, la SNCM est finalement devenue filiale de la CGM³⁰⁴. En 2006, les entreprises Veolia Transport et Butler Capital Partners ont acquis le contrôle en commun de la SNCM, à la suite d'une opération de concentration validée par la Commission le 29 mai 2006³⁰⁵. Le 20 novembre 2015, le tribunal de commerce de Marseille³⁰⁶ a accepté la cession des actifs de la SNCM, placée en liquidation judiciaire depuis novembre 2014, au groupe Rocca Transports (plus précisément à travers une compagnie nouvelle créée par le groupe Rocca, dénommée compagnie Maritime Corse Méditerranée (« MCM »). Cette compagnie a finalement été rachetée en 2016 par l'entreprise CM Holding, pour devenir **Corsica Linea**. La compagnie compte entre 870 et 1200 employés et opère sous pavillon français entre Marseille et deux destinations principales : la Corse et l'Afrique du Nord³⁰⁷. Concernant la desserte de la Corse, son activité comprend le transport de fret et de passagers, opéré sous DSP par des navires mixtes³⁰⁸.
326. **La Méridionale** est la plus ancienne compagnie maritime marseillaise en activité. Elle dessert la Corse depuis 1937. Si elle a aussi pour activité le transport de passagers entre la Corse et le continent (uniquement depuis Marseille), le fret demeure son activité principale. Comme Corsica Linea, La Méridionale exerce son activité grâce à une flotte de navires mixtes³⁰⁹.
327. Appartenant à une famille d'armateurs bastiais, la compagnie **Corsica Ferries France** (« CFF » ou « Corsica Ferries ») est une société française immatriculée à Bastia. Elle est spécialisée dans le transport des passagers et de leurs véhicules, ainsi que de marchandises. Elle a débuté ses rotations entre la France et la Corse en 1996 à partir du port de Nice. En 2001, elle a lancé un service régulier sur les deux principaux ports corses (Ajaccio et Bastia) à partir du port de Toulon avec des navires mixtes et des ferries. Aujourd'hui, Corsica Ferries dessert depuis Toulon et Nice, sous pavillon italien, quatre ports corses (Ajaccio, Bastia, L'Île Rousse et Porto-Vecchio). Elle assure également des liaisons entre la Corse et l'Italie, le continent et la Sardaigne. En outre, la compagnie a développé son offre en

³⁰³ Moby Lines est une entreprise privée italienne qui a effectué, sous pavillon italien, des liaisons entre le port de Toulon et la Corse à partir d'avril 2010, mais elle s'est retirée du marché en février 2011. En 2016, elle a effectué des liaisons entre Nice et Bastia, mais y a mis un terme début 2019. Aujourd'hui, elle effectue des liaisons depuis l'Italie continentale vers la Sardaigne, la Corse (Bastia) et l'Île d'Elbe.

³⁰⁴ Pour plus de détails, voir l'avis de l'Autorité de la concurrence n° 12-A-05 du 17 février 2012 relatif au transport maritime entre la Corse et le continent, p. 5.

³⁰⁵ La décision de la Commission n° COMP/M.4206, Veolia – BCM/SNCM, 29 mai 2006.

³⁰⁶ Tribunal de commerce de Marseille, Chambre 08, 20 novembre 2015, n° 2015L03333.

³⁰⁷ Informations issues de l'instruction du présent avis.

³⁰⁸ Réponse de Corsica Linea au questionnaire de l'Autorité de la concurrence, p. 1.

³⁰⁹ Réponse de La Méridionale au questionnaire de l'Autorité de la concurrence, p. 10.

Méditerranée, avec des traversées entre Toulon et Les Baléares (Espagne) et la Sicile (Italie)³¹⁰.

328. Enfin, la compagnie **Moby Lines** a été présente sur le marché du transport maritime de passagers entre 2010 et 2011 puis entre 2016 et le début de l'année 2019. Il s'agit d'une compagnie de navigation italienne, qui assure plusieurs liaisons entre le continent italien et les îles de la Méditerranée (Corse, l'île d'Elbe et la Sardaigne) depuis les ports italiens de Gênes, Livourne, Civitavecchia et Piombino. Elle propose aussi des liaisons inter-îles (notamment Corse-Sardaigne). Sur les lignes entre la Corse et l'Italie³¹¹, la compagnie propose des liaisons régulières avec Bastia depuis Gênes et Livourne. Durant un an seulement, en 2010, elle a proposé une liaison entre Toulon et Bastia. Après une longue absence, la compagnie a proposé à nouveau une liaison Corse-continent depuis le port de Nice vers le port de Bastia du 1^{er} juin 2016 jusqu'au 1^{er} janvier 2019³¹².

b) Position des acteurs sur les marchés du transport de passagers et de marchandises de la desserte maritime de la Corse

329. La desserte maritime entre la Corse et le continent se caractérise actuellement par un oligopole composé de trois acteurs : Corsica Linea, La Méridionale, Corsica Ferries, qui desservent l'île à partir de trois ports continentaux (Marseille, Toulon, Nice) et à destination de cinq ports corses (Ajaccio, Bastia, Porto-Vecchio, Propriano, L'Île Rousse).
330. **Corsica Ferries assure la liaison avec la Corse à partir des ports de Toulon et Nice et est parvenu à capter une part importante du transport de passagers.** Si les traversées Corse-continent sont effectuées uniquement par des cargos mixtes (dits « Ro-Pax ») et des ferries, navires transportant à la fois des marchandises, des passagers et des véhicules légers, Corsica Ferries dispose d'une flotte de navires mieux adaptés au transport de passagers. En effet, alors que les capacités des navires de ses concurrentes, Corsica Linea et La Méridionale, sont plutôt destinées au transport de marchandises (entre 1500 et 2500 mètres linéaires disponibles et entre 500 et 1 500 passagers), la flotte de Corsica Ferries est davantage constituée de traversiers rapides (i.e. les Méga Express) adaptés au transport de passagers (capacité comprise entre 1 500 et 2 300 passagers et 700 à 2 000 mètres linéaires).
331. L'ampleur de sa flotte diffère également de celles de ses concurrents : pour assurer les liaisons avec l'île, Corsica Ferries dispose de 13 navires dédiés à la desserte Corse-continent (composée de navires rapides dits « Méga Express »), Corsica Linea de 5 navires et La Méridionale de 3³¹³.
332. **Pour leur part, Corsica Linea et La Méridionale desservent la Corse depuis le seul port de Marseille.** La première assure désormais seule les liaisons entre Marseille et les ports principaux de la Corse (Ajaccio et Bastia), alors que jusqu'au 30 septembre 2019, ces mêmes liaisons étaient opérées par un groupement Corsica Linea/La Méridionale. Corsica Linea opère également seule la liaison Marseille-L'Île Rousse. De son côté, La Méridionale assure seule la liaison Marseille-Propriano. Quant à la liaison Marseille-Porto-Vecchio, elle a été

³¹⁰ Réponse de Corsica Ferries au questionnaire de l'Autorité de la concurrence, p. 2.

³¹¹ Réponse de Corsica Ferries au questionnaire de l'Autorité de la concurrence, p. 9.

³¹² Période obtenue d'après les données « passagers » pour les années 2006 à septembre 2019 de l'ORTC.

³¹³ Réponses aux questionnaires de l'Autorité de la concurrence dans le cadre de l'instruction du présent avis.

opérée jusqu'au 30 janvier 2020 par Corsica Linea seule et, depuis le 1^{er} février 2020, l'est par La Méridionale, également seule.

333. Les tableaux ci-dessous synthétisent la répartition des différentes liaisons maritimes sous DSP en 2019 et en 2020 entre les compagnies La Méridionale et Corsica Linea.

Tableau n° 15 – Récapitulatif des liaisons maritimes entre la Corse et le continent opérées par les compagnies maritimes en 2019

Liaisons maritimes entre la Corse et le continent - Année 2019	Ajaccio (1)	Bastia (1)	L'Île Rousse	Porto-Vecchio (2)	Propriano
Liaisons sous DSP					
Marseille	Corsica Linea/La Méridionale	Corsica Linea/La Méridionale	Corsica Linea	Corsica Linea	La Méridionale
Liaisons en concurrence (sous OSP)					
Toulon	Corsica Ferries	Corsica Ferries	Corsica Ferries	Corsica Ferries	Corsica Ferries
Nice	Corsica Ferries	Corsica Ferries	Corsica Ferries	Corsica Ferries	Corsica Ferries

(1) Lignes opérées sous DSP par le groupement Corsica Linea / La Méridionale jusqu'en septembre 2019, puis par Corsica Linea seule à partir du 1^{er} octobre 2019

(2) Ligne opérée jusqu'au 30/01/2020

Source : Autorité de la concurrence

Tableau n° 16 – Récapitulatif des liaisons maritimes entre la Corse et le continent opérées par les compagnies maritimes en 2019

Tableau récapitulatif des liaisons maritimes entre la Corse et le continent - Année 2020	Ajaccio	Bastia	L'Île Rousse	Porto-Vecchio (1)	Propriano (2)
Liaisons sous DSP					
Marseille	Corsica Linea	Corsica Linea	Corsica Linea	Corsica Linea / La Méridionale	La Méridionale
Liaisons en concurrence (sous OSP)					
Toulon	Corsica Ferries	Corsica Ferries	Corsica Ferries	Corsica Ferries	Ligne non opérée ³¹⁴
Nice	Corsica Ferries	Corsica Ferries	Corsica Ferries	Corsica Ferries	Ligne non opérée

(1) Ligne opérée par Corsica Linea jusqu'au 30/01/2020 et par La Méridionale du 01/02/2020 au 30/04/2020 puis du 1/05/2020 jusqu'au 31/12/2020

(2) Ligne opérée par La Méridionale du 01/02/2020 au 30/04/2020 puis du 1/05/2020 jusqu'au 31/12/2020

Sources : Autorité de la concurrence

334. Pour la période de 2017 à 2019, la répartition du nombre de passagers transportés entre la Corse et le continent (toutes liaisons confondues), entre les compagnies, reflète que Corsica Ferries est très nettement *leader* par rapport aux compagnies concurrentes. Elle se positionne en effet en *numéro 1* avec plus de 70 % de passagers transportés sur les

³¹⁴ Corsica Ferries n'opère pas sur la ligne Toulon/Nice/Propriano. Selon la compagnie, le port de Propriano et de Porto-Vecchio seraient substituables.

trois années consécutives. Corsica Linea occupe le deuxième rang avec une part de marché en nombre de passagers entre 14 % et 15 % sur les trois années. Ces deux compagnies sont suivies par La Mériidionale, qui transporte entre 9 % et 10 % des passagers sur les trois années étudiées. La compagnie Moby Lines n'est, quant à elle, présente que de façon résiduelle sur la période, avec moins de 5 % des passagers transportés entre 2017-2018 (elle s'est retirée du marché en janvier 2019).

Tableau n° 17 – Parts des passagers transportés par compagnie en 2017, 2018 et 2019 entre la Corse et le continent

Parts des passagers transportés par compagnie (en %) sur lignes régulières	2017	2018	2019
Corsica Ferries	74 %	71 %	74 %
La Mériidionale	10 %	10 %	9 %
Corsica Linea	14 %	15 %	18 %
Moby Lines	3 %	4 %	0 %
TOTAL COMPAGNIES	100 %	100 %	100 %

Source : ORTC ; Retraitements Autorité de la concurrence.

Tableau n° 18 – Répartition du nombre de passagers transportés par port corse en 2017, 2018 et 2019 entre la Corse et le continent

Répartition du nombre de passagers transportés entre la Corse et le continent par port sur lignes régulières	2017	2018	2019
Ajaccio	1 008 021	983 285	927 294
Bastia	1 155 137	1 134 290	1 055 800
L'île Rousse	375 960	391 195	320 997
Porto-Vecchio	153 543	157 767	179 440
Propriano	65 047	63 761	57 032
TOTAL CORSE	2 757 708	2 730 298	2 540 563

Source : ORTC ; Retraitements Autorité de la concurrence.

Tableau n° 19 – Répartition du nombre de passagers transportés par compagnie en 2017, 2018 et 2019 entre la Corse et le continent

Répartition du nombre de passagers transportés par compagnie maritime sur lignes régulières	2017	2018	2019
Corsica Ferries	2 033 991	1 943 773	1 872 817
La Méridionale	281 259	282 858	217 478
Corsica Linea	372 384	407 400	449 876
Moby Lines	70 074	96 267	392
TOTAL COMPAGNIES	2 757 708	2 730 298	2 540 563

Source : ORTC ; Retraitements Autorité de la concurrence.

335. Les spécificités d'organisation de la desserte (ports de départs différents selon les compagnies) et de la flotte, qui impactent la structuration du marché du transport de passagers, jouent de la même façon pour le transport de marchandises. Il est important de rappeler, en effet, qu'il n'existe pas de navires dédiés au seul transport de marchandises (par l'intermédiaire de « Ro-Ro » par exemple) en Corse, le transport s'effectuant par cargos mixtes (cf. *supra*, paragraphes 291 et suivants). De plus, les ports continentaux ne disposent pas tous du même niveau d'infrastructures portuaires pour les marchandises ni du même positionnement stratégique par rapport aux entrepôts logistiques. Ces facteurs techniques contraignent les compagnies maritimes dans l'organisation de leurs capacités et, partant, peuvent expliquer un meilleur positionnement de certaines d'entre-elles, mieux équipées pour assurer le transport maritime de marchandises.
336. **Corsica Linea est la première compagnie de transport maritime de fret depuis le continent vers la Corse**, avec 46 % en 2018 et 55 % en 2019 de mètres linéaires transportés, suivie de La Méridionale avec 36 % et 28 % ces mêmes années. Corsica Ferries, pourtant première compagnie sur le marché du transport maritime de passagers entre la Corse et le continent, ne se situe qu'en troisième position, avec 18 % de mètres linéaires transportés sur les deux années.

Tableau n° 20 – Parts des marchandises transportées par compagnie en 2017, 2018 et 2019 entre la Corse et le continent

Parts de mètres linéaires convoyés par compagnie (en %) sur lignes régulières	2017	2018	2019
Corsica Ferries	19 %	18 %	18 %
La Méridionale	44 %	36 %	28 %
Corsica Linea	37 %	46 %	55 %
Moby Lines	0 %	0 %	0 %
TOTAL GÉNÉRAL	100 %	100 %	100 %

Source : ORTC ; Autorité de la concurrence.

Tableau n° 21 – Répartition des marchandises transportées par port corse en 2017, 2018 et 2019 entre la Corse et le continent

Répartition des mètres linéaires transportés* par port corse sur lignes régulières	2017	2018	2019
Ajaccio	798 446	799 918	781 490
Bastia	1 082 265	1 070 532	1 074 251
L'île Rousse	98 019	101 164	118 404
Porto-Vecchio	73 023	179 919	201 977
Propriano	167 783	69 693	71 991
TOTAL CORSE	2 219 536	2 221 226	2 248 113

*roulier conventionnel hors vrac, hydrocarbures et gaz liquide

Source : ORTC ; Retraitements Autorité de la concurrence.

Tableau n° 22 – Répartition des marchandises transportées par compagnie en 2017, 2018 et 2019 entre la Corse et le continent

Répartition des mètres linéaires transportés* par compagnie maritime sur lignes régulières	2017	2018	2019
Corsica Ferries	422 575	396 852	397 792
Corsica Linea	982 091	810 589	624 855
La Méridionale	813 130	1 012 584	1 225 466
Moby Lines	1 740	1 201	0
TOTAL GÉNÉRAL	2 219 536	2 221 226	2 248 113

*roulier conventionnel hors vrac, hydrocarbures et gaz liquide

Source : ORTC ; Retraitements Autorité de la concurrence.

337. Ce positionnement peut s'expliquer par le fonctionnement du transport du fret pour la Corse. En effet, Corsica Linea et La Méridionale, qui assurent les liaisons depuis Marseille, bénéficient de l'équipement de ce port, particulièrement adapté au transport de marchandises sous le format « non tracté ». Si ce mode de transport présente les avantages d'optimiser l'espace de garage sur les navires pour transporter le fret, il nécessite une offre spécifique du gestionnaire du port (recours à une société de manutention portuaire et à la mise à disposition de terre-pleins suffisants pour permettre le stockage des remorques au chargement et déchargement). Le port de Marseille dispose précisément d'importantes capacités portuaires adaptées à ce type de transport, permettant d'accueillir, d'entreposer et de prendre en charge les remorques non accompagnées de marchandises destinées à être transportées par bateau.
338. En outre, il ressort de l'instruction que le port de Marseille bénéficie d'une proximité avec les principaux centres de logistique du sud de la France, ce qui renforcerait son attractivité, pour le transport maritime de fret vers la Corse, notamment par rapport à Toulon, plus éloignée de ces centres. Selon la carte, ci-dessous, publiée dans l'étude sur le périmètre du

besoin de service public précitée, réalisée par la Collectivité de Corse en 2018 montre un réseau logistique du Port de Marseille³¹⁵.

Carte n° 1 – Réseau logistique du port de Marseille présenté dans l'étude du périmètre de besoin de service public de 2018 de la Collectivité de Corse



Figure 100 Réseau logistique autour de Marseille-Fos

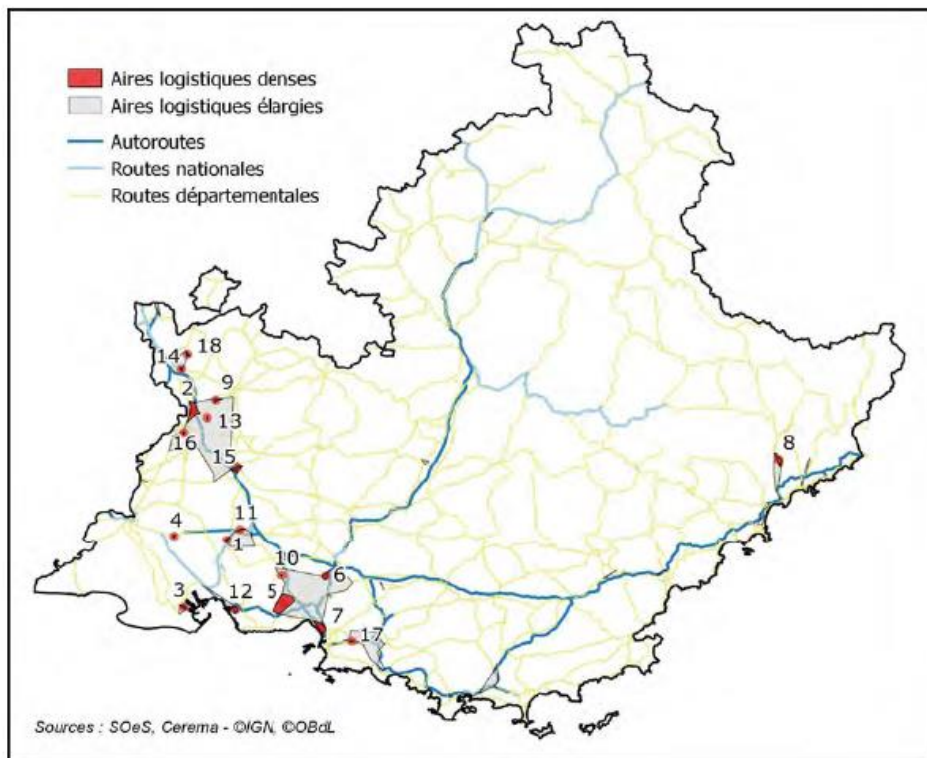
339. Le Service de l'Observation et des statistiques (SOeS) du ministère de la transition écologique et solidaire a publié, en 2015, un atlas des entrepôts et des aires logistiques permettant une meilleure compréhension de la chaîne logistique et son organisation territoriale. En ce qui concerne la région Sud (ex-PACA), la carte, ci-dessous, publiée dans cette étude, illustre l'implantation plus forte des grands centres de logistiques (i.e. plus de 5000 m²) à proximité de Marseille. En effet, elle précise que les plus grands de ces centres se situent dans les départements des Bouches-du-Rhône et du Vaucluse (notamment dans les communes de Grans, Miramas, Le Pontet, Sorgues, Port-Saint-Louis-du-Rhône, Fos-sur-Mer et Saint-Martin-de-Crau pour les plus importants d'entre eux)³¹⁶ et sont plus proches du port de Marseille que de celui de Toulon.

³¹⁵ Étude sur le périmètre de besoin de service public de la Collectivité de Corse du 4 avril 2018, p. 121.

³¹⁶ Voir l'Atlas des entrepôts et des aires logistiques, p. 87 et 88 : [lien vers le document](#).

Carte n° 2 – Localisation des aires logistiques en Provence-Alpes-Côte d’Azur de plus de 5000m² présentée dans l’Atlas des entrepôts et aires logistiques 2015

Figure 2.1 : localisation des aires logistiques* en Provence-Alpes-Côte d’Azur



* Chaque aire logistique est repérée par un numéro.

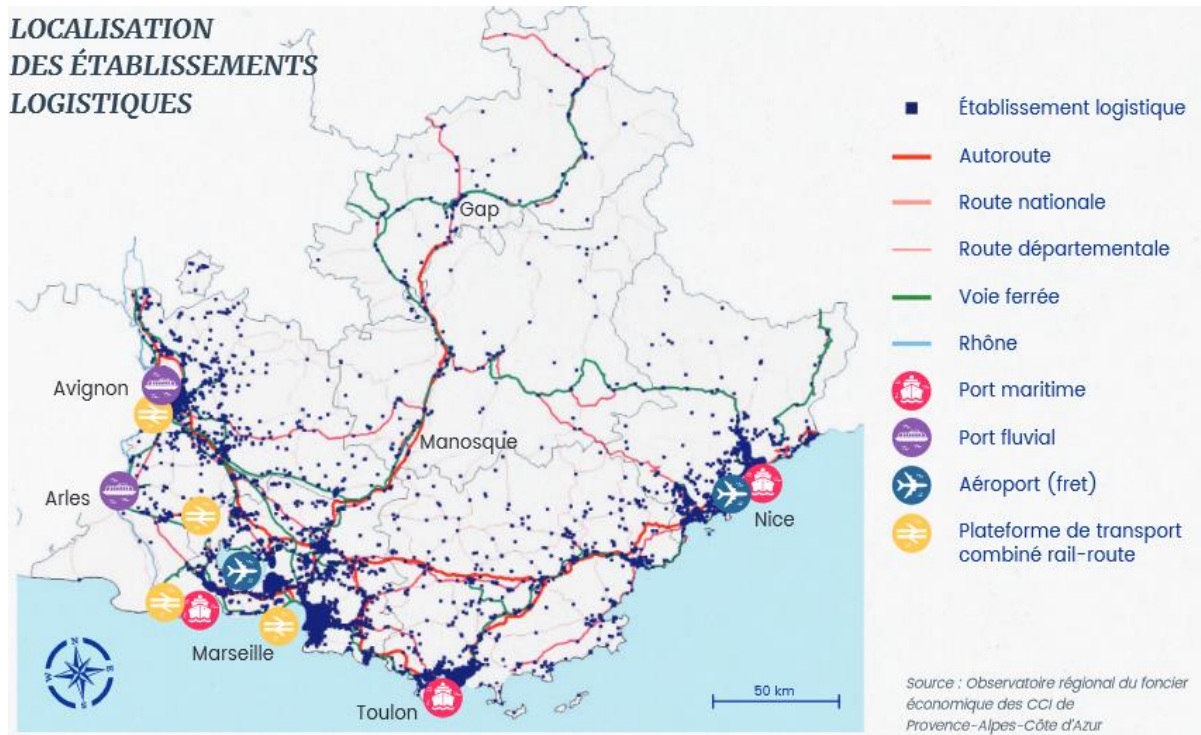
340. Plusieurs études transmises à l’Autorité durant l’instruction du présent avis et des auditions de certains opérateurs de la grande distribution complètent ce constat.
341. D’autres études plus récentes détaillent, de façon précise, le niveau de développement des zones de logistiques au sein des départements de la région Sud (ex-PACA). Une première étude de la DREAL et des CCI de cette région y présente deux cartographies détaillées de l’implantation logistique par vocation principale (commerce de gros et mixte à dominance commerce de gros) et de la concentration des établissements logistiques sur l’axe rhodanien et la façade méditerranéenne³¹⁷, réalisées par l’Observatoire régional du foncier économique des CCI de PACA. Ces cartes, ci-dessous, montrent qu’outre la prédominance des centres logistiques dans le département des Bouches-du-Rhône, l’ensemble de la région reste significativement pourvue.

³¹⁷ Voir Focus thématique du foncier économique régional, octobre 2019 « La Logistique et les ZAE », voir p. 2 et 4. [Lien vers l’étude.](#)

Carte n° 3 – Carte des zones d'activités logistiques par vocation présentée par l'étude du foncier économique régional (DREAL et CCI PACA)



Carte n° 4 – Localisation des établissements logistiques sur l'axe rhodanien et la façade méditerranéenne présentée dans l'étude sur le foncier économique (DREAL et CCI PACA)



342. Une deuxième étude de janvier 2019, issue du partenariat entre la région Sud (ex-PACA) et les agences d'urbanisme de PACA, indique que 57 % des surfaces d'entrepôts se trouvent dans le département des Bouches-du-Rhône en raison, notamment d'une plus grande disponibilité foncière dans cette zone³¹⁸. Elle précise que « si les Bouches-du-Rhône ont vu notamment s'implanter 6 grandes zones logistiques spécialisées (de + de 100 ha) à l'ouest du département entre 1990 et 2010, les plateformes logistiques spécialisées sont plus rares dans les autres départements ». Quant à lui, le département du Var, à proximité naturelle du port de Toulon, tendrait à proposer une offre foncière logistique nouvelle (i.e. zone des Bréguières, de Brignoles et de Signes), exclusivement dédiés à la grande distribution³¹⁹. À titre d'illustration, la base logistique Lecasud de l'enseigne E. Leclerc, approvisionnant notamment les magasins implantés en Corse, est située dans le département du Var (commune du Luc-en-Provence).
343. Une dernière étude de décembre 2019, également issue du partenariat entre la région PACA et les agences d'urbanisme de PACA confirme que le département des Bouches-du-Rhône constitue un « territoire logistique d'excellence » structuré autour de six hubs principaux. Mais, elle souligne aussi que si les départements du Var et des Alpes-Maritimes ne sont pas des « territoires spécifiquement logistiques », la présence du corridor autoroutier A8, support d'importants flux de transit, tend à leur permettre de devenir « le support de

³¹⁸ Voir étude Connaissance des territoires, *la logistique en Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur*, janvier 2019, p. 29 et 30 : [lien vers le document](#).

³¹⁹ *Ibid.* p. 31.

fonctions logistiques régionales »³²⁰. Cet axe autoroutier « *pourrait être également le support de synergies en matière de logistique régionale, des Bréguières (Var) à CléSud (Vaucluse), en passant par le pays d'Aix-en-Provence* »³²¹ (précisions entre parenthèses ajoutées).

344. Pour illustrer ce propos, l'activité de Corsica Ferries sur ce marché, via le terminal de Toulon, répond à une demande non négligeable. Comme l'a indiqué cette compagnie à l'Autorité, le fret « tracté » présente en effet des avantages pour certains professionnels, en termes de souplesse logistique, et d'autonomie, en raison de sa moindre dépendance aux infrastructures portuaires.
345. En tout état de cause, ces différentes études permettent de souligner que la question de l'impact de l'implantation des centres logistiques sur l'attractivité des ports continentaux, notamment de Toulon et Marseille, reste ouverte et qu'elle devrait faire l'objet d'une analyse approfondie afin d'évaluer le degré de substituabilité entre ces deux ports.

3. LES RISQUES D'EXCLUSIVITÉ DE FAIT SUR LES LIAISONS MARITIMES MARSEILLE-CORSE ET TOULON/NICE-CORSE

346. Les contrats de DSP actuellement en cours, conclus avec les compagnies maritimes La Méridionale et Corsica Linea, prévoient que ces dernières assurent, tout au long de l'année, un service de transport maritime de passagers et de marchandises suffisant au regard des contraintes de continuité, de fréquence, de régularité, de qualité et de prix imposées. Ils n'octroient pas d'exclusivité juridique aux délégataires, ce qui aboutirait à interdire à tout autre opérateur de fournir des prestations de transports concurrentes sur les mêmes lignes. Ainsi, les concurrents qui le souhaitent peuvent, en principe, eux aussi opérer sur les lignes entre Marseille et la Corse.
347. Toutefois, comme le Conseil de la concurrence puis l'Autorité l'ont souligné à plusieurs reprises, la question de l'exercice effectif du jeu de la concurrence sur la desserte maritime de la Corse reste posée. En 2006, dans sa décision portant sur des mesures conservatoires, le Conseil avait constaté l'existence d'une exclusivité de fait au profit des délégataires de la DSP entre Marseille et la Corse³²² (à l'époque, la SNCM et La Méridionale) qui, en outre, disposent par « *leur position d'opérateurs historiques sur ces liaisons, des navires les plus adaptés pour assurer le trafic de fret et de passagers au départ de Marseille* ». Ce constat a été ensuite rappelé par l'Autorité dans un avis de 2012 portant sur le transport maritime entre la Corse et le continent³²³ puis, par la Commission, dans sa décision précitée du 2 mai 2013³²⁴ concernant les DSP 2007-2013. Elle y soulignait « *l'avantage concurrentiel important* » dont bénéficiaient alors les compagnies délégataires SNCM et La Méridionale.
348. **Certes, l'organisation de la desserte maritime a évolué aujourd'hui et les constats qui avaient pu être formulés à l'époque ne sont plus tous d'actualité.** D'une part, depuis

³²⁰ Étude Connaissance des territoires, Région PACA, Mobilité volet logistique : foncier et plateformes logistiques, p. 6 et 7 : [lien vers l'étude](#).

³²¹ *Ibid.* p. 29.

³²² Décision Conseil de la concurrence n° 06-MC-03 précitée, paragraphe 106.

³²³ Avis Autorité de la concurrence n° 12-A-05 précité, paragraphe 82.

³²⁴ Décision de la Commission, n° C(2013)1926 concernant l'aide d'État SA.22843 2012/C, paragraphe 175.

2016, les contrats de DSP sont conclus pour de courtes périodes de temps (entre 12 et 15 mois), de sorte que la barrière à l'entrée liée à la durée des DSP (entre 5 et 7 ans)³²⁵ n'existe plus. D'autre part, l'opérateur historique dominant à l'époque, la SNCM, a fait l'objet d'une liquidation judiciaire, ses actifs ayant été rachetés par un nouvel opérateur. **Toutefois, la persistance de certains facteurs explique que l'avantage concurrentiel important dont bénéficient les délégataires de service public peut contribuer à leur conférer une exclusivité de fait sur les liaisons entre Marseille et la Corse.**

349. **Tout d'abord, ils perçoivent toujours d'importantes subventions publiques, alors que leurs concurrents depuis les ports de Toulon et de Nice ne reçoivent aucune aide, depuis la suppression des aides sociales en 2013.** Sur ce point, le Tribunal de l'Union, dans son arrêt du 1^{er} mars 2017, a indiqué qu'« *il serait évident que le fait de subventionner une offre de services en concluant avec un opérateur déterminé un contrat de service public [...] peut entraîner une entrave à la libre prestation des services* »³²⁶ et qu'« *il ne saurait être contesté que l'octroi d'une compensation financière à un prestataire de services en particulier, à savoir le délégataire de service public, est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayante la prestation de ces mêmes services par les opérateurs ne bénéficiant pas de la même compensation. En effet, le montant de cette dernière permet à son bénéficiaire de jouir d'un avantage décisif sur ses concurrents et, donc, de dissuader ceux-ci d'offrir les services concernés (soulignement ajouté)* »³²⁷. Ainsi, il n'est pas exclu que la compensation financière accordée au titre de la desserte maritime puisse expliquer qu'aucune compagnie concurrente n'ait, à ce jour, décidé d'opérer sur la desserte Marseille-Corse³²⁸.

350. Il faut également souligner que les besoins liés aux exigences d'une activité de transport maritime sous DSP depuis Marseille suppose la mise à disposition de capacités portuaires importantes et, partant, impacte le taux d'occupation des postes à quai (i.e. espace le long d'un quai où un navire peut amarrer durant son escale dans un port). L'exigence des rotations de nuit implique une immobilisation des navires durant la journée (de 7 heures à 19 heures, soit 12 heures d'escale) à raison de 7 traversées aller/retour par semaine pour les ports principaux d'Ajaccio et de Bastia dans le cadre de la DSP. Pour les ports secondaires de L'Île-Rousse, Porto-Vecchio et Propriano, les traversées aller/retour ne s'effectuant que 3 jours par semaine, les navires doivent rester à quai sur le port continental les jours restant de la semaine. En 2011, la DREAL soulignait, dans une étude des réserves de capacités de ports maritimes de la région PACA, un taux d'occupation très élevé des deux postes à quai mis à disposition pour le trafic mixte de passagers et de remorques à destination de la Corse (i.e. 82 %). Elle précisait qu'avec une occupation de 12 heures par jour, ces deux terminaux

³²⁵ Le Conseil de la concurrence avait considéré dans sa décision de mesures conservatoires précitée que « (...) la concurrence potentielle exercée par les autres transporteurs est inexistante, du fait des importantes barrières à l'entrée résultant de l'attribution de la délégation de service public pour une longue période ».

³²⁶ Voir considérant n° 110 de l'arrêt du TUE du 1^{er} mars 2017, affaire n° T-454/13, rendu dans le cadre de la procédure engagée par la SNCM et la France contre la décision de la Commission européenne de 2013 précitée qualifiant d'aides d'État illégales et incompatibles, les compensations versées par l'État français dans le cadre de la desserte maritime entre le port de Marseille et les ports corses entre 2007 et 2013. Décision confirmée par le TUE.

³²⁷ *Ibid.* ; voir considérant n° 120.

³²⁸ Ce constat avait déjà été fait par le Conseil de la concurrence en 2006 dans sa décision relative à des mesures conservatoires précitée, concernant la DSP pour la période de 2002-2006, référence précitée, paragraphe 93 : « Il convient, à cet égard, de noter que jusqu'à présent aucune compagnie n'a fait le choix de Marseille comme port de départ, en dehors des titulaires ».

étaient « saturés »³²⁹. Actuellement, l'OTC a indiqué à l'Autorité que le port de Marseille dispose de 5 postes à quai en simultané pour le trafic Corse-continent et ainsi que de « postes de repli » en cas de météo défavorable. Il va de soi qu'une telle occupation des capacités portuaires pour les besoins de l'activité sous DSP pourrait affecter d'autres opérateurs concurrents qui souhaiteraient proposer une offre de transport maritime vers la Corse depuis ce port.

351. En tout état de cause, force est de constater qu'à ce jour, les liaisons entre Marseille et la Corse ne sont pas animées par la concurrence d'autres opérateurs sous régime d'OSP.
352. **En parallèle, jusqu'aux modifications d'avril 2019, le niveau des OSP 2019-2029 imposées à toute compagnie souhaitant opérer sur la desserte Corse-continent apparaissait particulièrement élevé, surtout en l'absence de subventions** : les escales entre les ports corses étaient interdites, la fréquence des rotations identique à celle prévue dans le cadre des DSP et les tarifs alignés, pour les passagers résidents comme pour le mètre linéaire de fret³³⁰. Or, comme souligné précédemment, en cas de coexistence d'OSP et de DSP, il est nécessaire que les premières soient plus légères que les secondes, afin de limiter le risque de distorsions de concurrence.
353. **Sur ce point, il ne fait pas de doute que les OSP 2019-2029 imposent des obligations moins fortes que les DSP.** Par exemple, en termes de fréquence, les délégataires se voient imposer des rotations 7j/7 pour les ports principaux (Bastia et Ajaccio) et 3j/7 pour les ports secondaires (L'Île-Rousse, Porto-Vecchio et Propriano), ainsi que des créneaux horaires d'arrivée et de départ, et les navires ne peuvent effectuer les traversées que de nuit.³³¹ Au contraire, dans le nouveau régime d'OSP, la fréquence des rotations imposées se calcule cumulativement pour les ports secondaires, et non plus ligne par ligne comme prévu initialement. Cela signifie que l'opérateur sous OSP remplit son obligation de rotation hebdomadaire s'il dessert au moins une fois par semaine (en basse saison) et au moins trois fois par semaine (en haute saison) l'un des trois ports de Porto-Vecchio, Propriano et L'Île Rousse.
354. Les modifications apportées aux OSP sont donc substantielles, comme le montre le tableau ci-dessous :

³²⁹ Centre d'études techniques de l'équipement méditerranée, novembre 2011, Réserves des capacités PACA ports maritimes.

³³⁰ Voir le rapport du président du Conseil exécutif de Corse, n° 2019/O1/068 relatif à la modification du régime des obligations de service public de transport maritime de passagers et de marchandises entre les ports de Marseille, Toulon, Nice et les ports de Corse qui entreront en vigueur à compter du 1^{er} octobre 2019, p. 3 – tableau récapitulatif du périmètre du service public voté en 2018 par la délibération de l'Assemblée de Corse n° 18/266, p. 8 : « En outre, dans le régime actuel d'OSP issu de la délibération du 20 décembre 2013, les escales sont interdites. Par exemple, l'opérateur qui exploite la ligne Toulon / Bastia, en effectuant une escale à L'Isula, n'est pas considéré comme ayant effectué une rotation Toulon / L'Isula au sens du régime des OSP. Cette interdiction des escales a été confirmée par la délibération n° 18/267 AC du 27 juillet 2018. Enfin, depuis la délibération du 27 juillet 2018, le régime d'OSP définit la notion de « ligne », entendue comme « la liaison directe entre un port continental et un port corse ».

³³¹ Voir rapport du président du Conseil exécutif de Corse annexé à la délibération de l'Assemblée de Corse du 27 juillet 2018 n° 18-267 AC, p. 38.

Tableau n° 23 – Comparaison du nombre de rotations minimums annuelles exigées entre le régime d’OSP 2019-2029 et l’ancien régime d’OSP-2014-2023

Tableau comparatif des rotations minimum exigées annuellement	Nouveau régime OSP 2019-2029					Ancien régime OSP 2014-2023
	Ajaccio	Bastia	L’Île Rousse	Porto-Vecchio	Propriano	Identique pour les 5 ports corses
Marseille						
<i>Basse + Moyenne (= reste année)</i>	86	86	43	43	43	129
<i>Haute saison (saison d’été)</i>	27	27	27	27	27	27
Fréquence totale (nbr de rotations)	113	113	70	70	70	156
Toulon + Nice						
<i>Basse + Moyenne (= reste année)</i>	172	172	86	86	86	86
<i>Haute saison (saison d’été)</i>	54	54	54	54	54	36
Fréquence totale (nbr de rotations)	226	226	140	140	140	122

Tableau n° 24 – Récapitulatif du nombre de rotations minimums annuelles exigées après modification du régime d’OSP 2019-2029

Tableau récapitulatif des rotations minimum exigées annuellement sous régime d’OSP 2019-2029 actualisé par la délibération de l’Assemblée de Corse du 25 avril 2019 - Fréquence en nombre de rotations hebdomadaires pour les ports concernés (PAX + ROLL)	Ajaccio	Bastia	L’Île Rousse + Porto-Vecchio + Propriano
Ports continentaux			
<i>Basse + Moyenne (= reste année)</i>	86	86	43
<i>Haute saison (saison d’été)</i>	18	18	18
Fréquence TOTAL (nombre de rotations)	104	104	61

Source : Autorité de la concurrence

355. De même, alors qu’il ressort du règlement « Cabotage » de 1992 que le régime des OSP engendre des obligations moins contraignantes que dans le cadre des contrats de DSP, il était initialement prévu, pour le fret et les passagers, d’égaliser les tarifs sous régime d’OSP avec ceux des contrats de DSP (soit 35 € le mètre linéaire et 26 € par passager). La modification d’avril 2019 a finalement réintroduit l’ancien tarif d’OSP à 42,50 € le mètre linéaire³³² et 35 € par passager. Aucune évaluation du besoin de service public n’avait d’ailleurs démontré l’intérêt d’un tel alignement des tarifs entre régime d’OSP et DSP et aucune étude d’impact de la baisse tarifaire sur la rentabilité des compagnies opérant sous OSP, sans compensation n’avait été effectuée. De surcroît, en application du « test SNCM » précité et, plus spécifiquement de sa troisième branche, l’autorité déléguée doit s’assurer que le mode d’intervention publique choisi porte le moins atteinte à la libre prestation de service au sein du marché intérieur. Cela suppose donc que l’octroi d’une compensation financière dans le cadre de contrats de DSP est subordonné à la démonstration préalable de l’insuffisance du régime d’OSP *unilatérales* pour répondre au besoin de service public identifié.

³³² Délibération de l’Assemblée de Corse n° 13/263 AC du 20 décembre 2013.

356. Le rapport du président du Conseil exécutif de Corse, remis à l'occasion des séances du 25 et 26 avril 2019 de l'Assemblée de Corse relatives à l'assouplissement du nouveau régime d'OSP 2019-2029, indiquait qu'« *au vu de l'évolution du besoin de service public et de la pratique tarifaire des opérateurs hors [contrat de] DSP, il apparaît que la baisse de la tarification du transport de marchandises sous régime de [contrat de DSP] est suffisante pour satisfaire la demande des usagers. En conséquence, il n'apparaît plus opportun d'associer la baisse des tarifs du transport de marchandises sous [contrat de] DSP (réduit à 35 €/ ml) par une baisse des mêmes tarifs sous OSP* »³³³.
357. **Cependant, depuis son entrée sur le marché de la desserte maritime entre la Corse et le continent, la compagnie Corsica Ferries n'a fait face que de façon très résiduelle à une offre concurrente depuis les ports de Toulon et Nice, opérés sous régime d'OSP.** La compagnie maritime italienne Moby Lines a pourtant montré un intérêt pour cette activité. Elle a, à plusieurs reprises, tenté de proposer des offres concurrentes à celles de Corsica Ferries depuis les ports de Toulon et de Nice, mais sans succès. Celle-ci s'étant retirée une première fois fin 2011, après l'ouverture d'une ligne Toulon-Bastia, puis début 2019, après l'ouverture d'une ligne Nice-Bastia en 2016.
358. L'instruction a montré que les activités sur le terminal de passagers du port du Toulon ont pour conséquence une occupation très importante des trois postes à quai disponibles, notamment durant le reste de l'année (hors période estivale). En effet, en période estivale, les rotations seraient plus nombreuses, s'effectuant tant de jour que de nuit et permettant de libérer des accès au quai grâce à des temps d'escale plus courts. En dehors de cette période, les escales peuvent durer, en moyenne, de 11 à 13 heures, entraînant une forte occupation des postes à quai durant la journée. En conséquence, entre janvier et septembre 2018, il aurait été observé qu'aucun poste à quai n'aurait été libre durant 59 jours, un seul poste aurait été libre durant 165 jours et seulement deux durant 48 jours. Cette capacité d'accueil réduite limite structurellement l'offre de services de transport maritime de ce port. Concernant le port de Nice, si ses capacités portuaires sont limitées en raison de l'espace dédié à la plaisance, il convient de rappeler que Corsica Ferries et la SNCM (avant sa disparition) desservaient toutes deux la Corse depuis ce port jusqu'à fin 2014. Depuis lors, seule la première offre un service de transport permanent vers la Corse.
359. Ainsi, à l'instar de la situation sur les liaisons maritimes Marseille-Corse, il y a lieu de constater l'absence de concurrence (depuis le départ de la compagnie Moby Lines) sur les deux ports sous régime d'OSP, Toulon et Nice. Ce constat conduit à se demander si les fréquences imposées par les OSP (et, partant, le taux d'occupation des postes à quai dans ces ports) ne créaient pas aussi une exclusivité de fait sur les lignes Toulon-Corse ou Nice-Corse avant l'assouplissement du régime d'OSP 2019-2029 réalisée par la CdC en avril 2020 dernier. Mais, force est de constater qu'un peu plus d'un an après ces modifications, ce constat demeure inchangé par rapport à la situation prévalant sous l'empire du régime d'OSP 2019-2029 initial. Ce régime pourrait avoir ainsi pour effet de protéger de la concurrence sur les liaisons depuis Toulon et Nice, incitant à se poser également la question des justifications du périmètre des OSP.

³³³ *Ibid.*, p. 5.

III. Des difficultés dans l'identification d'un besoin réel de service public et dans le calibrage des interventions publiques en matière de transport maritime

360. L'équilibre entre la nécessité de garantir le service public de transport maritime Corse-continent et le respect des règles de la concurrence et du marché intérieur suppose un encadrement minutieux de l'organisation de la desserte maritime. Pour cela, il apparaît primordial de veiller régulièrement à ce que l'intervention publique demeure nécessaire pour pallier une défaillance des marchés du transport maritime des passagers et de marchandises (A). S'il est prouvé que tel est bien le cas, l'intervention publique doit alors être strictement proportionnée au besoin réel de service identifié (B).

A. DES FAIBLESSES MÉTHODOLOGIQUES DANS LA DÉMONSTRATION DE LA NÉCESSITÉ DES INTERVENTIONS PUBLIQUES SUR LES MARCHÉS DE LA DESSERTE MARITIME DE LA CORSE

361. Afin d'apprécier l'existence ou non d'une carence de l'initiative privée³³⁴ à répondre à un besoin réel de service public, la CdC a procédé à deux consultations publiques en 2018, l'une (entre le 2 février et le 2 mars) sur la qualité des prestations fournies par les compagnies maritimes actuelles, l'autre (entre le 9 avril et le 18 mai) sur l'offre capacitaire de ces compagnies. Elle a ensuite réalisé des tests de marché (4 avril 2018, 31 mai 2018 et 12 septembre 2019) afin de définir le périmètre des nouvelles OSP pour la période 2019-2029, d'une part, et des DSP pour la période 2019-2020, d'autre part.

362. Cette première analyse du besoin de service public lui a permis de conclure que :

- concernant le transport de passagers et de leurs véhicules, les capacités offertes par le secteur privé opérant hors DSP suffiraient à répondre aux besoins de service public *quantitatif*³³⁵ des usagers pour la plupart des liaisons, à l'exception de la desserte de Propriano (pour laquelle la CdC identifie un besoin *quantitatif* non satisfait pour 66 000 passagers)³³⁶. Est maintenu, en parallèle, sur toutes les liaisons

³³⁴ Afin d'évaluer l'existence d'une carence quantitative, la Collectivité de Corse considère la différence entre l'offre capacitaire des compagnies maritimes en situation de libre concurrence (i.e. opérant hors DSP) et les flux de passagers (« PAX ») et de marchandises (« ROLL ») effectivement constatés au cours d'une période donnée. Au cas d'espèce, l'analyse portait sur les périodes allant de 2014 à 2017.

³³⁵ Voir le document de consultation publique du 2 mai 2018, p. 9 : « La carence de l'initiative privée est estimée par la différence entre les flux de passagers (PAX) et de fret effectivement constatés et l'offre capacitaire des compagnies hors DSP. Cette estimation représente la limite inférieure de l'offre proposée dans un régime OSP car elle ne tient pas compte de la possibilité que l'initiative privée puisse ajouter de la capacité additionnelle en substitution à l'offre actuellement soumise au régime des conventions de délégation de service public. L'offre capacitaire des compagnies maritimes hors DSP correspond aux capacités qu'elles sont susceptibles d'offrir sur le marché en termes de volumes de fret et de PAX ».

³³⁶ Étude sur le périmètre du besoin de service public de transport maritime de passagers et de marchandises entre le continent et la Corse du 31 mai 2018, p. 3, annexée à la délibération de l'Assemblée de Corse n° 18/266 approuvant le recours à la conclusion de conventions de DSP pour la période 2019-2020 ; Étude complémentaire du besoin de service public.

pour satisfaire au besoin de service public *qualitatif*³³⁷, un régime d'OSP afin d'assurer la qualité des prestations de transport de passagers entre le continent et la Corse. Selon la CdC « *pour le transport de passagers, un régime d'OSP suffit pour répondre à la demande des utilisateurs en termes de fréquence et de tarifs* »³³⁸ ;

- à l'inverse, pour le transport de marchandises, les capacités en mètres linéaires offertes par le secteur privé ne permettraient pas de répondre au volume global de la demande. En conséquence, un besoin réel de service public tant *quantitatif* que *qualitatif* existerait pour l'ensemble des ports corses, qui justifierait des DSP, en complément des OSP. Selon la CdC, « *pour le transport de marchandises, une concession de service est nécessaire pour répondre à la demande des chargeurs et des opérateurs économiques* »³³⁹. Est également maintenu, en parallèle, sur toutes les liaisons, pour satisfaire le besoin de service public *qualitatif*, un régime d'OSP afin d'assurer la qualité des prestations de transport de marchandises entre le continent et la Corse.

363. En septembre 2019, la CdC a réalisé une seconde étude du besoin de service public, afin d'actualiser les résultats obtenus en 2018. Au terme de ces travaux, un nouveau besoin de service public *quantitatif* concernant les passagers pour le port de Porto-Vecchio (à hauteur de 51 234 passagers), non identifié lors des précédentes études, serait apparu, toujours selon la CdC.
364. En synthèse, au vu de ces éléments chiffrés mis en avant par la CdC, l'insuffisance de l'initiative privée constatée justifierait, selon elle : (i) le maintien d'un régime d'OSP pour l'ensemble de la desserte maritime entre le continent et les cinq ports de Corse pour répondre au besoin *qualitatif* de service public (fréquence et tarifs), et (ii) la conclusion de contrats de DSP pour les liaisons depuis Marseille, pour satisfaire un besoin de service public *quantitatif* (capacités) en matière de transport de marchandises, mais aussi, s'agissant spécifiquement de Propriano et de Porto-Vecchio, de transport de passagers.
365. Toutefois, les études précitées ne procèdent à la vérification de l'existence d'une demande des usagers (tant pour les passagers que les transporteurs de marchandises) de façon suffisamment approfondie, en contradiction apparente avec les exigences posées par le « test SNCM » précité. En effet, alors qu'elles concluent à une segmentation très fine de la demande de transport (par types d'usagers, par ports ou encore par mode de convoyage des marchandises), les données présentées ne permettent d'objectiver cette segmentation ni du point de vue *quantitatif* ni du point de vue *qualitatif*. De ce fait, l'identification d'un besoin réel de service public, qui dépend de la démonstration de l'existence d'une demande des usagers, s'en trouve, *de facto*, fragilisée. (1) En outre, la justification des OSP et des DSP pour le transport des passagers et de leurs véhicules pose encore des questions (2).

³³⁷ La régularité, la fréquence, les ports desservis, tarifs pratiqués, horaires, capacités à transporter différents types de marchandises, équipages des navires comptent au niveau des services *qualitatifs*.

³³⁸ Étude sur le périmètre du besoin de service public de transport maritime de passagers et de marchandises entre le continent et la Corse, *ibid.*, p. 3.

³³⁹ *Ibid.*

1. LES FAIBLESSES MÉTHODOLOGIQUES DANS L'IDENTIFICATION D'UN BESOIN RÉEL DE SERVICE PUBLIC

366. Il a, tout d'abord, été relevé que dans l'étude sur le périmètre du besoin de service public, l'offre capacitaire était mesurée uniquement à partir du trafic observé et des capacités offertes par les compagnies sous OSP (soit exclusivement sur la base de l'activité de Corsica Ferries au départ de Toulon et de Nice), sans tenir compte des capacités de Corsica Linea et de La Méridionale, opérant actuellement au départ de Marseille sous DSP.
367. En d'autres termes, les capacités susceptibles d'être offertes par Corsica Linea et La Méridionale dans l'hypothèse où elles opéreraient non pas sous DSP, mais sous OSP comme leur concurrente, ou sans OSP, ne sont pas prises en compte.
368. À cet égard, l'étude du périmètre de besoin de service public du 31 mai 2018 a conclu qu'une telle évaluation serait irréalisable, la CdC estimant « *impossible de quantifier cette offre capacitaire complémentaire avec précision en raison d'une configuration de la concurrence qui s'est cristallisée depuis de nombreuses années* »³⁴⁰.
369. Il ressort de l'instruction que la pertinence de cet argument de la CdC est contestable pour au moins deux raisons :
- d'une part, il est difficile de penser que les compagnies maritimes actuellement déléguataires de service public, Corsica Linea et La Méridionale, ne seraient pas en mesure, avec les outils de comptabilité analytique dont elles disposent pour évaluer leurs coûts sous DSP, de proposer une estimation objective de leur offre capacitaire dans l'hypothèse où elles opéreraient ces mêmes lignes sous OSP ou sans OSP ;
 - d'autre part, il ne s'agit pas de proposer une « *offre complémentaire* » à celle déjà proposée sous DSP, mais bien d'évaluer si une offre uniquement sous OSP ou en l'absence d'OSP, suffirait à satisfaire les besoins des usagers.
370. La Commission a d'ailleurs soulevé ce point méthodologique, dans sa décision d'ouverture d'une enquête approfondie portant sur l'aide d'État versée au titre des contrats de DSP conclus entre les ports de Marseille et d'Ajaccio, Bastia et L'Île-Rousse. Elle a, en effet, indiqué que « *l'approche retenue [visant à ne tenir compte que de l'offre capacitaire de la compagnie maritime opérant sous OSP depuis Toulon et Nice] pourrait légèrement surestimer la carence de marché dans la mesure où il n'aurait pas été tenu compte des capacités susceptibles d'être offertes dans le cadre d'un marché sans DSP par la Méridionale (dont la flotte se compose de 3 navires) et Corsica Linea (dont la flotte se compose de 6 navires)* »³⁴¹ (éléments entre crochets ajoutés).
371. L'instruction a également montré que pour garantir la robustesse de l'analyse de la carence de l'initiative privée, il conviendrait plutôt de mobiliser des éléments de coûts pour (i) estimer l'offre capacitaire dans un scénario hypothétique où aucune DSP ne serait mise en place (i.e. le contrefactuel) et (ii) établir si une offre uniquement sous OSP suffirait à satisfaire la demande. En l'absence de mise en place d'une telle méthode contrefactuelle, le test de marché risquerait de conclure systématiquement à des carences, au moins pour ce qui concerne le trafic de marchandises. En effet, en présence d'une exclusivité de fait des lignes sous DSP pour les liaisons depuis Marseille, par lesquelles transite l'essentiel du trafic de marchandises, les lignes sous DSP supportent mécaniquement une part élevée du trafic total

³⁴⁰ Voir étude sur le périmètre du besoin de service public de mai 2018, Ibid. ; voir p. 5.

³⁴¹ Décision de la Commission d'ouverture d'une enquête approfondie portant sur l'aide d'État n° SA.49207, n° C 1089 final du 28 février 2020, voir note de bas de page n° 55.

de marchandises. Par conséquent, un écart important ne peut qu'être observé entre les capacités offertes par les seules lignes sous OSP et les trafics réels totaux constatés avec les DSP.

372. Par ailleurs, il a été soutenu que l'analyse du besoin de service public ne tenait pas compte, non plus, de la barrière à l'entrée que peut représenter la DSP sur les liaisons entre Marseille et la Corse. Dans l'étude de la CdC de 2018 précitée, il est répondu, en substance, que les facteurs ayant engendré cette situation d'exclusivité n'existent plus et qu'il serait, partant, impossible d'en quantifier les impacts sur l'offre capacitaire des compagnies opérant en concurrence (en l'occurrence Corsica Ferries)³⁴².
373. Sur ce point, la cour administrative d'appel de Marseille, dans son arrêt précité du 12 février 2018³⁴³, a pourtant constaté un lien de causalité entre la faute imputable à la CdC (résultant de l'octroi, au titre du service complémentaire prévu par les DSP 2007-2013, de subventions illégales et incompatibles au regard du droit européen des aides d'État) et le préjudice de Corsica Ferries résultant de « *la perte des bénéficiaires qu'elle aurait pu tirer du surcroît de clientèle pouvant être espéré en l'absence d'institution du service complémentaire* ». La détermination du montant du préjudice subi par Corsica Ferries passait nécessairement par l'analyse de la baisse de la fréquentation de ses navires pour cette période, de sorte qu'il n'apparaît pas impossible d'en tirer des conséquences chiffrées sur une baisse de son offre capacitaire résultant de l'exclusivité de fait dont bénéficient ses concurrents sur les liaisons depuis Marseille. La Cour a d'ailleurs précisé que « *le maintien d'une offre irrégulièrement subventionnée au titre du service complémentaire a eu pour effet de créer une concurrence de nature à préjudicier à la fréquentation des lignes desservies par la société Corsica Ferries France entre Toulon et les ports de Bastia, Ajaccio et Propriano [...]* ». Sur ce point, l'arrêt de la Cour avait également ordonné, avant-dire droit sur le fond, une expertise visant à déterminer le préjudice économique subi par la société Corsica Ferries. Le rapport de l'expert rendu le 1^{er} mars 2019 a estimé que la compagnie a été privée d'environ 1,7 million de passagers supplémentaires en raison de « *la concurrence illégalement exercée sur elle [...] et qu'elle aurait été à même d'absorber cette clientèle sans accroissement de sa flotte ni augmentation de la fréquence de ses rotations* »³⁴⁴.
374. Ces différents éléments le démontrent : il existe des difficultés méthodologiques réelles quant à l'appréciation de la carence de l'initiative privée (qui conditionne la démonstration d'un besoin réel de service public sur les liaisons concernées). Les consultations et les tests de marché menés en 2018 et 2019 présentent, en outre, des limites opérationnelles. **Seules les trois compagnies opérant sur la desserte maritime de la Corse ont, par exemple, participé aux tests de marché. Or, il aurait pu être pertinent d'élargir ces tests, en sollicitant d'autres compagnies pour apprécier l'offre potentielle du secteur privé. De même, la consultation publique réalisée entre le 9 février et le 2 mars 2018 par l'OTC auprès des usagers³⁴⁵ de la desserte Corse-continent n'a reçu que 32 réponses** (alors que

³⁴² Voir p. 4 de l'étude sur le périmètre du besoin de service public de 2018 ; références précitées.

³⁴³ CAA Marseille, 12 février 2018, n° 7MA01582-17MA01583.

³⁴⁴ Citation du rapport d'expertise tirée de l'ordonnance de la Cour d'appel administrative de Marseille n° 20MA01212 du 4 juin 2020, voir considérant n° 7 : lien vers la décision. Il est à noter que l'article 1^{er} de ladite ordonnance condamnant la Collectivité de Corse à verser à Corsica Ferries une provision de 20 millions d'euros pour l'indemnisation de son préjudice relatif à la délégation de service public pour la desserte maritime de la Corse au titre de la période 2007-2013 a été annulée par le Conseil d'État dans une décision du 6 novembre 2020 n° 439598 : lien vers la décision.

³⁴⁵ Les usagers interrogés sont les passagers résidents corses ou non ainsi que des transporteurs.

plus de 2,5 millions de passagers utilisent chaque année les lignes maritimes régulières entre la Corse et le continent). L'OTC reconnaît d'ailleurs que « *la non-représentativité statistique de cet échantillon ne permettra pas de procéder à des extrapolations et d'en déduire des enseignements concernant l'ensemble des besoins et des attentes des usagers du service de transport maritime. Il s'agit ici simplement d'identifier quelques pistes de réflexion suggérées quant à l'amélioration de la desserte en matière de continuité territoriale* ». ³⁴⁶

375. Enfin, la délimitation géographique des marchés gagnerait à s'appuyer sur des décompositions plus fines de la demande, le degré de substituabilité entre lignes pouvant varier selon les segments considérés. À titre d'illustration, l'instruction a relevé que l'infrastructure portuaire de Marseille est particulièrement adaptée au transport de fret « non tracté » (pour rappel, seule la semi-remorque est transportée par le navire, sans le tracteur routier). Or, si cette solution technique présente l'avantage de ne pas immobiliser le tracteur pendant un temps long, elle nécessite une organisation spécifique des transporteurs, qui doivent être en mesure de récupérer la remorque au lieu de destination. Cette solution sera donc plus ou moins pertinente selon le type de marchandises à transporter et les contraintes logistiques associées.
376. En ce qui concerne plus spécifiquement la liaison vers Porto-Vecchio, le test de marché de septembre 2019 ne fournit pas de justification chiffrée du besoin de service public, qui semble avoir été estimé, sans une évaluation fine ³⁴⁷ objectivant ce nouveau besoin en passagers, à 51 234 passagers supplémentaires par an, alors que la précédente analyse capacitaire, réalisée lors du test de marché de 2018, n'avait pas identifié de besoin quantitatif de service public sur ce port. Dans la dernière délibération sur les conventions de DSP pour les ports secondaires de Porto-Vecchio et Propriano, le rapport du Président du Conseil exécutif de Corse fait mention d'une nouvelle réévaluation du besoin de service public par une note d'analyse du 25 novembre 2019 ³⁴⁸ et portant sur les années 2019 et 2020. Pour le port de Porto-Vecchio, le besoin serait cette fois de 52 300 passagers, soit 1066 passagers supplémentaires entre l'étude de septembre et celle de novembre 2019. Ainsi, il existe un risque évident qu'une telle demande des usagers et, partant, le besoin de service public aient été surestimés dans les dernières évaluations réalisées. D'ailleurs pour évaluer ce besoin de service public, il pourrait être pertinent d'étudier la solution d'une escale intermédiaire avec l'un ou l'autre des ports principaux (desservis quant à eux quotidiennement). En effet, cette demande supplémentaire reste limitée et rien n'indique dans les études de la Collectivité de Corse qu'elle ne pourrait pas être satisfaite en réallouant différemment les capacités des navires actuellement mobilisés pour la DSP par l'assouplissement de l'interdiction du cabotage entre les ports corses.
377. En ce qui concerne le port de Propriano, l'instruction révèle que, selon la compagnie Corsica Ferries, il pourrait exister une certaine substituabilité avec le port d'Ajaccio, mais pour le transport de passagers uniquement, en raison de la proximité géographique des deux ports (distance d'environ 70 km) ³⁴⁹. De surcroît, la méthodologie d'évaluation de l'offre des

³⁴⁶ Voir l'étude présentant les résultats de la consultation des utilisateurs de services de transport maritime Corse / continent réalisée entre le 09 février et le 02 mars 2018, publiée le 4 avril 2018, p. 2.

³⁴⁷ Il ne tient compte que de la différence entre l'offre capacitaire estimée (sous régime d'OSP) et le trafic réalisé ligne par ligne.

³⁴⁸ Note d'analyse du 25 novembre 2019 annexé à la délibération de l'Assemblée de Corse n° 20/001 AC du 9 janvier 2020 portant sur les conventions de DSP de transport maritime de passagers et marchandises entre les ports de Porto-Vecchio et Propriano et le port de Marseille du 1^{er} février 2020 au 31 décembre 2020.

³⁴⁹ Information publiquement établie par la Collectivité de Corse dans les résultats de son test de marché de mai 2018 précité, voir p. 12.

compagnies, qui ne prend en compte que les capacités offertes par les compagnies opérant sous OSP, présente le risque de fausser l'analyse du besoin de service public, en particulier sur ce port. En effet, à supposer qu'il existe une demande spécifique des usagers sur Propriano, un tel calcul conduit mathématiquement à la conclusion d'une carence de l'initiative privée sur cette liaison maritime, puisque la seule compagnie opérant sous OSP ne dessert pas ce port. Or, s'il était tenu compte de tout ou partie des capacités des compagnies présentes (y compris les compagnies délégataires, dans un scénario contrefactuel où elles opéreraient sous OSP), il n'est pas certain qu'un supplément capacitaire soit nécessaire pour répondre à la demande des usagers. À l'instar du port de Porto-Vecchio, il pourrait être utile de vérifier si des escales intermédiaires avec le port d'Ajaccio permettraient de satisfaire cette demande.

378. **En tout état de cause, de sérieux doutes existent sur les expertises préalables réalisées en 2018 et 2019 ayant servi de base à l'évaluation du besoin de service public, qui sont pourtant essentielles afin d'assurer un calibrage proportionné des interventions publiques dans le secteur de la desserte maritime. L'absence de prise en compte de facteurs objectifs pourrait justifier une remise à plat de cette question. La construction d'une segmentation pertinente de la demande (par origine-destination, motif de déplacement, ou type de marchandises transportées) ou la quantification plus fine du degré de substituabilité entre les ports (selon les choix d'itinéraires des transporteurs routiers) ou encore en étudiant de possibles optimisations (ouverture des escales intermédiaires entre ports principaux et ports secondaires) semble opportune. En outre, il pourrait être utile de procéder à une étude plus approfondie des coûts du service de transport maritime selon les différents modèles d'organisations possibles de la desserte.**

2. LA JUSTIFICATION DES OSP ET DES DSP POUR LE TRANSPORT DES PASSAGERS ET DE LEURS VÉHICULES POSE ENCORE QUESTION

379. Si les tests de marché réalisés par la CdC en 2018-2019 ont identifié un besoin de service public *quantitatif* pour le transport de marchandises, justifiant un cumul entre OSP et DSP, ils ne démontrent pas, de façon objective, de carence de l'initiative privée qui justifierait le maintien des passagers et leurs véhicules dans le champ des DSP. Cependant il ressort des derniers tests de marché que l'offre capacitaire sous régime d'OSP suffit à répondre à la demande des passagers au moins pour les ports principaux et le port de l'Île-Rousse (voir paragraphes 362 et 363 ci-dessus). Sur ce point, eu égard au « test SNCM » précité, s'il était établi que le régime d'OSP sans compensation permet de satisfaire la demande de transport de passagers, cette activité devrait être exclue du périmètre des contrats de DSP.
380. En dépit de ce constat, le rapport du Président du Conseil exécutif de Corse, annexé à la délibération de l'Assemblée de Corse n° 18/267 AC du 27 juillet 2017, a proposé de « *maintenir le transport de passagers dans le périmètre des conventions de délégation de service public* ». Par ailleurs, cette délibération n° 18/267 AC a approuvé la mise en œuvre de conventions de DSP sur les liaisons Marseille-Corse pour les marchandises et les passagers, à destination de tous les ports corses. Selon le rapport du président du Conseil exécutif de Corse précité, **ce choix serait justifié par un besoin de service public identifié pour 25 000 passagers supplémentaires**. Initialement, il s'agirait de « malades » et d' « étudiants », fortement dépendants de la régularité des transports maritimes, pour des raisons d'accès aux soins (« *pathologies lourdes ou la médecine gériatrique non traitées localement* ») et de poursuite d'études (de nombreuses filières de formation n'étant pas

disponibles localement, de sorte que « 45 % des bacheliers résidents poursuivent leurs études sur le continent ». La nécessité de sécuriser la desserte de la Corse serait ainsi « incontournable » et, partant, celle d'assurer des liaisons « quotidiennes et régulières » entre tous les ports de Corse et Marseille³⁵⁰. Sur ce point, il convient de souligner que l'étude du besoin de service public, réalisée en mai 2018, indiquait pourtant que cette demande spécifique pour raisons médicales et professionnelles était limitée à 17 % des passagers transportés par la compagnie Corsica Linea et qu'elle pouvait « être satisfaite sous un simple régime unilatéral d'OSP, sans compensation financière »³⁵¹.

381. La note d'analyse du 25 novembre 2019 précitée, annexée au rapport du Président du Conseil exécutif de Corse présenté lors de la séance de l'Assemblée de Corse portant sur les conventions de DSP pour les ports secondaires de Porto-Vecchio et Propiano³⁵², indique que « les différences quantitatives pour les PAX [avec l'étude précédente de septembre 2019] viennent d'un traitement spécifique des convoyeurs ligne par ligne et à l'émergence d'un besoin de service public pour les passagers conventionnels concernant Porto-Vecchio dû aux choix armatoriaux »³⁵³ (éléments entre crochets ajoutés). Une distinction s'effectue désormais entre « convoyeurs » et « passagers hors convoyeurs » et, en 2020 pour le port de Porto-Vecchio, la CdC aurait identifié une demande de 1730 convoyeurs par an (soit 54 030 passagers dont 52 300 passagers hors convoyeurs) et, de 2190 par an pour celui de Propriano (soit 62 490 passagers dont 60 300 passagers hors convoyeurs). Cette note d'analyse annexée à la délibération portant sur les contrats de DSP de Porto-Vecchio et de Propriano, précise le nombre de ces convoyeurs supplémentaires pour les autres ports d'Ajaccio, de Bastia et de l'Île-Rousse. Il y est indiqué, pour l'année 2020, les besoins quantitatifs supplémentaires respectifs suivants : 8380, 10 600 et 2200 convoyeurs, soit un total de 25 100 convoyeurs. **Il apparaît bien que les 25 000 passagers supplémentaires seraient des convoyeurs de remorques, qui sont dépendants de ces mêmes liaisons pour le « fret accompagné » et justifieraient, pour la Collectivité de Corse, un besoin de service public quantitatif supplémentaire pour tous les ports de Corse.** Toutefois, les tests de marché de 2018 et 2019 n'abordent à aucun moment ce besoin. De même, les consultations publiques à destination des compagnies maritimes n'ont pas, non plus, permis d'identifier un nombre précis de convoyeurs effectuant la traversée avec leurs remorques. Ainsi, les données chiffrées présentées dans ces différentes études ne permettent d'objectiver ce besoin résiduel et qui justifierait un tel degré d'intervention publique, au risque d'engendrer des distorsions de concurrence ne trouvant pas de justification au regard de l'intérêt général.
382. En l'absence d'éléments objectifs, il n'est pas exclu que des OSP suffisent à couvrir ce besoin résiduel (convoyeurs), qui pourraient être couplées, si nécessaire avec une subvention « au passager », à l'achat du billet, sous réserve qu'une telle option soit validée par la

³⁵⁰ La nécessité de continuité territoriale pour les résidents malades et étudiants s'exprimerait, selon le test de marché 2018, dans la zone de Marseille « au regard des équipements médicaux et universitaires ». Voir le Rapport du Président de la Collectivité de la Corse annexé à la délibération de l'Assemblée de Corse n° 18/267 du 27 juillet 2018, p. 14.

³⁵¹ Étude du besoin de service public de la Collectivité de Corse du 31 mai 2018 précitée annexé à la délibération de l'Assemblée de Corse n° 18-266 approuvant les obligations de service public de transport de passagers et de marchandises entre les ports de Marseille, Toulon, Nice et les ports corses également précitée, voir p.18 de l'étude.

³⁵² Délibération n° 20-001 AC du 9 janvier 2020.

³⁵³ *Ibid.*, voir p. 6 de la note d'analyse.

Commission. Cette souplesse permettrait de lever certaines rigidités observées dans l'organisation actuelle de la desserte maritime, et ainsi de favoriser l'émulation concurrentielle entre les compagnies existantes, voire l'arrivée de nouveaux entrants.

383. En tout état de cause, dans le cadre d'une nouvelle consultation publique, il pourrait ainsi être pertinent de vérifier la faisabilité d'autres options d'organisation de la desserte et, en particulier, de tenir compte, dans la méthodologie d'évaluation du besoin de service public, de l'offre aérienne, qui pourrait couvrir une partie des besoins des usagers particuliers et professionnels. Sur ce point, par exemple, il n'est pas certain que la différence de prix entre les deux modes de transport soit suffisante pour rendre l'avion trop onéreux. Le droit de passage maximal³⁵⁴ pour un résident corse effectuant une traversée en bateau est de 26 € vers Marseille (tarif DSP) et de 35 € pour les deux autres ports, auxquels il convient d'ajouter 7 € pour bénéficier d'un fauteuil et 45 € pour une cabine. Par avion, les résidents corses bénéficient d'un tarif par trajet de 21 € hors taxe et redevance³⁵⁵. Une fois ces dernières prises en compte, le prix d'un aller simple serait de 50 € pour les résidents. De plus, le trajet par avion est plus court et les fréquences offertes plus nombreuses (les OSP prévoient entre 1 et 3 A/R quotidiens pour chaque relation depuis Nice et Marseille vers Ajaccio, Bastia, Figari et Calvi).

**Encadré – Pandémie de la Covid-19 :
impact sur le fret**

Dans le contexte de la crise sanitaire, il a pu être observé un « recentrage » de la DSP, exploitée par les compagnies délégataires depuis Marseille, sur le fret exclusivement inerte. En effet, à la suite des arrêtés préfectoraux des 20 et 28 mars 2020 précités, restreignant le transport de passagers au départ et à l'arrivée des ports de la Corse-du-Sud et de Haute-Corse, les deux compagnies maritimes délégataires assurant la desserte Corse-continent ont offert, entre le 20 mars et le 20 mai, un service de transport inerte de marchandises, sans passagers ni convoyeurs à bord. Seule la compagnie maritime Corsica Ferries, opérant la desserte Corse-continent sous régime d'OSP, a transporté, durant cette même période, des passagers bénéficiant d'une dérogation préfectorale, dont notamment les chauffeurs routiers convoyant des remorques³⁵⁶. Cette donnée conjoncturelle pourrait laisser penser que le besoin de service public, en particulier pour le « besoin résiduel » en matière de transport des chauffeurs de remorques de marchandises n'est pas clairement établi pour les liaisons entre Marseille et l'ensemble des ports corses. De surcroît, le recours uniquement à des navires mixtes n'apparaît pas évident s'il est établi que le fret « inerte » (sans chauffeurs) a suffi à répondre aux besoins de transport de marchandises pendant la période de confinement.

³⁵⁴ Rapport du président du conseil exécutif de Corse portant sur la modification du régime des obligations de service public de transport maritime de passagers et de marchandises entre les ports de Marseille, Toulon, Nice et les ports de Corse qui entreront en vigueur à compter du 1er octobre 2019, avril 2019.

³⁵⁵ Obligations de service public 2020-2023 – version consolidée au 21 février 2019.

³⁵⁶ Voir article de France 3 régions et France TV Info, publié le 26 mars 2020 : [lien vers article de presse](#).

B. DES DIFFICULTÉS DANS LE CALIBRAGE DU NIVEAU D'INTERVENTION PUBLIQUE ADAPTÉ À LA COUVERTURE DES BESOINS DE SERVICE PUBLIC IDENTIFIÉS

384. Certaines conditions imposées dans le cadre des contrats de DSP peuvent affecter le fonctionnement concurrentiel de la desserte maritime entre la Corse et le continent (1) et certains éléments liés au renouvellement de ces contrats peuvent constituer des barrières à l'entrée pour de nouveaux délégataires (2). En outre, des risques pour la concurrence sont à évaluer dans le cadre de la création d'une SEMOP (3).

1. UN MANQUE D'OPTIMISATION DE LA DESSERTE MARITIME, QUI AFFECTE LE FONCTIONNEMENT CONCURRENTIEL DU MARCHÉ

385. **Il ressort de l'instruction menée par l'Autorité que plusieurs conditions imposées dans les DSP, quant aux horaires et fréquences de rotations, mais aussi au type de navires, contraignent fortement leur organisation, au risque de nuire à l'efficacité de la desserte maritime de la Corse, mais aussi d'atténuer l'intensité de la concurrence lors des appels d'offres.**

386. **S'agissant plus particulièrement du transport des marchandises, la nécessité de certaines des contraintes imposées n'est pas démontrée.** L'article 16 du projet de convention de DSP précité³⁵⁷ prévoit par exemple une obligation de garantir, pour chaque traversée, une capacité minimum de 13 places pour les passagers, s'agissant de la desserte des ports d'Ajaccio et de Bastia, et de 8 places pour celle de Porto-Vecchio et de l'Île-Rousse, afin d'assurer le maintien de la continuité territoriale pour le public dépendant estimé à 25 000 passagers par an (convoyeurs de remorques). Cette contrainte a ainsi pour effet de favoriser l'utilisation exclusive des navires mixtes de type « Ro-Pax »³⁵⁸.

387. Ainsi, alors que Marseille dispose d'infrastructures portuaires pour le fret, la desserte maritime de la Corse ne peut pas mobiliser de navires dits « Ro-Ro », plus adaptés et moins coûteux pour le transport de marchandises que les navires « Ro-Pax », car n'étant pas soumis aux mêmes contraintes d'équipement, de sécurité, d'assurance et de personnels.

388. Sur ce point, l'exploitation de navires « Ro-Ro » permettrait également une logistique plus souple pour le ravitaillement de la Corse en marchandises, et ainsi de répondre plus efficacement à la demande des usagers professionnels, qui diffère de celle des passagers en termes d'horaires et de rotations. À titre d'illustration, les navires Ro-Ro peuvent arriver plus tôt au port (vers 5 heures du matin) que les « Ro-Pax » (l'heure d'arrivée actuellement imposée par les DSP étant entre 6h30 et 8h du matin). Si une arrivée très matinale peut ne pas correspondre aux attentes des voyageurs ou vacanciers, elle serait en revanche appréciée des transporteurs routiers, qui pourraient ainsi convoier les marchandises en dehors des heures de pointe et donc les livrer plus tôt à leurs destinataires.

389. De même, sans les contraintes liées aux passagers, les navires « Ro-Ro » n'auraient pas les mêmes exigences de rotation que les navires mixtes opérant actuellement sous DSP, qui sont

³⁵⁷ Voir article 16 du projet de contrat de DSP annexé à la délibération n° 19-179 du 27 juillet 2019.

³⁵⁸ Voir la Directive du Conseil de l'Europe n° 1999/35/CEE du 29 avril 1999 relative à un système de visites obligatoires pour l'exploitation en toute sécurité de services réguliers de transbordeurs rouliers et d'engins à passagers à grande vitesse. Or, selon l'article 2 de cette directive, un transbordeur « Ro-Pax » est un navire de mer destiné à transporter plus de 12 passagers, qui est équipé de dispositifs permettant aux véhicules routiers ou ferroviaires d'embarquer à bord et de débarquer en roulant.

tendus d'effectuer des traversées de nuit et sans escale intermédiaire. Cette obligation pèse fortement sur la rentabilité économique des opérateurs, puisqu'elle leur impose de maintenir au mouillage leurs navires pendant une durée de 12 heures, alors qu'en maximisant l'utilisation de chaque navire, ils pourraient en réduire le nombre, et donc mobiliser moins de capital tout en répondant aux spécifications de la DSP.

390. Il ressort de l'instruction que l'utilisation d'un nombre de navires « Ro-Ro » plus restreint que celui de la flotte de « Ro-Pax » actuelle suffirait à répondre aux exigences de rotations des DSP actuelles pour la plupart des ports corses (7j/7 pour les ports principaux de Bastia et Ajaccio et 3j/7 pour les ports secondaires de L'Île Rousse, Propriano et Porto-Vecchio), les navires repartant sur le continent de jour, y rechargeant les marchandises, et assurant la traversée de nuit (entre 7h30 et 8h30 de transport maritime selon les ports de départ et d'arrivée) pour ravitailler la Corse dès le lendemain.
391. En tout état de cause, dans l'hypothèse d'horaires plus souples, un système d'escales intermédiaires entre les ports principaux et les ports secondaires corses pourrait être envisagé, comme le permet d'ailleurs le régime des OSP 2019-2029 modifié en avril 2019.
392. Ainsi, une offre alternative couplant navires « Ro-Pax » et « Ro-Ro » pourrait répondre aux besoins *quantitatifs* exprimés en termes de capacités de passagers et de mètres linéaires transportés dans le respect des exigences de maintien de la continuité territoriale. Quant à la fréquence de rotations, les nombreux avantages présentés ci-avant laissent penser que ce mode de gestion pourrait être tout à fait satisfaisant. Sur ce point, le consortium Corsica Maritima (aujourd'hui CM Holding), avait offert, en 2016, une nouvelle ligne de fret entre Marseille et Bastia, exclusivement basée sur le modèle « Ro-Ro »³⁵⁹, opérant sans subventions publiques. Cette expérience avait finalement été abandonnée à la suite du rachat de la compagnie maritime ex-SNCM au Groupe Rocca par ce consortium. Dans son étude du périmètre de besoin de service public, de mai 2018, la Collectivité de Corse indiquait que « *l'expérience conduite par la CM Holding en 2016 n'a duré que 45 jours et conduit à un résultat déficitaire qui rend cette perspective peu réaliste pour l'instant* », sans pour autant étayer cette conclusion par des exemples chiffrés démontrant que cette offre expérimentale n'a pas été rentable pour la compagnie.
393. L'efficacité économique d'un tel modèle mériterait ainsi d'être vérifiée de façon plus approfondie, en envisageant, en tant que de besoin, des aménagements pour parvenir à l'exploiter de façon rentable. À l'occasion du lancement de cette nouvelle offre, cette perspective semblait d'ailleurs partagée par le président de la Chambre de commerce et de l'industrie de Haute-Corse (« CCI »), qui avait alors déclaré : « *cette ligne est une solution aux problèmes que nous connaissons depuis 40 ans sur le fret* »³⁶⁰.
394. Plus récemment, dans le contexte de la crise sanitaire de la Covid-19, la CCI de Corse³⁶¹ a adressé au ministre de l'économie, des finances et de la relance ainsi qu'à la ministre de la cohésion des territoires et de la relation avec les collectivités territoriales sa contribution au Plan de redémarrage économique de la Corse³⁶². Cette étude, dont la réalisation a été confiée au cabinet Ernst and Young, propose 42 actions pour « *construire un modèle économique*

³⁵⁹ Voir article de France 3 Régions et France TV info : [lien vers l'article de presse](#).

³⁶⁰ *Ibid.*

³⁶¹ Depuis le 1^{er} janvier 2020, les CCI départementales de Corse-du-Sud et de Haute-Corse ont fusionné en une seule CCI de la région Corse.

³⁶² Voir la contribution de la CCI de Corse, publication de juillet 2020 : [lien vers le document](#).

corse résilient, générateur d'emplois et d'activités ». L'action n° 29 confirme l'intérêt d'introduire, en Corse, un modèle de transport des marchandises par porte-conteneurs. En effet, elle préconise, à moyen terme et dans l'objectif de réduire les coûts de la DSP fret et les coûts de fret pour l'île, d'étudier « *les modalités de convertibilités des infrastructures portuaires corses pour développer la "conteneurisation" du trafic de fret à destination de la Corse* »³⁶³. L'utilisation de navires « Ro-Ro », mieux adaptés au transport du fret, pourrait permettre de réduire le prix du mètre linéaire de certains chargements (les pondéreux par exemple) dont le transport actuel, couplé à un prix plafond imposé par les OSP et DSP, serait peu rentable.

395. **Une réorganisation de la desserte dans le cadre des DSP, en vue d'en assouplir et d'en optimiser les conditions, permettrait ainsi de réduire certaines barrières à l'entrée et d'inciter de nouveaux acteurs à répondre aux appels d'offres, notamment pour le transport de marchandises. Cette émulation concurrentielle nouvelle conduirait à retenir l'opérateur le plus performant, c'est-à-dire le plus en mesure d'offrir aux usagers un service de qualité à moindre coût.**

2. LES BARRIÈRES LIMITANT LE RENOUVELLEMENT DES DÉLÉGATAIRES DE SERVICE PUBLIC

396. **Outre l'éventuel avantage concurrentiel que pourraient tirer les compagnies maritimes opérant actuellement sous DSP, certains éléments liés au renouvellement des DSP de la desserte maritime semblent constituer des barrières à l'entrée, comme l'ont relevé la Commission dans sa décision de 2013 et le Tribunal de l'Union dans son arrêt du 1^{er} mars 2017, précités.**
397. Les conventions de DSP sont actuellement mises en œuvre selon une procédure négociée, qui ne garantirait pas une mise en concurrence suffisante. En effet, selon la communication précitée de la Commission relative aux SIEG (2012), « *un dialogue compétitif ou une procédure négociée avec publication confère une large marge d'appréciation au pouvoir adjudicateur et peut restreindre la participation des opérateurs intéressés. Ils [la procédure négociée et le dialogue compétitif] ne peuvent donc être considérés comme suffisants pour satisfaire à la quatrième condition établie par l'arrêt Altmark [relatif au choix du bénéficiaire] que dans des cas exceptionnels* » (entre crochets ajoutés)³⁶⁴. Afin que les appels d'offres assurent une concurrence effective, la candidature doit être évaluée au regard de ses « *mérites propres* » (i.e. critère d'attribution) et non pas sur le fondement d'un critère de sélection³⁶⁵, une telle analyse garantissant que le pouvoir adjudicateur sélectionne l'offre la plus avantageuse économiquement³⁶⁶.

³⁶³ *Ibid.*, voir p. 69.

³⁶⁴ Voir paragraphe 66, Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de SIEG (« communication SIEG »), 2012/C 8/02.

³⁶⁵ Décision de Commission de 2013 précitée, paragraphe 172.

³⁶⁶ Communication de la commission SIEG, point n° 62 « *Selon la quatrième condition établie par l'arrêt Altmark, la compensation accordée doit, soit résulter d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, soit être établie en prenant comme référence une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée des moyens nécessaires* ».

398. Au cas d'espèce, pour l'attribution des lots pour les lignes Ajaccio, Bastia et L'Île-Rousse, la candidature du seul concurrent du délégataire retenu, Corsica Ferries, a été rejetée sur la base d'un critère de sélection³⁶⁷. Si ce rejet est juridiquement fondé, au regard du règlement de la consultation, l'offre de cette compagnie n'a, de ce fait, pu être étudiée sur le fond par l'OTC avant l'attribution de la DSP à son concurrent.
399. Par ailleurs, la brièveté des délais entre les dates de sélection du candidat et de mise en service effective de la DSP est susceptible d'emporter un risque d'éviction³⁶⁸. À cet égard, la procédure précédant la conclusion de la convention de DSP 2019-2020 n'a prévu qu'un délai de 6 mois entre la date de désignation du délégataire (le 27 avril 2019) et celle de mise en service (le 1^{er} octobre 2019). Or, il ressort de l'instruction qu'un délai de 6 mois minimum serait nécessaire pour mettre à disposition une flotte supplémentaire au départ de Marseille, en raison de l'obligation de publier le planning des traversées 6 mois à l'avance, afin d'ouvrir les réservations.
400. Par ailleurs, les clauses de réexamen, dites « de rencontre », peuvent compromettre la sécurité juridique des contrats de DSP, et ainsi décourager les candidats potentiels. À l'époque de la DSP 2007-2013, la Commission ainsi que le Tribunal de l'Union avaient déjà considéré que « *l'existence de nombreuses clauses de rencontre [...] a également pu contribuer à décourager la participation à l'appel d'offres en entretenant le doute sur certains paramètres techniques et économiques cruciaux pour l'élaboration d'une offre* »³⁶⁹. Or l'alinéa 2 de l'article 10 du projet de contrat de DSP³⁷⁰ concernant le transport maritime des passagers et des marchandises entre Marseille et les ports de Corse pour la période du 1^{er} octobre 2019 au 31 décembre 2020 prévoit la possibilité d'apporter des modifications sur les « conditions d'exécution du périmètre du service public » ou sur la « réalisation des objectifs permettant les gains d'efficience » en cours de réalisation du contrat³⁷¹.

³⁶⁷ Voir p. 9 (partie II, B), du rapport final d'analyse des offres annexé à la délibération de l'Assemblée de Corse n° 19-179 du 27 juillet 2019 précitée. Il faut noter que si cette décision a été confirmée par le Conseil d'État dans un arrêt du 22 mai 2019 n° 426763, celui-ci s'est prononcé sur la seule violation des règles procédurales applicables à la convention de délégation de service public dans le cadre de la passation des marchés publics et non sur un éventuel défaut de mise en concurrence : « (extrait du résumé de l'arrêt) - *Les candidats à l'attribution d'un contrat de concession doivent respecter les exigences imposées par le règlement de la consultation et ne peuvent être exonérés de cette obligation que dans l'hypothèse où l'une de ces exigences serait manifestement dépourvue de toute utilité pour l'examen des candidatures ou des offres. Par suite, c'est sans commettre d'erreur de droit que le juge des référés a estimé que l'absence de version sous format dématérialisé du dossier de candidature de la société avait pour effet de rendre cette candidature incomplète au sens de l'article 23 du décret du 1er février 2016, alors même qu'une version sous format papier comportant les pièces et informations demandées avait été également déposée* ».

³⁶⁸ Arrêt TUE, 1^{er} mars 2017, considérant n° 245 « *a nécessairement eu un effet d'éviction la brièveté des délais imposés dans le cadre de la procédure de passation* » du contrat de DSP.

³⁶⁹ Arrêt TUE 1^{er} mars 2017, considérant n° 251.

³⁷⁰ Voir projet de convention de DSP entre Marseille et les ports de Corse annexé à la délibération de l'Assemblée de Corse n° 19/179 AC du 27 juin 2019.

³⁷¹ Il convient de ne pas confondre ce type de modifications avec celles pouvant résulter d'évènement imprévisibles qui modifieraient l'économie du contrat (par exemple une crise sanitaire d'une gravité particulière).

3. DES « RISQUES POUR LA CONCURRENCE » À ÉVALUER DANS LE CADRE DE LA CRÉATION D'UNE SEMOP POUR LA PÉRIODE 2021–2028

401. Sur le rapport du président de la Collectivité de Corse, l'Assemblée de Corse a approuvé le nouveau cadre de l'organisation de la desserte maritime de la Corse pour la période 2021-2028 par une délibération n° 19/437 du 29 novembre 2019. La création d'une SEMOP (société d'économie mixte à opération unique), chargée de l'exécution de la nouvelle DSP de desserte maritime de la Corse depuis Marseille, dont la CdC serait actionnaire à hauteur de 50,10 %, a ainsi été entérinée. À titre liminaire, il convient de préciser que dans une délibération n° 20-136 AC du 25 septembre 2020 dernier, l'Assemblée de Corse a finalement décidé de renoncer à la procédure de sélection du ou des futurs opérateurs économiques devant conduire à l'attribution de la concession de l'exploitation du service public de transport maritime de marchandises et de passagers entre la Corse et le continent dans le cadre d'une Société d'Économie Mixte à Opération Unique (SEMOP), pour les années 2021 à 2027 incluses³⁷². En conséquence, pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2021 à venir, l'Assemblée de Corse prévoit la possibilité de recourir, avec les actuels titulaires des contrats de délégation de service public en cours d'exécution, à des « *concessions provisoires* » dans des conditions équivalentes à celles précédemment présentées. Le prochain rapport du Président du Conseil exécutif présentera les analyses les plus récentes du besoin de service public, afin que puissent être déterminées les futures modalités d'organisation de la desserte maritime de la Corse pour l'année 2021, que l'Assemblée de Corse est amenée à voter avant la fin de l'année 2020. Il est précisé que « *compte tenu des contraintes matérielles et procédurales liées au lancement et au déroulement de la nouvelle consultation, les futures concessions ne pourront prendre effet avant le 1^{er} janvier 2022* »³⁷³.
402. La mise en place d'une SEMOP prévue par la délibération initiale de l'Assemblée de Corse du 29 novembre 2019, n'étant que reportée, il convient d'en expliquer les éventuels risques pour la concurrence identifiés par l'Autorité. Tel que présenté dans le document de préfiguration du 7 novembre 2019³⁷⁴, ce mode de gestion suppose une gouvernance publique-privée, dans laquelle chaque partie prenante pourra « *jouer son rôle* ». En effet, la CdC assurera la gouvernance de la société, tandis que la gestion opérationnelle sera confiée à l'opérateur privé sélectionné, qui devra apporter son expertise et sa capacité d'innovation.
403. L'équilibre de cette communauté d'intérêts est censé être garanti notamment par des statuts et un pacte d'actionnaires. À l'issue d'une procédure de mise en concurrence, l'opérateur sélectionné devra obligatoirement constituer une société *ad hoc* destinée à devenir actionnaire à hauteur de 49,90 % de la future SEMOP et dont l'objet sera exclusivement dédié à cette prise de participation au sein du capital de la SEMOP.

³⁷² Le rapport du Président du Conseil exécutif de Corse indique que « *le montant des compensations financières d'exploitation et d'investissement présenté par le candidat s'avère très supérieur aux estimations de l'autorité concédante qui figuraient aux cahiers des charges (570 millions d'euros pour les 7 années de contrat soit 81,4 millions d'euros par an). Dès lors, la présence d'un seul candidat, au regard des montants proposés par ce dernier, ne permet pas d'éviter un risque de surcompensation des obligations de service public* ». Délibération de l'Assemblée de Corse n° 20/136 AC du 25 septembre 2020. Voir pour plus détail les développements présentés dans le rapport, p. 10 à 15.

³⁷³ Ibid., p. 15.

³⁷⁴ Document de préfiguration de la SEMOP du 7 novembre 2019, annexé à la délibération de l'Assemblée de Corse du 29 novembre 2019, n° 19/437 AC.

404. Si le périmètre du service public n'est pas substantiellement modifié³⁷⁵ par ce nouveau cadre, le mode de gestion de la desserte maritime connaîtra des modifications susceptibles d'avoir des conséquences sur le fonctionnement concurrentiel des marchés concernés.
405. Tout d'abord, alors que les DSP sur les marchés de la desserte maritime de la Corse ont toujours prévu depuis 2006 un allotissement ligne par ligne, encourageant plusieurs compagnies à se porter candidates sur des lots différents, le nouveau cadre instauré par les autorités corses prévoit un marché global, sans allotissement. En effet, selon le rapport précité du président de la Collectivité de Corse, l'une des caractéristiques de la future concession de service public est la suivante : « *compte-tenu du fait qu'une SEMOP n'a qu'un seul et unique objet exclusif, exécuter la concession de service public, elle devra exploiter les 5 lignes de transport maritime au départ ou à destination du port de Marseille, à savoir : Ajaccio, Bastia, Porto-Vecchio, Propriano et Ile Rousse. La concession de service public ne sera pas allouée par lignes. La SEMOP exploitera à titre exclusif les services de transport maritime à destination des 5 ports corses. Elle conclura un seul contrat de concession de service public avec la Collectivité de Corse et l'OTC pour les 5 lignes* »³⁷⁶ (soulignement ajouté).
406. Or, exiger une offre globale restreint mécaniquement le nombre des candidats potentiels, avec le risque extrême de ne recevoir qu'une seule offre, émanant éventuellement d'un groupement de soumissionnaires.
407. Ce risque est d'autant plus grand que, concernant les délais de passation de ce nouveau marché public, il ressort des développements précédents que la brièveté des délais entre la sélection du candidat et la mise en service favorise les délégataires sortants au détriment des autres candidats. Or, au cas d'espèce, il est prévu un délai court – seulement 4 mois – entre la mise en place de la SEMOP (prévue entre septembre et décembre 2020) et le début d'exploitation du service (1^{er} janvier 2021³⁷⁷). Compte tenu de ces exigences nouvelles, notamment de la nécessité pour certains soumissionnaires de répondre en groupement pour satisfaire le cahier des charges de la CdC, la brièveté de ce délai fait craindre un découragement de tout ou partie des candidats potentiels. D'ailleurs, Corsica Ferries a annoncé en février 2020 qu'elle ne se porterait pas candidate à la prochaine DSP dans le cadre de la SEMOP. Seuls les actuels délégataires, Corsica Linea et La Méridionale, ont présenté une offre groupée³⁷⁸.
408. De plus, la SEMOP et, partant, la DSP sont prévues pour une durée de 7 ans. On rappellera qu'en principe, la Commission considère une période supérieure à 6 ans comme longue et susceptible d'entraîner des distorsions de concurrence sur le marché concerné, sauf à ce que l'autorité publique puisse justifier d'une telle durée. Selon le rapport précité du président du Conseil exécutif de Corse, « *la durée prévisible d'amortissement des investissements*

³⁷⁵ Pour le fret, un besoin quantitatif pour tous les ports corses est maintenu. Pour les passagers, le besoin quantitatif est également maintenu pour les deux ports, respectivement de Porto-Vecchio et de Propriano, avec un besoin quantitatif résiduel de 25 000 passagers et convoyeurs de remorques sur tous les ports. La concession de service public ne concerne, comme aujourd'hui que les liaisons Marseille-Corse. Le Port de Toulon est donc exclu eu égard à ses infrastructures pour le fret, jugées insuffisantes.

³⁷⁶ Rapport du président du Conseil exécutif de Corse, n° 2019/O2/370, présenté lors des séances de l'Assemblée de Corse des 28 et 29 novembre 2019, voir p. 40.

³⁷⁷ Calendrier prévisionnel, p. 51 du rapport du président du Conseil exécutif de Corse n° 2019/O2/370 annexé à la délibération de l'Assemblée de Corse précitée du 29 novembre 2019.

³⁷⁸ [Lien vers l'article.](#)

nécessaires à l'exécution du contrat (navires nécessaires à l'exploitation des services), avec un retour sur les capitaux investis ou mobilisés »³⁷⁹ justifierait cette durée de 7 ans.

409. Par ailleurs, comme l'a indiqué l'Autorité dans son avis n° 12-A-05 précité : « *Le recours à une SEM, qui est un mode de gestion alternatif à la gestion directe et à la gestion externalisée, est une autre option à la disposition de la CTC. Toutefois, ce mode de gestion hybride, qui permettrait de réduire les besoins d'investissements de la collectivité, se heurte, du point de vue de la concurrence, aux mêmes limites que la gestion directe. En effet, la présence d'une SEM est un facteur dissuadant la participation de concurrents potentiels lors d'appels d'offres. Ce mode de gestion ne permet donc pas, en pratique, de tirer parti des bienfaits de la concurrence "pour le marché" »³⁸⁰.*
410. À cet égard, la CdC sera majoritaire au conseil d'administration³⁸¹ afin, selon le Président de son Conseil exécutif, de pouvoir « *influencer directement les décisions stratégiques qui seront prises par la SEMOP en tant que concessionnaire public »³⁸². S'il est prévu, pour faire contrepoids, que l'opérateur privé dispose d'une minorité de blocage, cela ne concernera qu'une liste limitative de décisions prises à la majorité des 2/3. Les objectifs présentés par la CdC, justifiant le choix de ce mode de gestion, reflèteraient ainsi « *sa volonté d'instaurer un schéma de desserte davantage intégré car il permet l'instauration d'une relation équilibrée entre la Collectivité et le ou les opérateurs actionnaires qui seront ses coactionnaires »³⁸³.**
411. Si cette recherche d'équilibre institutionnel est compréhensible compte tenu des difficultés d'organisation qu'a connues la desserte maritime de la Corse dans un passé encore récent, certaines modalités retenues (absence d'allotissement ligne par ligne, brièveté du délai de passation du marché notamment) posent question au regard du droit applicable.
412. **Ainsi, les faiblesses méthodologiques identifiées dans les évaluations préalables du périmètre de besoin de service public de desserte maritime et, partant, pour la détermination du montant de la compensation financière versée dans le cadre de son exécution, exposent la Collectivité et le futur délégataire à une insécurité juridique forte. Ni la nécessité ni la proportionnalité des mesures d'exécution envisagées n'ont été objectivées de façon suffisamment fine au regard des objectifs poursuivis, alors qu'elles font peser de sérieux risques d'atténuation de la concurrence sur les marchés concernés.**

³⁷⁹ Rapport du président du Conseil exécutif de Corse, *ibid.*, p. 48.

³⁸⁰ Avis Autorité de la concurrence n° 12-A-05, références précitées, paragraphe 138.

³⁸¹ Le nombre de sièges d'administrateur dont dispose chaque actionnaire (CdC / société dédiée) est fixé dans les statuts et proportion du capital détenu.

³⁸² Rapport du président précité ; p. 36.

³⁸³ Voir le document de préfiguration de la SEMOP au rapport du président du Conseil exécutif de Corse, annexé à la délibération de l'Assemblée de Corse du 29 novembre 2019, p. 3/9.

FOCUS SECTORIEL N° 2

SUR LA DISTRIBUTION DES CARBURANTS EN CORSE

SOMMAIRE

I.	Un niveau des prix des carburants élevé en Corse, qui pèse sur le budget de ménages très dépendants de l'automobile	148
A.	DES PRIX DES CARBURANTS OBJECTIVEMENT PLUS ÉLEVÉS EN CORSE QU'AILLEURS EN MÉTROPOLE	148
	1. Un différentiel de prix persistant avec la moyenne nationale.....	148
	2. Le niveau des prix des carburants en corse est difficilement comparable à celui d'autres territoires métropolitains à fortes contraintes logistiques	153
B.	DES PRIX À LA POMPE PLUS ÉLEVÉS EN CORSE MALGRÉ UNE FISCALITÉ SPÉCIFIQUE	156
C.	UNE PERCEPTION D'UN ÉCART DE PRIX IMPORTANT ACCRUE PAR LES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES DE LA POPULATION CORSE	159
II.	Des facteurs structurels de renchérissement des prix des carburants en Corse.....	161
A.	UN COÛT D'APPROVISIONNEMENT EN PRODUITS RAFFINÉS PLUS ÉLEVÉ EN RAISON DE L'INSULARITÉ ET DE LA TOPOGRAPHIE DE LA CORSE .	162
B.	UNE GAMME DE CARBURANTS LIMITÉE QUI CONTRAINT LE CHOIX DES CONSOMMATEURS CORSES	165
C.	UNE STRUCTURE ET UN FONCTIONNEMENT DU SECTEUR DE LA DISTRIBUTION QUI PEUVENT ENGENDRER DES RISQUES POUR LA CONCURRENCE ET CONTRIBUER <i>IN FINE</i> AU RENCHÉRISSEMENT DU PRIX DES CARBURANTS	165
	1. Les marchés de la distribution de carburants en Corse.....	165
	a) À l'amont du circuit de distribution : un approvisionnement dans le sud de la France et un monopole du stockage	167
	<i>L'approvisionnement de la Corse en produits raffinés est limité à certains opérateurs pétroliers</i>	<i>167</i>
	<i>L'affrètement mutualisé des carburants vers la Corse ne concerne qu'un nombre réduit d'opérateurs pétroliers</i>	<i>168</i>
	<i>Les approvisionnements et la gestion opérationnelle du stockage des carburants sont confiés à un seul opérateur</i>	<i>169</i>
	b) À l'aval du circuit de distribution : la vente au détail dans les réseaux de stations-service.....	171
	2. La structuration des marchés tout au long de la chaîne logistique a des incidences sur le fonctionnement de la concurrence	174
	a) À l'amont : la maîtrise des approvisionnements grâce à un monopole sur le stockage des carburants.....	174

<i>Une prise de contrôle progressive de Rubis sur les dépôts pétroliers de la Corse</i>	174
<i>L'accès aux dépôts pétroliers est incontournable pour distribuer des carburants en Corse</i>	176
b) À l'aval : une concentration du marché de la vente au détail de carburants	178
<i>Une compétition entre les opérateurs pétroliers pour attirer les stations-service dans leurs réseaux de distribution</i>	179
<i>Un secteur qui présente la particularité de paraître préservé de toute entrée potentielle</i>	181
III. Annexes	183
<i>Annexe 1 – Comparaison des prix à la pompe par région (2009-2018) – Gazole</i>	183
<i>Annexe 2 – Comparaison des prix à la pompe par région (2007-2018) – SP95</i>	184

I. Un niveau des prix des carburants élevé en Corse, qui pèse sur le budget de ménages très dépendants de l'automobile

413. Face aux fortes critiques des consommateurs sur le niveau des prix des carburants en Corse, de nombreuses études économiques ont été réalisées afin de déterminer s'il existait un surcoût propre à la Corse, en comparant les prix pratiqués en Corse avec ceux du reste de la France métropolitaine ou de zones géographiques similaires. Malgré des difficultés méthodologiques, ces études mettent en évidence un différentiel de prix avec le « continent » (A), c'est-à-dire le reste de la métropole, et ce, en dépit d'une fiscalité spécifique (B). En outre, en raison de leur « vulnérabilité énergétique » plus importante qu'ailleurs en France, la sensibilité des consommateurs corses au prix des carburants est particulièrement élevée (C).

A. DES PRIX DES CARBURANTS OBJECTIVEMENT PLUS ÉLEVÉS EN CORSE QU'AILLEURS EN MÉTROPOLE

414. Les études réalisées montrent la persistance d'un différentiel de prix élevé entre la Corse et la moyenne nationale en matière de carburants (1). Des analyses plus fines, infrarégionales, ont tenté de comparer l'ampleur de ce phénomène en Corse et dans d'autres territoires souffrant également de désavantages structurels, en métropole et en outre-mer, mais leurs conclusions restent fragiles (2).

1. UN DIFFÉRENTIEL DE PRIX PERSISTANT AVEC LA MOYENNE NATIONALE

415. Les différents rapports économiques³⁸⁴ réalisés sur ce sujet au cours des dernières années montrent de manière unanime la persistance de prix plus élevés sur le marché corse des carburants par rapport au continent.

416. En utilisant les données publiquement disponibles, l'Observatoire social de la Corse³⁸⁵ a comparé les prix TTC en Corse avec ceux pratiqués sur le continent, respectivement de 2009 à 2018 pour le gazole, et de 2007 à 2018 pour l'essence (SP 95)³⁸⁶. Ces études montrent que

³⁸⁴ Vialtis, Étude sur les prix des carburants en Corse (2012) ; Inspection générale des finances, « *Les prix, les marges et la consommation des carburants* » (2012) et « *Pour une économie corse de XXI^e siècle* » (2018) ; Observatoire social de Corse, « *Le prix du gazole en Corse 2009-2018* » ; « *Le prix du SP95 en Corse 2007-2018* » (2018) ; Ecopa, « *Formation du prix des carburants en Corse* » (2019) ; Corsica Statistica, « *Observation des prix des carburants* », publication mensuelle : [lien vers la publication](#).

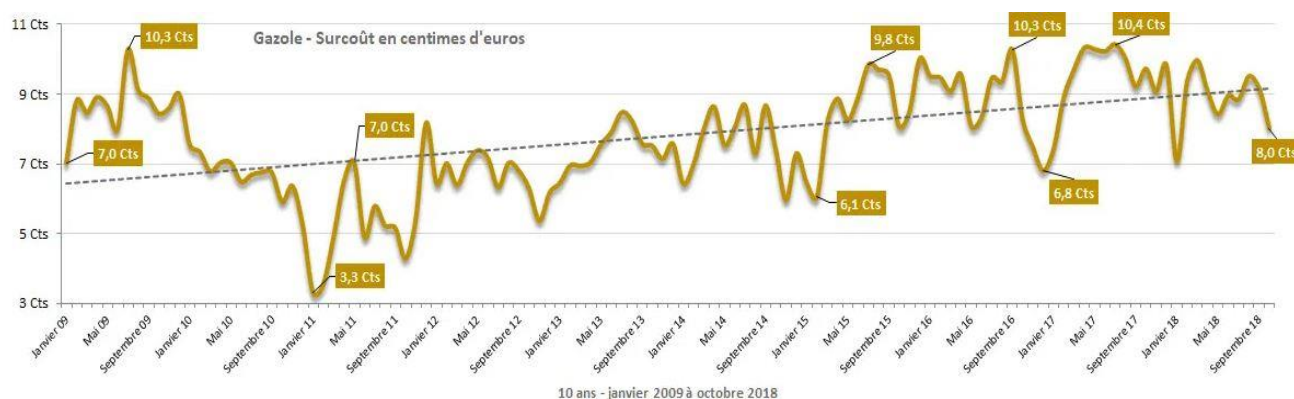
³⁸⁵ L'Observatoire social de la Corse est issu du collectif « *Au-delà des apparences* » et vise à « *à contribuer à la connaissance, à la compréhension et à l'analyse des phénomènes économiques et sociaux* ». L'équipe de l'Observatoire publie régulièrement des « *données chiffrées et sourcées afin de dresser un tableau le plus précis, le plus factuel possible* ». Elle s'appuie notamment sur les données publiques mises à disposition par INSEE ; Acoff ; Urssaf régionales ; Dares ; DIRECCTES ; impots.gouv.fr/portail/statistiques ; data.gouv.fr ; DGT. [Lien vers le site internet de l'Observatoire](#).

³⁸⁶ Étude de l'Observatoire social de la Corse (OSC) de novembre 2018, à partir des données publiques du site www.prix-carburants.gouv.fr. À partir de 25 millions de relevés pour 15 000 stations-services en Corse et sur le continent entre janvier 2007 et octobre 2018, l'OSC calcule le prix moyen mensuel de chaque type de carburant vendu dans chaque station-service. Près de 900 000 prix moyens mensuels pour le SP95 pour la

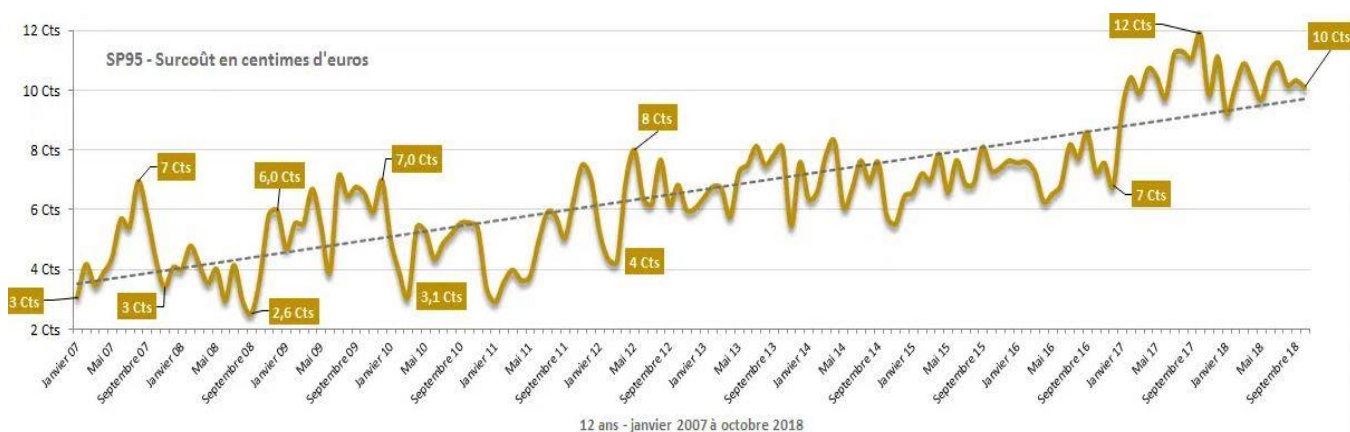
sur la période considérée, le prix TTC moyen du gazole en Corse (Annexe 1), de même que celui du SP95 (Annexe 2) a toujours été plus élevé que celui pratiqué dans les autres régions de France métropolitaine³⁸⁷.

417. En outre, les écarts de prix TTC entre la Corse et le continent ont tendance à se creuser. Ainsi, les écarts en centimes d'euro du prix du gazole, calculés comme la différence des prix moyens respectifs en Corse et sur le continent, suivent une courbe ascendante depuis 2011. En effet, l'écart passe de 3,3 centimes d'euros le litre (ci-après c€/L) en janvier 2011 à 8 c€/L en septembre 2018. De même, l'écart TTC en centimes d'euro par litre de SP95 connaît une tendance haussière très marquée sur toute la période de 2007 à 2018. En effet, de janvier 2007 à décembre 2012, l'écart moyen avec le continent est de + 3,8 %, il augmente à + 5,1 % sur la période de janvier 2013 à décembre 2016, puis à nouveau à + 7,3 % sur la période de janvier 2017 à octobre 2018.

Graphique n° 3 – Évolution du surcoût du gazole entre la Corse et le continent en centimes d'euros TTC



Graphique n° 4 – Évolution du surcoût du SP95 entre la Corse et le continent en centimes d'euros TTC



période de janvier 2007 à octobre 2018 et près d'un million de prix moyens pour le gazole entre janvier 2009 et octobre 2018 ont ainsi été pris en compte pour la Corse et pour le continent.

³⁸⁷ Sauf l'Île-de-France, qui a connu une évolution propre à partir de 2017.

418. Cette tendance est confirmée par les veilles tarifaires mensuelles réalisées par Corsica Statistica au premier trimestre 2020³⁸⁸. En effet, même au mois de mars 2020, où le prix des carburants a connu une baisse générale à la fois sur le continent et en Corse (en raison des mesures de confinement prises en réponse à l'épidémie de la Covid-19), l'écart de prix a continué à se creuser, le prix en Corse baissant moins vite que sur le continent. Ainsi, en mars 2020, l'écart de prix entre la Corse et le continent était de 16,2 c€/L pour le SP95 (+ 27,5 % par rapport au mois de février 2020) et de 15,9 c€/L pour le gazole (+ 20 % par rapport au mois de février 2020). Il apparaît même que l'écart de prix pour ces deux carburants s'est creusé de manière considérable par rapport à la même période d'il y a un an, la hausse étant de 42,9 % pour le SP95 et de 60 % pour le gazole³⁸⁹.
419. La Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère de la transition écologique et solidaire partage ces constats, tout en indiquant qu'ils devraient être complétés sur une plus longue période. En effet, les variations de prix ne seraient pas systématiquement défavorables au consommateur corse, même si elles sont généralement plus longues à intervenir en Corse que sur le continent, à la hausse comme à la baisse. À titre d'illustration, entre le 6 septembre 2019 et le 10 janvier 2020, l'augmentation du prix des carburants en Corse avait été inférieure à celle des prix en France continentale. Le gazole s'était ainsi apprécié de 6 c€/L en Corse (+8 c€/L en France continentale) et l'essence de 4 c€/L (+7 c€/L en France continentale). Cette augmentation plus faible en Corse était notamment liée au fait d'une part, que les variations des cotations du brut (au cas d'espèce à la hausse) sont répercutées plus vite sur le continent qu'en Corse, et d'autre part, que les difficultés d'approvisionnement en raison des grèves de décembre ont plus touché le continent que la Corse. Entre le 10 janvier et le 21 février 2020, la baisse des prix des carburants en Corse a, en outre, été inférieure à celle des prix en France continentale : le gazole a diminué de 5 c€/L en Corse (-9 c€/L en France continentale) et l'essence de 3 c€/L (-6 c€/L en France continentale). Cette baisse des prix des carburants est due principalement à la baisse du cours du Brent (-4,6 c€/L sur la période).
420. Enfin, entre le 21 février et le 28 août 2020, la baisse des prix des carburants en Corse a été supérieure à celle des prix en France continentale. Le gazole a diminué de 17,6 c€/L en Corse (-17,2 c€/L en France continentale) et la baisse des prix des carburants est due principalement à la baisse du cours du Brent (-10 c€/L sur la période). Ainsi, depuis plus de six mois, avec la baisse du prix du baril de pétrole, l'écart entre le prix des carburants en Corse et en métropole s'est réduit.
421. Ces écarts ont été relevés en 2018 par l'IGF dans son rapport « *Pour une économie corse du XXIème siècle : propositions et orientations* », qui indique, sur la base des données de l'INSEE, que les prix à la pompe en Corse sont plus élevés de 6,5 % par rapport à la « France de province »³⁹⁰.

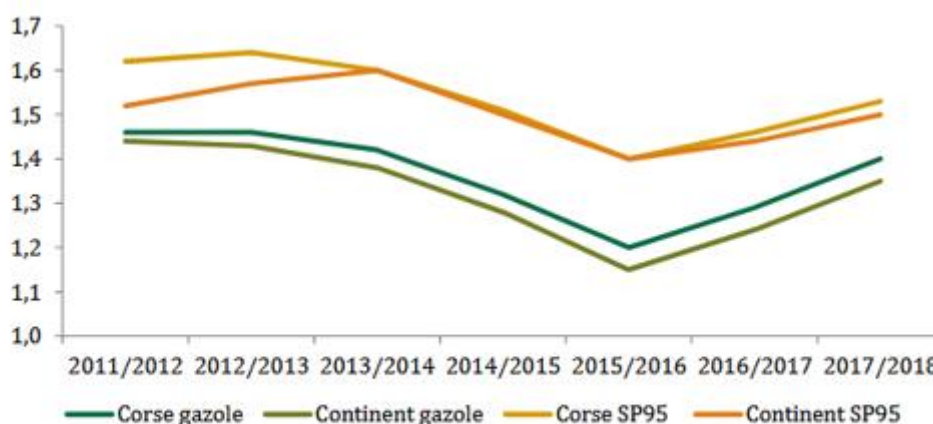
³⁸⁸ Corsica Statistica utilise les relevés de prix à la pompe hebdomadaires disponibles sur le site gouvernemental www.prix-carburant.gouv.fr. Elle compare les prix moyens mensuels arithmétiques des carburants (gazole et SP95, tout type confondu) pratiqués en Corse et sur le continent (France métropolitaine hors Corse). Le niveau de prix de ce dernier est représenté par celui du département des Hautes-Alpes, considéré comme un territoire comparable du fait de l'existence de fortes contraintes logistiques comme en Corse. L'échantillon de comparaison est constitué de 22 points de vente de SP95 dont 17 GMS ou distributeurs low-cost (total access, esso express) et de 40 points de vente de gazole dont 29 GMS et distributeurs low-cost.

³⁸⁹ Corsica Statistica, « *Observation des prix des énergies* », synthèse du mois de mars 2020.

³⁹⁰ Rapport de l'IGF de 2018 p. 23, Annexe III. Selon la définition de l'INSEE, la « France de province » recouvre l'ensemble des régions métropolitaines, moins la région Ile-de-France.

422. Ces constats restent pertinents même lorsque, pour assurer une meilleure comparabilité des données, on exclut de l'échantillon pris en compte les prix pratiqués par les grandes et moyennes surfaces (« GMS ») sur le continent, ce type de distributeur de carburants n'étant pas présent en Corse³⁹¹. En suivant cette méthode, l'écart de prix est persistant pour le gazole et a même tendance à s'accroître entre 2011 et 2018. Il est moins important pour le SP95, mais se creuse à nouveau à partir de 2015.

Figure 1– Évolution comparée des prix des carburants vendus par les enseignes pétrolières (hors GMS) en Corse et sur le continent entre 2011 et 2018 (en €/L)³⁹²



Source : DGCCRF.

423. Au demeurant, toute comparaison entre la Corse et le continent est délicate, les types de carburants ne sont pas les mêmes, ce qui peut également expliquer une partie des écarts de prix. En effet, si le gazole vendu en réseau de stations-service traditionnelles tant sur le continent qu'en Corse est additivé, l'essence ne présente pas les mêmes caractéristiques : en Corse, les essences de type SP98 et E85 ne sont pas commercialisées. Seule est vendue une essence de type SP95 qui, de surcroît, ne présente pas non plus les mêmes spécificités techniques que celle vendue sur le continent, en raison d'un degré d'éthanol incorporé différent. En effet, l'essence contient, sur le continent, soit 5 % d'éthanol (« SP95-E5 ») soit 10 % (« SP95-E10 ») alors qu'en Corse cette substance est remplacée par l'ETBE (Ethyl Tertio Butyl Ether), son caractère hydrophile rendant son transport par voie maritime impossible.

424. **Une comparaison des prix avec le continent plus pertinente suppose, par conséquent, de ne pas prendre en compte les différences de carburants, d'intégrer uniquement le réseau de stations-service traditionnelles du continent (lequel est affecté par la concurrence du réseau de stations-service des GMS et des low-cost inexistant en Corse) et d'utiliser une moyenne non pondérée par le volume.** En corrigeant ces différents biais, la méthode fait également apparaître des prix des carburants plus élevés en Corse que sur le continent (+ 3,10 % pour le gazole et + 2,30 % pour l'essence pour l'année 2018).

³⁹¹ Cette méthode a été utilisée dans un rapport de l'IGF de 2012. Or, il convient de noter que malgré l'exclusion des prix pratiqués par les GMS dans le calcul des prix moyens, les GMS seraient tout de même capables d'exercer une pression concurrentielle sur les canaux de distribution traditionnels, tirant les prix pratiqués par ces derniers vers le bas. Le surpris ainsi calculé n'est donc pas complètement exempt des effets des prix bas pratiqués par les GMS. Voir IGF, 2012, « Les prix, les marges et la consommation de carburants », Annexe VII, p. 19.

³⁹² Voir IGF (2019), « Pour une économie corse du XXI^e siècle », Annexe III, p. 26.

Tableau n° 25 – Comparaison des prix des carburants et leurs écarts entre la Corse et le continent – Données corrigées

Comparaison des prix des carburants entre la Corse et le continent (exprimés en €) et écarts (exprimés en %)	Gazole continent	Gazole additivé Corse	SP-E5 ou E10 non additivé continent	SP-E5-ETBE additivé Corse
<i>Prix à la pompe (en € TTC)</i>	1,499	1,538	1,590	1,624
<i>Écart de prix Corse-continent</i>	+ 0,046 € (+ 3,10 %)		+ 0,037 € (+ 2,30 %)	

Source : DIRECCTE Corse ; retraitements Autorité de la concurrence.

425. Enfin, il doit être relevé que les prix comparés en Corse et sur le continent sont des prix TTC alors que le niveau des taxes est significativement inférieur en Corse (cf. *infra*). En d'autres termes, l'écart des prix de marché, qui sont les seuls pertinents pour apprécier le rôle éventuel de la structure de la concurrence dans la formation des prix, est sous-estimé.

Encadré – Crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19 : évolution des prix des carburants en Corse

Les veilles de Corsica Statistica sur les prix des carburants de mars 2020 constatent qu'entre les mois de février et mars 2020, le prix moyen régional du SP 95 a diminué significativement, mais de façon moins marquée que sur le continent (-4,8 % en Corse contre -7,9 % sur le continent). En revanche, la diminution du prix du gazole en Corse entre février et mars est plus proche de celle du continent (-5,9 % contre -7,8 % sur le continent). Malgré une réduction de prix des carburants, l'écart entre les prix moyens entre la Corse et le continent a augmenté de façon importante pour s'établir à 0,162 €/L pour le SP95, contre 0,127 €/L au mois de février 2020 (+27,5 %) et de 0,159 €/L pour le gazole, contre 0,133 €/L au mois de février 2020 (+20 %). Cette tendance est confirmée en avril, avec un prix moyen du SP 95 en Corse qui diminue significativement (-6,8 % contre -7,9 % sur le continent) et un écart entre les prix moyens continentaux et insulaires toujours élevé, mais relativement stable, à 0,162 €/L. Sur un an, le différentiel s'accroît de 72,6 % du fait de la baisse plus marquée de la moyenne de prix nationale. Entre le mois de mars et d'avril, le prix moyen du gazole a, quant à lui, baissé de 5 % en Corse, contre -5,8 % sur le continent. Comme pour le SP 95, le différentiel entre les moyennes régionales et continentales pour le gazole s'est significativement accru, pour atteindre 0,159 €/L au mois de mars et 0,162 €/L au mois d'avril 2020. Sur un an, le différentiel a progressé de 60 %.

Il faut préciser que cette baisse a pour cause la chute du prix du baril de pétrole en lien principalement avec la crise sanitaire mondiale du coronavirus, ayant conduit à une forte baisse de la demande de carburants. Un des opérateurs pétroliers consultés confirme également ce constat, mais cette baisse serait, toutefois, ralentie par l'effet de stock provoqué parallèlement par la baisse de consommation.

2. LE NIVEAU DES PRIX DES CARBURANTS EN CORSE EST DIFFICILEMENT COMPARABLE À CELUI D'AUTRES TERRITOIRES MÉTROPOLITAINS À FORTES CONTRAINTES LOGISTIQUES

426. Des études³⁹³ plus ciblées ont tenté de comparer les prix pratiqués en Corse avec ceux d'autres zones géographiques souffrant de désavantages structurels analogues : insularité, éloignement géographique, topographie montagneuse, marchés de petite taille, forte saisonnalité. Ainsi, la Corse a été comparée à d'autres territoires insulaires (comme La Réunion ou la Sardaigne) ou à des régions isolées ou montagneuses (les Hautes-Pyrénées ou encore les Hautes-Alpes), dont les caractéristiques particulières contraignent la chaîne logistique de distribution des carburants et expliquent, pour partie, les écarts de prix avec des territoires plus accessibles.
427. Une première étude du cabinet Vialtis Consulting en 2012³⁹⁴ a réalisé un relevé des prix des carburants pratiqués par un échantillon de stations-service en Corse et dans le département des Hautes-Pyrénées. Cette enquête a fait ressortir que les prix hors TVA des carburants vendus par les stations-service traditionnelles étaient légèrement plus élevés en Corse (de l'ordre de 0,06 €/L pour le gazole et de 0,07 €/L pour l'essence) que dans le département des Hautes-Pyrénées. Cependant, si la taille de l'échantillon (49 stations corsees et 15 stations traditionnelles des Hautes-Pyrénées – les stations des GMS ne sont donc pas étudiées) et la période temporelle étudiée (i.e. prix affiché sur un jour pour l'échantillon de stations-service des Hautes-Pyrénées et sur trois jours pour celles de Corse, données de 2012) limitent la portée des conclusions de cette analyse, cette comparaison avec une région connaissant des difficultés d'accès aux infrastructures de distribution de carburant apparaît intéressante d'un point de vue macroéconomique. Dans ce cadre d'analyse, l'écart de prix avec la Corse apparaît alors moins conséquent.
428. La seconde étude, réalisée par le cabinet Ecopa, a fait le choix de retenir le département des Hautes-Pyrénées, comme comparateur principal, en raison de ses similitudes avec la Corse pour la distribution du carburant : zone montagneuse relativement éloignée des lieux de production des carburants. Elle intègre dans sa comparaison également le département des Hautes-Alpes (zone également montagneuse mais plus proches des lieux de production) ainsi que le département des Bouches-du-Rhône (point de départ de l'approvisionnement de la Corse) : ils sont retenus comme comparateurs à titre de contrôle. L'étude constate, sur la base de données de 2018, et en excluant les GMS et le hard discount, que l'écart de prix entre la Corse et les Hautes-Pyrénées est en moyenne, pour l'année 2018, de 0,113 €/L HT (0,029 €/litre TTC) pour le SP95 et de 0,092 €/L HT (0,015 €/L TTC) pour le gazole. En incluant les GMS et les *hard discounts*, elle constate que les écarts entre la Corse et ces départements se creusent, illustrant l'impact que ces types de distributeurs peuvent exercer sur les prix des carburants. En effet, l'écart de prix moyen pour 2018 passe à 0,157 €/L HT (soit + 39 %) pour le SP95 et à 0,142 €/L HT (soit +54 %) pour le gazole.

³⁹³ Étude Vialtis, « *Diagnostic sur les prix des carburants en Corse* », rapport définitif 2012. Cette étude compare les prix des carburants en Corse, dans le département des Hautes-Pyrénées et dans l'île italienne de Sardaigne ; Étude Écopa pour la Collectivité de Corse, « *Formation des prix du carburant en Corse* », février 2019, p. 5. Dans cette étude, les Hautes-Pyrénées sont considérées comme le comparateur principal pour le prix du carburant, car « *il s'agit d'une zone montagneuse relativement éloignée des lieux de production des carburants* » (p. 5). En revanche, à titre d'information, deux autres comparaisons ont été effectuées avec les départements des Hautes-Alpes (région montagneuse, plus proche du lieu de production) et des Bouches-du-Rhône (point de départ de l'approvisionnement de la Corse).

³⁹⁴ Voir étude Vialtis consulting, *ibid.*

429. Dans les deux autres départements comparés, l'étude constate également (en excluant cette fois les GMS et les hard-discounters) des écarts de prix des carburants avec la Corse, en moyenne, pour l'année 2018, de 0,134 €/L HT pour le gazole et 0,123 €/L HT pour le SP95 dans les Hautes-Alpes et, en moyenne, pour l'année 2018, de 0,119 €/L HT pour le gazole et de 0,14 €/L HT pour le SP 95 dans les Bouches-du-Rhône. Ces estimations montrent que les surcoûts entre la Corse et ces deux départements de contrôle se creusent d'autant plus qu'ils bénéficient, pour leurs parts, d'un meilleur accès aux infrastructures de production.

Tableau n° 26 – Écarts de prix HT et TTC du gazole et du SP95 entre la Corse et les trois départements comparés en 2018 – données avec et sans la présence des GMS et du hard-discount

	Gazole							SP95						
	Corse	Htes Alpes		Htes Pyrénées		Bouches du Rhône		Corse	Htes Alpes		Htes Pyrénées		Bouches du Rhône	
			Ecart		Ecart		Ecart			Ecart		Ecart		Ecart
GMS et hard discount exclus														
Prix TTC	1,542	1,513	0,029	1,527	0,015	1,496	0,046	1,627	1,585	0,042	1,598	0,029	1,565	0,062
Prix HTVA	1,365	1,231	0,134	1,273	0,092	1,246	0,119	1,444	1,321	0,123	1,331	0,113	1,304	0,14
GMS et hard discount inclus														
Prix TTC	1,542	1,464	0,078	1,467	0,075	1,453	0,089	1,627	1,551	0,076	1,544	0,083	1,532	0,095
Prix HTVA	1,365	1,220	0,145	1,223	0,142	1,211	0,154	1,444	1,293	0,151	1,287	0,157	1,277	0,167

Source : Étude Écopa, www.prix-carburants.gouv.fr

430. Les zones retenues sont toutefois marquées par des différences de situations significatives, qui réduisent la comparabilité des prix moyens en Corse et sur le continent :

- des territoires montagneux, comme les Hautes-Pyrénées et les Hautes-Alpes jouissent, contrairement à la Corse, de la proximité du réseau autoroutier métropolitain, qui permet de réduire sensiblement les temps de transport des carburants par rapport au transport maritime. De plus, les réseaux de stations-service traditionnelles sont concurrencés, même dans ces départements isolés, par la présence des GMS et des réseaux « *low-cost* » ;
- la gamme des carburants vendus en Corse est plus réduite que sur le continent : seuls deux types de carburants routiers y sont commercialisés : l'essence sans plomb 95 (« SP95 ») et le gazole (« GOM »), tous deux étant additivés³⁹⁵. En effet, des additifs commerciaux³⁹⁶ sont systématiquement ajoutés par les opérateurs pétroliers actifs en Corse.

431. Pour autant, les critiques exprimées depuis de nombreuses années par les consommateurs corses sur le niveau des prix des carburants reflètent bel et bien une réalité.

432. Dans un rapport, publié en 2012, relatif aux prix et aux marges dans le secteur des carburants, l'IGF avait déjà placé les départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse (en plus de Paris) en tête des dix départements les plus chers de France. L'IGF avait indiqué que les prix de l'essence et du gazole y présentaient des niveaux « *tout à fait atypiques* » par rapport aux

³⁹⁵ Les carburants commercialisés sont limités à deux types : pour le gazole, l'*Excellium* pour Total, l'*Ultratech* pour Vito et *Synergy* pour Esso. Pour l'essence, les opérateurs commercialisent du SP95-E5-ETBE.

³⁹⁶ Substance chimique, propre à chaque pétrolier et destinée à améliorer les propriétés des produits pétroliers en augmentant leur pouvoir lubrifiant, et nettoyant les systèmes d'alimentation des véhicules.

autres départements de France métropolitaine³⁹⁷. En 2012 déjà, les niveaux de prix des carburants (TTC) étaient quasi identiques en Corse et à Paris³⁹⁸. La mission de l'IGF précisait que « *les opérateurs mentionnent traditionnellement le coût du foncier pour expliquer un tel écart. Cela étant certaines associations de consommateurs notent aussi que la distribution de carburants apparaît plus concentrée à Paris qu'ailleurs, ce qui pourrait faire craindre une concurrence insuffisante dans ce territoire* ».

433. Sept années plus tard, en 2019, les prix à la pompe en Corse restent toujours très proches des prix pratiqués à Paris. Ainsi, en 2012, un plein de 50 litres de gazole coûtait, en moyenne, 75 euros à un automobiliste de Haute-Corse et 76 euros à un automobiliste parisien. En 2019, le même plein leur coûtait respectivement 77 euros contre 81 euros.

Tableau n° 27 – Comparaison des prix TTC moyens dans les départements de Corse-du-Sud, de Haute-Corse et de Paris en 2012

Tableau comparatif des prix TTC moyens en Corse et à Paris en 2012	Paris	Haute-Corse	Corse-du-Sud
<u>Prix moyen annuel du Gazole en €/L</u>	1,513	1,496	1,488
<u>Prix moyen annuel du SP en €/L</u>	1,734	1,671	1,666

Sources : Données IGF du rapport novembre 2012 ; données publiques « prix-carburants.gouv.fr ». Retraitements Autorité de la concurrence.

Tableau n° 28 – Comparaison des prix TTC moyens dans les départements de Corse-du-Sud, de Haute-Corse et de Paris en 2019

Tableau comparatif des prix TTC moyens en Corse et à Paris en 2019	Paris	Haute-Corse	Corse-du-Sud
<u>Prix moyen annuel du Gazole en €/L</u>	1,623	1,545	1,548
<u>Prix moyen annuel du SP en €/L</u>	1,709	1,621	1,627

Sources : données publiques « prix-carburants.gouv.fr ». Retraitements Autorité de la concurrence

³⁹⁷ La mission avait relevé d'importants écarts de prix TTC entre les deux départements de la Corse et le continent. Ces écarts étaient de l'ordre de + 6,5 c€/L pour l'essence et de 7,2 c€/L pour le gazole en Haute-Corse et de 6 à 6,5 c€/L pour la Corse-du-Sud, par rapport à la moyenne sur le continent. Données extraites du rapport de l'IGF, n° 2012-M-065-04, novembre 2012, « *Prix, marges et consommation de carburants* » p. 19 de l'annexe VII, tableau n° 11.

³⁹⁸ La mission avait relevé que « depuis le début de l'année, l'écart des prix pratiqués à Paris et dans le reste du pays est en moyenne de 9 c€/L supérieurs pour le gazole et de 12 c€/L supérieurs pour l'essence. Ibid., voir p. 20, tableau n° 13.

434. Cette faible différence entre les prix parisiens et les prix corses ne peut que susciter des interrogations, au regard, d'une part, de la différence notable de niveaux de vie entre les deux régions, et d'autre part, de l'application en Corse d'une fiscalité spécifique.

B. DES PRIX À LA POMPE PLUS ÉLEVÉS EN CORSE MALGRÉ UNE FISCALITÉ SPÉCIFIQUE

435. À l'exception des études Vialtis et Ecopa, les différents rapports précités ont pris en compte l'existence d'une fiscalité spécifique sur les carburants en Corse, censée atténuer l'impact de l'insularité.

436. Ainsi, le rapport de la DIRECCTE de Corse précise que la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques (« TICPE »)³⁹⁹, en Corse, bénéficie d'un taux réduit, l'économie en résultant étant de 1,7 c€/L pour SP 95 et de 1,4 c€/L pour le gazole par rapport au continent. Le tableau ci-dessous (colonne 4) montre que le coût de cette taxe est effectivement inférieur en Corse par rapport au continent (hors Ile-de-France). Par ailleurs, les carburants bénéficient d'un taux de TVA réduit de 13 % contre 20 % sur le continent⁴⁰⁰.

Tableaux n° 29 et n° 30 – Comparaison de la TICPE et de la TVA entre la Corse et le continent

Comparaison des niveaux de TICPE et des écarts de coûts en €/L	Taux continent (hors IdF)	Taux Corse	Écarts de coûts
TICPE (en €/L) - Taxe sur le volume			
Sans-Plomb	0,6902 €	0,6729 €	-0,0173 €
Gazole	0,6075 €	0,5940 €	-0,0135 €

Source : Rapport de la DIRECCTE 2019 ; retraitement Autorité de la concurrence

³⁹⁹ Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, afin de financer les transferts de compétences prévus, notamment les infrastructures de transport durable, ferroviaire ou fluvial, les régions sont attributaires d'une fraction de la TICPE qu'elles peuvent moduler dans les limites fixées par le code des douanes (0,73 €/hl pour les essences et 1,35 €/hl pour le gazole). Dès lors, les taux de la TICPE peuvent être différents selon les régions : aujourd'hui, seules la Collectivité de Corse et la région Auvergne-Rhône-Alpes n'ont pas voté le taux maximal prévu. Ainsi, les taux de TICPE y sont plus faibles qu'ailleurs en France.

⁴⁰⁰ Voir le b du 6° du 1 du I de l'article 297 du CGI. Ce taux est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1986 depuis la loi de finances rectificative pour 1986 n° 85-1403 du 30 décembre 1985 (article 66). Taux fixé par décret en Conseil d'État n° 86-414 du 13 mars 1986 pris en application de l'article 66 de la loi de finances pour 1986 portant fixation de certains taux de taxe sur la valeur ajoutée.

Comparaison du niveau de la TVA sur les carburants et impact en Corse pour l'année 2018	Taux Continent	Taux Corse	Prix carburant HT en 2018 en Corse en €/L	Montant théorique de la taxe au taux continent en €/L	Montant effectif de la taxe au taux corse en €/L	Montant de la réfaction de TVA en €/L*
TVA (en €/L) – Taxe sur la valeur						
Sans-Plomb	20 %	13 %	1,437	0,287	0,187	-0,10
Gazole	20 %	13 %	1,361	0,272	0,177	-0,095

Source : Rapport de la DIRECCTE 2019 ; retraitement Autorité de la concurrence

*Note de lecture : le prix de SP95 en 2018 est en moyenne de 1,437 euros le litre en Corse. S'il est appliqué un taux de TVA de 13 %, le consommateur corse paie une TVA de 0,187 euro le litre ; s'il est appliqué un taux de 20 % comme sur le continent, le consommateur paierait 0,287 euro le litre de TVA. Ainsi, pour chaque litre de SP95 acheté, un consommateur corse bénéficie d'une réfaction de TVA de 0,10 euro.

437. Afin de lutter contre l'émission de gaz à effet de serre et de favoriser l'utilisation des biocarburants en France, la loi de finances pour 2005 a créé une autre taxe sur certains carburants d'origine fossile : la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Cette taxe est devenue la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB) à la suite de la loi de finances pour 2019⁴⁰¹.
438. La TIRIB est due par l'ensemble des opérateurs, de façon indifférenciée et pour l'ensemble du territoire français métropolitain (Corse incluse), pour la mise en consommation de carburants. Son taux (7,5 % pour l'essence et 7,7 % pour le gazole) est diminué due à la proportion des quantités de produits issus de sources renouvelables incorporés aux carburants (l'éthanol pour l'essence par exemple). Si au regard de cette incitation à l'incorporation de biocarburants, le gazole vendu en Corse est le même que celui sur le continent, l'essence SP95-E10 (i.e. incorporant jusqu'à 10 % d'éthanol) n'est pas distribuée en Corse. En effet, sur l'île, seul le SP95-E5 ETBE est disponible dans lequel le biocarburant est incorporé sous forme d'ETBE, substance obtenue par mélange d'éthanol et d'isotubène techniquement transportable par la voie maritime (l'éthanol présentant un caractère hydrophile). Sur ce point, le ministère de la transition écologique et solidaire précise cependant que « l'ETBE constitue la voie privilégiée d'incorporation d'éthanol dans l'essence car il pose moins de difficultés techniques que l'éthanol à être incorporé. Cependant, l'ETBE est un composé d'origine partiellement renouvelable, à la différence du bioéthanol qui est à 100 % d'origine renouvelable. Dans la comptabilisation des quantités de biocarburants [nécessaire pour le calcul de la TIRIB] incorporés dans les carburants,

⁴⁰¹ L'article 45 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 a instauré, à compter du 1^{er} janvier 2000, une taxe sur les activités polluantes (codifiée aux articles 266 sexies et suivants du code des douanes). Elle portait initialement sur quatre catégories d'activités polluantes : le stockage de déchets ménagers et assimilés ainsi que l'élimination de déchets industriels spéciaux ; l'émission dans l'atmosphère de substances polluantes ; le décollage d'aéronefs sur les aérodromes recevant du trafic public et la production d'huile usagée. La loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 a mis en place une nouvelle composante de TGAP destinée à inciter les producteurs pétroliers à l'incorporation de biocarburants dans les carburants. Cette TGAP est due lors de la mise à la consommation sur le marché intérieur des essences et du gazole repris. Ce dernier dispositif fiscal a été modifié par l'article 192 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 qui a réécrit l'article 266 quindecies du code des douanes afin de refondre le prélèvement de la taxe générale sur les activités polluantes sur les carburants en une taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants (TIRIB).

seule la part énergétique d'origine renouvelable (37 % pour l'ETBE) est prise en compte »⁴⁰²(éléments entre crochets ajoutés).

439. Le rapport de l'IGF d'octobre 2018 indique toutefois que la TIRIB aurait un impact limité sur le prix local des carburants en Corse, car « *le défaut d'incorporation de biocarburants sur certains établissements pétroliers [i.e. raffineries de pétrole] peut ainsi être compensé globalement par les incorporations réalisées sur d'autres sites* »⁴⁰³ (éléments entre crochets ajoutés).
440. En effet, si un opérateur redevable de cette taxe possède une part d'Énergie Renouvelable (dite « part EnR ») supérieure à la part EnR maximum dont il peut se prévaloir pour en être exonéré, il peut alors revendre son droit excédentaire auprès d'un autre redevable. Cette situation d'excédent est rendue possible car la TIRIB est assise sur le volume global des essences et des gazoles mis en consommation sur l'ensemble du territoire. Si les carburants mis en consommation sur un marché spécifique présentent une part EnR faible, celle-ci peut être compensée par la part EnR plus élevée incorporée aux carburants mis en consommation sur le reste du territoire. Cette énergie excédentaire prend la forme d'un « certificat de transfert des droits à déduction », communément appelé le « ticket bio », dont il est tenu compte dans la détermination du montant de la taxe et le calcul des droits à déduction de celle-ci. Au cas d'espèce, lorsqu'un opérateur ne peut bénéficier d'une part EnR excédentaire (notamment car il ne peut compenser une part d'incorporation faible sur un territoire par un excédent sur un autre territoire), il doit acquérir des « tickets bio » pour être exonéré de TIRIB. Ainsi, l'argument de l'IGF devrait être nuancé en ce qui concerne la Corse car si l'instruction menée par l'Autorité a montré que les opérateurs pétroliers présents en Corse bénéficient, en pratique, d'une exonération de cette taxe, mécaniquement, le recours à l'achat de « tickets bio » peut ainsi se répercuter sur le prix des carburants vendus en Corse. L'opérateur Rubis, qui ne commercialisant pas de carburants sur le reste de la métropole, a recours à l'achat de ces tickets. Sur ce point, selon la DIRECCTE, en 2018, cette taxe induirait un surcoût de 2,5 c€/L.
441. Outre l'incitation fiscale à incorporer un certain degré de biocarburants afin de bénéficier d'une exonération de TIRIB, cette contrainte technique liée à l'incorporation d'éthanol dans l'essence pourrait induire des difficultés d'accès à la ressource (i.e. matières raffinées) auprès de pays voisins, comme l'Italie, géographiquement plus proche de la Corse que la France continentale. En effet, l'essence commercialisée en Corse suppose un raffinage spécifique (par l'incorporation d'ETBE), différent de celui pratiqué pour les carburants vendus dans le reste de la France métropolitaine. Cette opération ne serait réalisée, selon les opérateurs pétroliers interrogés, que par les raffineries situées dans le sud de la France. Ceci expliquerait ainsi qu'elles assurent l'essentiel de l'approvisionnement en essence vendue en Corse.
442. S'agissant par ailleurs des certificats d'économie d'énergie (« CEE »), qui doivent, depuis 2016, être achetés auprès des raffineries par les opérateurs pétroliers, sous peine de pénalités, le rapport de la DIRECCTE indique qu'aucune spécificité n'est prévue pour la Corse et constate que s'y appliquent les « *mêmes montants [prix des CEE sur le marché*

⁴⁰² Voir site du ministère de la Transition écologique et solidaire : [lien](#).

⁴⁰³ Rapport de l'IGF, p. 24 encadré 5 « Fonctionnement de la TGAP et effet sur les prix des carburants ».

d'échange⁴⁰⁴] que sur le continent avec une hausse assez importante du prix de ces certificats aux alentours de 50 % entre janvier et décembre 2018 ».

443. **La mesure dans laquelle les « tickets bio » et les CEE pourraient venir alourdir le prix des carburants en Corse n'a toutefois, pour l'heure, pas fait l'objet d'une quantification précise. L'impact est d'ailleurs vraisemblablement différent pour chaque opérateur, selon qu'il est ou non en mesure de compenser le manque d'incorporation de biocarburants en Corse par ses activités dans le reste de la France métropolitaine.**

C. UNE PERCEPTION D'UN ÉCART DE PRIX IMPORTANT ACCRUE PAR LES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES DE LA POPULATION CORSE

444. La dépendance de la population corse aux véhicules à moteur, notamment liée au faible développement des transports en commun sur l'île, constitue un facteur essentiel d'explication de sa forte sensibilité aux prix des carburants. Selon l'INSEE, 52 % des ménages corses utilisent leur voiture pour aller travailler (soit 4 points de plus qu'au niveau national) alors que le taux de recours aux transports en commun est très faible : à peine 2 % contre 13 %, en moyenne, en France métropolitaine⁴⁰⁵. Pour accéder aux équipements et aux services de gamme supérieure, c'est-à-dire lycée, hypermarché, médecin spécialiste, le temps médian est de 78 minutes en Corse contre seulement la moitié (33 minutes) dans les bassins de vie ruraux du continent. De manière similaire, le temps d'accès médian aux équipements intermédiaires (supermarché, collège, laboratoire d'analyses médicales) est 2 fois supérieur en Corse (30 minutes en Corse contre 14 minutes dans les bassins de vie ruraux sur le continent).
445. Cette même étude de l'INSEE a mesuré la vulnérabilité énergétique liée aux déplacements en véhicule particulier des ménages insulaires, et permis d'identifier la fréquence des situations où la part de la « *dépense énergétique contrainte* » dans le revenu disponible des ménages est trop importante.
446. Selon la définition de l'INSEE, un ménage est en situation de vulnérabilité énergétique si « *son taux d'effort énergétique est supérieur à un certain seuil. Ce seuil correspond au double de la médiane des taux d'effort observés en France métropolitaine l'année considérée. On exclut néanmoins les ménages les plus riches des ménages vulnérables, c'est-à-dire ceux ayant un revenu par unité de consommation supérieur au double du revenu par unité de consommation médian* ». Pour définir ce taux d'effort énergétique, l'INSEE rapproche les dépenses énergétiques contraintes avec les ressources du ménage. Pour les déplacements, la « *dépense énergétique contrainte* » correspond à : « *la dépense effective en carburant liée aux trajets effectués par le ménage pour se rendre sur son lieu de travail et/ou son lieu d'étude, ainsi que pour les achats, la santé ou des raisons administratives* ».

⁴⁰⁴ Les fournisseurs d'énergie dits « obligés » doivent produire des CEE sous peine de payer une pénalité libératoire et certains acteurs dits « éligibles » (i.e. les collectivités ou autres sociétés ayant pour objet l'efficacité énergétique) peuvent également générer des CEE en réalisant ou encourageant les économies d'énergie. Ainsi ces mêmes acteurs génèrent des CEE qu'ils peuvent vendre aux obligés et un marché d'échange des CEE s'est créé entre les deux types d'acteurs.

⁴⁰⁵ « *Le carburant pèse fortement dans le budget des ménages corses, contrairement aux dépenses de chauffage* », INSEE Analyses N° 5, avril 2015. Étude basée sur des données publiques de 2008.

447. Le taux de vulnérabilité énergétique est déterminé en fonction d'un seuil d'effort pour les déplacements. Selon l'INSEE, en France métropolitaine, 2,7 millions de ménages consacrent plus de 4,5 % de leurs revenus à l'achat du carburant nécessaire à leurs déplacements contraints.
448. La Corse se situe au premier rang des régions françaises, avec 28 % des ménages corses en situation de vulnérabilité énergétique, contre 10 % au niveau national. En d'autres termes, 28 % des ménages corses dépensent plus de 4,5 % de leurs revenus pour l'achat du carburant nécessaire à leurs déplacements contraints. Ce taux est très proche de celui d'autres territoires ruraux, comme la Creuse (29 %), le Cantal (26 %) ou la Lozère (27 %). De fait, une étude de l'INSEE en 2015⁴⁰⁶ montre que la Corse fait partie des cinq régions les plus exposées à la vulnérabilité énergétique liée à l'achat du carburant nécessaire à leurs déplacements, et la part de la population vulnérable énergétiquement est bien supérieure par rapport aux quatre autres régions : elle est de 28 % contre 16 % pour l'Auvergne et la Champagne-Ardenne, 16,1 % pour la Picardie et 17,5 % pour le Limousin⁴⁰⁷. Ainsi, l'INSEE précise que les ménages corses dépensent environ 300 euros de plus par an pour leurs déplacements en voiture que la moyenne des ménages de France métropolitaine⁴⁰⁸.
449. Si le prix des carburants est quasiment aussi élevé en Corse qu'à Paris, il pèse objectivement plus lourd dans le budget des consommateurs corses, dont le revenu médian par unité de consommation est inférieur de 6 % au niveau national et de 27 % au niveau de Paris⁴⁰⁹.

⁴⁰⁶ INSEE, Vulnérabilité énergétique, Loin des pôles urbains, chauffage et carburant pèsent fortement dans le budget, INSEE Première, N° 1530, 8 janvier 2015.

⁴⁰⁷ Rappel : ces régions ont été modifiées par la loi du 16 janvier 2015 n° 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, qui découpe, à compter du 31 décembre 2015, le territoire métropolitain en 12 nouvelles régions (sans préjudice des dispositions applicables aux régions d'outre-mer et à la Collectivité territoriale de Corse).

⁴⁰⁸ Il faut en outre prendre en considération, selon l'INSEE, que « *le différentiel de prix du carburant mesuré par l'observatoire économique régional (Corsica Statistica) est défavorable aux ménages insulaires, de l'ordre de 8 % supérieur aux prix du continent* ».

⁴⁰⁹ Ces données ont été obtenues à partir du fichier localisé Social et Fiscal (FiLoSoFi), pour l'année 2016.

Tableau n° 31 – Synthèse des zones géographiques métropolitaines à taux de vulnérabilité énergétique élevé

Zones géographiques à taux de vulnérabilité énergétique élevé associé à l'indicateur de niveau de vie	Vulnérabilité énergétique déplacements (en %) – pour un seuil d'effort pour les déplacements fixé à 4,5 % du budget d'un ménage	Écart taux de vulnérabilité par rapport au niveau national (en point)	Revenu annuel médian des ménages par unité de consommation en 2016	Écart de niveau de vie par rapport au niveau national (en %)	Écart de niveau de vie par rapport à Paris (en %)
Corse	28	18	19 519 €	- 6 %	- 27 %
Creuse	29	19	18 587 €	- 11 %	- 31 %
Cantal	26	16	19 574 €	- 6 %	- 27 %
Lozère	27	17	19 570 €	- 6 %	- 27 %
Paris	3	-7	22 906 €	+ 10 %	
France métropolitaine	10		20 809 €		

Sources : INSEE-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier Localisé Social et Fiscal (FiLoSoFi) année 2016 et étude INSEE Corse Analyses, n° 5, avril 2015, basée sur des données publiques de 2008. Retraitements Autorité de la concurrence.

451. Ainsi, le niveau de prix des carburants paraît d'autant plus élevé aux yeux de la population corse que celle-ci se caractérise par une vulnérabilité énergétique plus forte, sauf rares exceptions, que pour le reste de la population métropolitaine.

II. Des facteurs structurels de renchérissement des prix des carburants en Corse

452. En raison de son insularité⁴¹⁰, la Corse est approvisionnée en carburants par voie maritime. Compte tenu de la distance à parcourir depuis les infrastructures pétrolières du sud de la France (environ 185 miles nautiques entre Marseille et Ajaccio, soit 343 km et environ 220 miles nautiques entre Marseille et Bastia, soit 408 km), ce mode de transport renchérit l'approvisionnement par rapport à d'autres régions métropolitaines. Une fois sur l'île, l'acheminement des carburants jusqu'aux stations-service est également plus coûteux, en raison des spécificités du réseau routier (A). De surcroît, la gamme de carburants vendue en Corse est limitée, ce qui contraint le choix des consommateurs corses (B).
453. Si ces facteurs géographiques jouent indéniablement un rôle dans la formation des prix, ils ne doivent pas masquer une autre réalité : la structuration du secteur de la distribution des carburants tend à limiter l'intensité concurrentielle tout au long de la chaîne logistique : d'une part, avec un monopole d'un opérateur privé sur les infrastructures et activités de stockage (dépôts) de carburants, à l'amont, et d'autre part, un oligopole restreint (trois opérateurs) sur la vente de carburants au détail, à l'aval, qui ne semblent pas susceptibles d'être remis en cause par l'entrée de nouveaux opérateurs (C).

⁴¹⁰ La distance la plus courte entre l'île et le reste de la métropole, entre la pointe de la Revellata (près de Calvi) et le cap Martin (Alpes-Maritimes), n'est que de 164 km.

A. UN COÛT D'APPROVISIONNEMENT EN PRODUITS RAFFINÉS PLUS ÉLEVÉ EN RAISON DE L'INSULARITÉ ET DE LA TOPOGRAPHIE DE LA CORSE

454. Le niveau de prix élevé constaté en Corse par rapport au reste du territoire métropolitain peut en partie s'expliquer par des spécificités intrinsèques à l'île. Trois facteurs principaux, tenant essentiellement à l'insularité et à la topographie de la Corse, ont été régulièrement évoqués lors des auditions menées par les services d'instruction en Corse pour expliquer le niveau des prix des carburants.
455. **Le premier facteur tient au mode d'approvisionnement en carburants de la Corse, exclusivement effectué par voie maritime.** La Corse compte deux dépôts, l'un situé à Lucciana (Haute-Corse), à proximité de Bastia, l'autre à Ajaccio (Corse-du-Sud). Le dépôt de Lucciana est alimenté à partir d'un poste de mouillage par appontement en mer (ou « *sea-line* »)⁴¹¹. L'approvisionnement du dépôt d'Ajaccio s'effectue, quant à lui, à partir d'un quai pétrolier, relié par une canalisation jusqu'aux cuves du dépôt. Ces systèmes présentent des limites d'opérabilité liées à des paramètres hydro-météorologiques (le vent, la houle et le courant) rendant l'accès à la zone d'amarrage difficile, et même parfois impossible. Le déchargement s'effectue alors dans l'autre dépôt, ce qui nécessite un temps de voyage supplémentaire. Dans le cas, toutefois, où les cuves ne disposeraient pas de capacités libres, le navire est maintenu au mouillage dans l'attente de la levée de ces difficultés. Cela entraîne la facturation de coûts supplémentaires (« *surestaries* ») en raison du dépassement du délai normal d'opération (« *time charter* »)⁴¹². De plus, la durée d'indisponibilité du déchargement peut nécessiter de se ravitailler auprès du seul dépôt disponible, créant ainsi des contingentements entre les deux dépôts de l'île. Dans le cas extrême d'une rupture de stock, il peut même s'avérer nécessaire de convoier des camions-citernes de produits par ferries, ce qui renchérit d'autant les coûts logistiques, et par voie de conséquence, le prix final à la pompe.
456. Sur ce dernier point, selon certains acteurs, les contingentements⁴¹³ des dépôts peuvent intervenir régulièrement. Au cours de l'année 2019, il y aurait eu environ 50 jours de contingentement pour le dépôt de Bastia et environ 20 jours pour celui d'Ajaccio. Des situations de pénurie pourraient par ailleurs se produire régulièrement en Corse, conduisant à un usage fréquent des stocks stratégiques détenus par l'État.
457. Plusieurs épisodes liés à des mouvements sociaux, relayés par la presse, illustrent ces situations de risque pour la sécurité des approvisionnements en carburants en Corse.

⁴¹¹ Le déchargement du navire pétrolier affréteur s'effectue à distance du port par l'amarrage à des coffres sous-marins auxquels est rattachée une canalisation en acier sous-marine, puis terrestre, permettant de faire circuler les produits directement des cuves du navire jusqu'à celles du dépôt pétrolier. En Corse, les frais supplémentaires peuvent s'élever à plusieurs milliers d'euros par jour.

⁴¹² Il s'agit du temps pendant lequel le navire est mis à disposition de l'affréteur pour effectuer son ravitaillement. Les temps de chargement et déchargement sont inclus dans ce temps prédéfini. Par conséquent, tout dépassement en raison d'une mise au mouillage peut entraîner des frais supplémentaires liés à l'immobilisation du navire affréteur.

⁴¹³ Situation dans laquelle en cas d'impossibilité ou de difficultés d'approvisionnement et pour anticiper une pénurie à venir le gestionnaire des dépôts met en place une procédure spécifique de mise en disposition des carburants stockés dans les réservoirs. Le stock est alors en principe réparti entre les usagers des dépôts au prorata des enlèvements des 12 derniers mois et le gestionnaire tient également compte dans cette répartition des mouvements intervenus au cours de cette période dans les réseaux de distribution des usagers. En pratique cela implique le fonctionnement d'un dépôt sur les deux pour approvisionner un réseau de station-service réparti sur l'ensemble du territoire de l'île.

En octobre 2010, par exemple, une grève des dockers du terminal pétrolier de Fos-Lavéra a conduit à une rupture de stock générale du gazole en Corse, suivie d'une rupture de sans-plomb principalement du nord de l'île jusqu'à Bonifacio⁴¹⁴. De même, en mai 2016, un blocage du dépôt pétrolier d'Ajaccio, qui alimente les stations-service de Corse-du-Sud, avait provoqué une rupture de stock de carburants dans 21 des 59 stations-service du département⁴¹⁵. Plus récemment, en février 2020, des chauffeurs-livreurs ont bloqué le dépôt pétrolier d'Ajaccio, dénonçant une gestion des stocks et des approvisionnements les obligeant de plus en plus souvent à aller s'alimenter au dépôt de Bastia : « *Avant ça pouvait se produire deux à trois fois dans l'année. Aujourd'hui c'est toutes les semaines. [...]* ». Ainsi, la semaine précédant le blocage, une cinquantaine de camions-citernes auraient été contraints de faire des allers-retours entre les deux départements pour s'approvisionner⁴¹⁶.

Encadré – Crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19 : les effets sur la consommation de carburants

Il ressort de l'instruction complémentaire menée durant la crise sanitaire qu'à l'instar du transport de marchandises, les volumes d'hydrocarbures transportés à destination de la Corse ont subi, au cours des mois de mars et d'avril 2020, une nette baisse par rapport aux années précédentes, sur la même période. Selon la DIRECCTE de Corse, les stations-service auraient constaté une baisse de l'activité de 50 % à 70 % sur la deuxième quinzaine de mars et, pour la totalité du mois d'avril, une baisse du volume de carburants vendus de [50-60 %] par rapport à l'année 2019, avec des ventes encore fluctuantes début mai. Ces chiffres ont été confirmés par un transporteur de carburants, qui a évoqué une baisse des quantités livrées aux stations-service de [50-60 %] par rapport à l'année 2019 sur les mois de mars, avril et mai et une baisse de [30-40 %] sur la période de cinq mois entre janvier et mai.

458. **Le deuxième facteur est lié à la faible capacité de stockage des dépôts pétroliers de la Corse** (environ 30 000 m³ au total⁴¹⁷), qui serait suffisante pour répondre aux besoins des consommateurs corses hors saison, mais trop limitée face à l'affluence touristique en période estivale. Cette sous-capacité, au moins pendant le pic de demande, nécessiterait une gestion des stocks en flux tendus, qui présenterait des risques de rupture de stock ou *a minima* de contingentement, pouvant être à l'origine de surcoûts importants, qui se répercuteraient sur le prix à la pompe. La possibilité de réaliser des économies d'échelle, en procédant à des commandes de carburants plus volumineuses, serait également limitée.
459. **Le troisième facteur est lié aux difficultés de ravitaillement du réseau de stations-service, qui découlent directement des conditions d'approvisionnement des dépôts.** En période de rupture ou de contingentement, les distributeurs peuvent être contraints de se reporter vers le seul dépôt disponible, à l'autre bout de l'île, et de transporter les carburants

⁴¹⁴ Voir article de Corse Matin du 19 octobre 2010 : [lien vers l'article](#).

⁴¹⁵ Voir article de Corse Matin du 27 mai 2016 : [lien vers l'article](#).

⁴¹⁶ Voir article de France Corse Via Stella du 12 février 2020 : [lien vers l'article](#).

⁴¹⁷ Selon le site du ministère de la transition écologique, sur un total de 203 dépôts pétroliers en France métropolitaine, 32 ont une capacité comprise entre 10 000 et 50 000 m³ d'espaces de stockage. Ils représentent un volume de 861 666 m³, soit 3,8 % du volume total stocké en France. Géographiquement, les régions dont les capacités de stockage sont les plus faibles sont la Corse, suivie de la Bourgogne Franche-Comté (249 494 m³). Rapportées à la population résidente, les capacités de stockage en Corse (896 m³ pour 10 000 habitants) sont légèrement supérieures à celle de la région Bourgogne Franche-Comté (887 m³ pour 10 000 habitants).

par camion-citerne sur des routes souvent montagneuses, ce qui allonge les délais d'acheminement et augmente d'autant les coûts d'approvisionnement.

460. Ces difficultés, réelles, ont parfaitement été identifiées dans la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE)⁴¹⁸ 2016-2019-2023, qui mentionne que « *même si la Corse n'a pas connu de rupture d'approvisionnement en stations-service depuis la crise nationale d'hydrocarbure d'octobre 2010, une augmentation des volumes de stockages renforcerait la sécurité d'approvisionnement en carburants, notamment pendant la saison touristique* ». La PPE envisage ainsi que, lors de la révision de la première période, à compter de 2023, une étude soit réalisée « *afin d'évaluer les améliorations possibles en termes de capacités de stockage (nature, volume et localisation) pour une mise en œuvre, le cas échéant, lors de la seconde période de la PPE* »⁴¹⁹.
461. Toutefois, si ces facteurs structurels peuvent, en partie, expliquer le niveau de prix élevé des carburants, le débat public, en Corse comme dans le reste du territoire national, s'est récemment focalisé sur les décalages perçus entre les variations des cours du brut – qui peuvent subir des influences multiples et difficilement maîtrisables, comme des catastrophes naturelles ou des troubles politiques dans les pays producteurs – et l'évolution des prix des carburants à la pompe. Pour ne prendre comme exemple que la crise sanitaire liée au coronavirus, la baisse du cours du brut au printemps 2020⁴²⁰, liée à l'effondrement de la demande mondiale en raison de l'arrêt des transports et de l'activité économique dans de nombreux pays, ne s'est pas traduite par une baisse similaire des prix à la pompe. Le brut ne représente, en effet, qu'un tiers environ du coût total des carburants, qui inclut également le coût du raffinage, du transport et de la distribution, ainsi que les marges des différents intervenants et les taxes. Et comme l'a relevé, entre autres, l'Organisation pour la coordination et le développement économique (OCDE) lors d'une table ronde consacrée à la concurrence sur le marché des carburants routiers, les prix de détail des carburants sont, outre les taxes, affectés par « *les conditions de concurrence sur plusieurs marchés situés tout au long de la chaîne logistique* »⁴²¹.
462. Pour répondre aux préoccupations exprimées par nombre d'interlocuteurs entendus lors de l'instruction quant au maintien sur l'île d'un niveau de prix des carburants perçu comme « anormalement élevé », une analyse de la situation concurrentielle de ce secteur apparaît ainsi indispensable.

⁴¹⁸ Dans les « zones non interconnectées » (ZNI), dont font partie notamment la Corse, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon et les îles Wallis et Futuna, l'article L. 141-5 du code de l'énergie a institué l'obligation de mettre en œuvre une programmation pluriannuelle de l'énergie. Cette programmation consiste en l'établissement de priorités d'actions pour toutes les énergies du point de vue de la maîtrise de la demande, de la diversification des sources, de la sécurité d'approvisionnement, du développement du stockage et des réseaux sur deux périodes consécutives de cinq ans, hormis la première période qui ne porte que sur trois années. En Corse, la première PPE adoptée par décret porte sur deux périodes : 2016-2018 et 2019-2023. À l'issue de la première période, elle doit être révisée afin d'actualiser les objectifs de la deuxième (2019-2023) et d'en ajouter une troisième supplémentaire (2024-2028).

⁴¹⁹ Voir, PPE 2016-2019-2023, p. 42.

⁴²⁰ Le prix du baril de Brent est passé de 57,3 euros en janvier 2020 à 16,9 euros au mois d'avril 2020. Comparativement, le prix du baril coûtait 52 euros en janvier 2019 et 63,4 euros en avril de la même année.

⁴²¹ Table ronde consacrée à la concurrence sur le marché des carburants routiers, Comité de la concurrence, Direction des affaires financières et des entreprises ; Note de référence du secrétariat, 19 juin 2013.

B. UNE GAMME DE CARBURANTS LIMITÉE QUI CONTRAINT LE CHOIX DES CONSOMMATEURS CORSES

463. Contrairement au continent où l'on trouve des carburants de type standard, seuls deux types de carburants routiers sont vendus en Corse, dits *premium* : le SP95 E5 ETBE et du gazole, tous deux additivés. En effet, à partir de 2015, les opérateurs pétroliers ont fait le choix de commercialiser des carburants contenant systématiquement des additifs commerciaux⁴²² (*Excellium* pour Total, *Ultratech* pour Vito et *Synergy* pour Esso), alors que cette opération d'additivation n'est pas obligatoire. Les consommateurs continentaux disposent d'un plus large choix de produits que les consommateurs corses : par exemple, des carburants non additivés d'entrée de gamme ou « premiers prix » sont commercialisés dans les réseaux « *low-cost* » (Total Access ou Esso Express) ou dans les réseaux de la grande distribution sur le continent, mais sont inexistantes en Corse. En outre, les carburants sans additifs vendus en Corse sont uniquement destinés aux professionnels (entreprises de travaux publics, ambulanciers, transporteurs, etc.) qui ont le choix entre carburant additivé ou non.
464. Une différence est également à souligner avec le continent en ce qui concerne la commercialisation des biocarburants. Ils sont commercialisés sous les noms de SP95-E5 (contenant alors 5 % de bioéthanol), SP95-E10 (10 %) et E85 (85 %) pour l'essence et sous les noms B7 (jusqu'à 7 % de biodiesel) ou B10 (10 %) pour le gazole. Alors que les réseaux de stations-service traditionnelles vendent généralement plusieurs types de carburants de qualité supérieure sur le continent, ces carburants alternatifs n'existent pas en Corse ou, à tout le moins, n'y sont vendus qu'à très faible échelle⁴²³.

C. UNE STRUCTURE ET UN FONCTIONNEMENT DU SECTEUR DE LA DISTRIBUTION QUI PEUVENT ENGENDRER DES RISQUES POUR LA CONCURRENCE ET CONTRIBUER *IN FINE* AU RENCHÉRISSEMENT DU PRIX DES CARBURANTS

465. Avant d'en expliquer le fonctionnement concurrentiel (2), il convient de définir les différents marchés de la distribution des carburants en Corse et de détailler leurs structurations respectives aux différentes étapes de la chaîne logistique (1).

1. LES MARCHÉS DE LA DISTRIBUTION DE CARBURANTS EN CORSE

466. À titre liminaire, il convient de préciser, qu'au sein de l'industrie pétrolière, les autorités française et européenne de concurrence différencient habituellement les activités « amont » des activités « aval ».
467. En amont, on dénombre trois types d'activités : (i) la recherche de nouvelles réserves (activité dite de prospection), (ii) le développement (activité dite de mise en place des

⁴²² Substance chimique, propre à chaque pétrolier et destinée à améliorer les propriétés des produits pétroliers en augmentant leur pouvoir lubrifiant, et nettoyant les systèmes d'alimentation des véhicules. En Corse, la prestation d'additivation est effectuée directement à l'étape du stockage et est incluse dans les frais de passage aux dépôts.

⁴²³ On rappelle que le SP95-ETBE présente l'inconvénient de n'être que partiellement renouvelable. L'ETBE incorporé dans l'essence et auquel est rajouté de l'éthanol pur est plafonné à 5 % pour les SP95.

infrastructures nécessaires à la production, telles que les plates-formes pétrolières ou encore les pipelines) et (iii) l'exploitation commerciale de ces réserves (activité dite de production).

468. En aval⁴²⁴, les activités comprennent : (i) le raffinage du pétrole brut, (ii) la commercialisation des produits raffinés et (iii) leur distribution aux utilisateurs finals. Ces activités constituent le secteur de la distribution des carburants, qui comprend plusieurs marchés représentant les différents échelons de la chaîne de logistique. Il s'agit notamment de l'approvisionnement en carburants raffinés, du stockage de ces matières ainsi que de leur vente en gros et au détail en réseau de stations-service⁴²⁵.
469. Au cas d'espèce, en Corse, les opérateurs opèrent exclusivement sur des marchés aval. En matière de commercialisation des produits raffinés et de leur distribution aux utilisateurs finals, les autorités de concurrence⁴²⁶ distinguent la vente « au détail » par des réseaux de stations-service de la vente « en gros », aussi appelée « hors réseau ». Compte tenu des termes de la saisine de l'Autorité, seule la vente au détail sera abordée.
470. Tout au long de la chaîne logistique intervient une diversité d'acteurs, parmi lesquels, principalement : (i) les opérateurs pétroliers (i.e. acheteurs-revendeurs des produits raffinés), (ii) les transporteurs, (iii) les stockeurs, (iv) les revendeurs-distributeurs et (v) les distributeurs détaillants (i.e. les stations-service). Les coûts d'intervention de chacun de ces acteurs dans la chaîne sont autant de composantes du prix final des carburants vendus aux consommateurs.
471. Il est, en outre, nécessaire de rappeler que ces marchés, s'ils sont distincts les uns des autres, sont, dans le même temps, interconnectés, notamment en raison de l'ajustement des prix du détail aux changements des prix du brut. De ce fait, les évolutions sur un segment affectent *a priori* les autres. S'ajoute à cela un autre facteur de connexion, dû à la présence de certains acteurs à toutes – ou presque toutes – les étapes de la chaîne logistique (un groupe dit « intégré » peut posséder des filiales tant au niveau du raffinage et du stockage que de la distribution). Les rapprochements (fusions ou opérations de rachats d'actifs, par exemple) entre entreprises favorisent ainsi les changements de la structure de la concurrence, à n'importe quel niveau de la chaîne, et peuvent donc avoir une incidence sur les prix des carburants à la pompe⁴²⁷.
472. En Corse, les principales activités dans le secteur de la distribution concernent les derniers maillons de la chaîne logistique : l'approvisionnement et le stockage des carburants à leur arrivée sur l'île (a), puis leur distribution au détail dans différents réseaux de stations-service (b).

⁴²⁴ Il convient de préciser que la segmentation « amont » et « aval » est également employée pour distinguer les différents marchés au niveau de la distribution, par opposition avec celui de la fabrication d'un produit. Ainsi l'approvisionnement en carburants raffinés se situe à l'amont de la vente au détail, qui se situe à l'aval.

⁴²⁵ Les autorités de concurrence au niveau national et européen ont déjà considéré l'existence d'un marché pertinent de la vente de détail de carburants tout type de carburant confondu. Voir en ce sens la décision de la Commission européenne COMP/M.1464 du 26 mars 1999, Total/PetroFina et celle du ministre de l'économie du 23 janvier 2003 relative à l'acquisition par la société AGIP de 35 stations-service appartenant au réseau Shell.

⁴²⁶ Voir en ce sens notamment la lettre du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie C2005-102 du 24 octobre 2005, RUBIS / SAGF.

⁴²⁷ Analyse développée lors de la table ronde de l'OCDE portant sur la concurrence sur le marché des carburants routiers, références précitées.

a) À l'amont du circuit de distribution : un approvisionnement dans le sud de la France et un monopole du stockage

473. La concentration entre les mains d'un petit nombre d'opérateurs pétroliers de l'approvisionnement en produits raffinés (i) et de leur affrètement vers la Corse (ii), ainsi que la délégation de la gestion opérationnelle du monopole de stockage des dépôts pétroliers à l'un seul d'entre eux (iii), a conduit à une structuration en monopole de l'amont du circuit de distribution .

L'approvisionnement de la Corse en produits raffinés est limité à certains opérateurs pétroliers

474. La Corse ne dispose pas de raffinerie sur son territoire, ce qui oblige les opérateurs pétroliers présents à s'approvisionner en produits raffinés à l'extérieur de l'île. Les carburants vendus en Corse proviennent exclusivement de terminaux pétroliers situés dans le sud-est de la France : soit des raffineries de Fos-sur-Mer ou de Lavéra, soit des dépôts pétroliers de Fos-sur-Mer.

475. Les opérateurs affrétant les carburants en Corse peuvent changer de fournisseurs d'une année sur l'autre, selon les offres commerciales qui leur sont faites. Ainsi, Rubis (par l'intermédiaire de sa filiale Rubis Énergie, anciennement HP Trading) et Total (par l'intermédiaire de sa filiale Total Marketing France, « TMF ») concluent chaque année des contrats d'approvisionnement pour couvrir les besoins de leurs réseaux de distribution de carburants respectifs. Ces contrats sont établis sur la base des prévisions annuelles de leurs filiales de distribution (en l'occurrence, Vito Corse pour Rubis Énergie et Total Corse pour TMF).

476. Esso ne dispose toutefois plus de cette faculté de choix des fournisseurs et de négociation des contrats d'approvisionnement, depuis son retrait de la société des Dépôts Pétroliers de la Corse (« DPLC ») en 2010 et doit s'approvisionner par l'intermédiaire soit de Rubis Énergie, soit de TMF (voir développements ci-après).

477. Plusieurs éléments peuvent faire varier le coût d'achat des carburants d'un opérateur à l'autre, en fonction des conditions que chacun parvient à négocier à l'amont : les prix d'achat sont déterminés notamment en fonction de l'indice de cotation Platt's⁴²⁸, qui valorise quotidiennement le pétrole brut, auquel sont appliqués (i) une prime spécifique à chaque contrat négocié, (ii) les frais de transport et de chargement et (iii) les prix des certificats d'incorporation de biocarburants.

478. En outre, les opérateurs pétroliers présents en Corse, Rubis et Total, ne s'approvisionnent pas depuis des ports étrangers, tels que Livourne (146 miles nautique d'Ajaccio et 61 miles nautiques de Bastia) ou de Gênes (163 miles nautiques d'Ajaccio et 105 miles nautiques de Bastia) en Italie continentale⁴²⁹, bien que leurs installations soient géographiquement plus proches des dépôts pétroliers d'Ajaccio et de Bastia. Indépendamment des différences liées à l'intégration, dans des proportions inégales, de biocarburants dans les carburants respectivement commercialisés en France et en Italie, l'ouverture de l'approvisionnement à des terminaux italiens serait pourtant en théorie de nature (i) non seulement à réduire les coûts d'approvisionnement mais aussi à (ii) limiter la dépendance aux terminaux des

⁴²⁸ Platt's est une société créée en 1909 pour fournir des informations sur les cours du pétrole. Son indicateur est une référence communément utilisée sur le marché du pétrole.

⁴²⁹ Seul le blocage, à l'automne 2010, des raffineries du sud de la France a conduit les opérateurs présents en Corse à se ravitailler en gazole et essence sans-plomb depuis la raffinerie sarde de Sarroch.

Bouches-du-Rhône (dépendance qui pose des difficultés en période de crise – blocages ou grèves, par exemple) et (iii) à stimuler la concurrence entre fournisseurs.

479. En général, pour la Corse, les contrats d'acheminement sont conclus « Franco à Bord » (ou « *Free On Board* »), ce qui signifie que les fournisseurs prennent en charge les coûts associés à la livraison et au transport jusqu'au chargement des produits dans le navire désigné pour affréter les produits jusqu'en Corse. L'acheteur supporte donc les frais de transport entre le continent et la Corse, les frais de déchargement et les frais d'acheminement des produits jusqu'aux dépôts pétroliers corses. Les coûts d'achat peuvent cependant varier à la hausse ou à la baisse lorsque, pour certains types des carburants, l'opérateur a recours à la location d'espaces de stockage auprès des dépôts pétroliers de Fos-sur-Mer (« DPF »), afin d'y faire transiter les produits destinés à la Corse. Cela peut également être le cas lorsque le contrat de livraison prévoit que le fournisseur prend en charge l'intégralité des frais de transport jusqu'au terminal pétrolier de destination.
480. **À ce stade de la chaîne logistique, la maîtrise des coûts d'approvisionnement est donc cruciale pour tout opérateur qui souhaite proposer des conditions commerciales concurrentielles lors de la revente des produits pétroliers aux consommateurs, tout en dégageant une marge raisonnable. En Corse, cette étape est intrinsèquement contrainte par les règles contractuelles définies par les actionnaires des dépôts pétroliers.**

L'affrètement mutualisé des carburants vers la Corse ne concerne qu'un nombre réduit d'opérateurs pétroliers

481. Les carburants sont acheminés depuis le continent vers la Corse exclusivement par voie maritime. Jusqu'en avril 2019, et depuis environ 15 ans, deux navires pétroliers appartenant à l'armateur Sea-Tanker assuraient la livraison du carburant. Les affréteurs de carburants en Corse, TMF, Rubis Énergie et EFR⁴³⁰, concluaient directement leur propre contrat d'affrètement avec Sea-Tanker et chacun supportait individuellement les coûts de transport vers la Corse⁴³¹.
482. Afin de réduire ces coûts, les affréteurs ont récemment choisi de mutualiser le transport maritime et de conclure un contrat unique avec un nouvel armateur, Socatra, sélectionné à l'issue d'un appel d'offres organisé par la société CSSA (groupe Total). Ce nouveau contrat d'affrètement (« COA ») a été conclu pour une première période de trois ans (de 2019 à 2022), renouvelable sur option des affréteurs co-contractants pour deux périodes successives de deux années chacune, soit au total sept années au maximum. Il a également été décidé, compte tenu de la vétusté des navires de l'armateur historique Sea-Tanker, de commander deux nouveaux navires pétroliers destinés à l'avitaillement de la Corse, l'Hydra et le Sedna, qui ont été respectivement livrés à l'été et à l'automne 2019.
483. Une telle durée de contrat, pouvant s'échelonner sur plusieurs courtes périodes, présente l'avantage de permettre une remise en concurrence régulière des conditions d'affrètement. Elle peut également aider à remédier à la tendance du marché du transport maritime de carburants vers la Corse à être un monopole naturel, compte tenu de sa faible taille (entre 300 000 et 400 000 m³ transportés par année).

⁴³⁰ La société EFR (Groupe BP) demeure présente en Corse pour la distribution de carburants destinés à l'aviation. C'est dans le cadre de ces activités que cette société, même après son retrait de la distribution de carburants au détail, continue d'être partie aux contrats d'affrètement conclus avec l'armateur en charge de l'avitaillement de la Corse.

⁴³¹ Il faut rappeler qu'Esso s'approvisionnant directement à la sortie des dépôts, la société ne fait pas partie des affréteurs vers la Corse.

484. Le COA permet, en outre, une certaine souplesse dans l'approvisionnement, puisque les livraisons s'effectuent au coup par coup, en fonction des besoins des affréteurs. Aucune fréquence n'est définie à l'avance, même si les affréteurs anticipent 60 à 70 traversées par an pour l'avitaillement global de la Corse.
485. **En tout état de cause, l'approvisionnement d'un marché de taille réduite comme la Corse se heurte à des limites structurelles incompressibles. En effet, (i) les installations portuaires de déchargement ne permettent pas l'accès de navires de grande taille, (ii) la consommation annuelle est limitée, et (iii) les capacités de stockage réduites. Ce sont autant d'obstacles à la réalisation d'économies d'échelle, à plus forte raison si les affréteurs opèrent individuellement.**

Les approvisionnements et la gestion opérationnelle du stockage des carburants sont confiés à un seul opérateur

486. En Corse, les dépôts pétroliers sont gérés par la société DPLC susmentionnée, qui intervient à différentes étapes, du déchargement des navires affréteurs jusqu'au chargement des camions-citernes à la sortie des dépôts. Cette société prend en charge la conservation des carburants qui sont stockés dans ses réservoirs et assure leur additivation avant leur chargement dans des camions-citernes. Depuis 2017, ses actionnaires sont TMF ([< 50] %) et le groupe Rubis⁴³² ([> 50] %, dont Rubis Terminal et Rubis Énergie⁴³³).
487. En plus de leur qualité d'actionnaires, les deux filiales du groupe Rubis jouent un rôle spécifique dans le fonctionnement des dépôts pétroliers :
- Rubis Terminal intervient en qualité de prestataire des services de gestion et d'exploitation des dépôts pétroliers pour le compte de DPLC dans le cadre d'une convention intra-groupe. Elle a notamment pour mission d'assurer l'entretien et la maintenance des dépôts, la sécurité et la prise en charge des tâches administratives, financières et comptables ;
 - Rubis Énergie, quant à elle, assure la coordination des approvisionnements de l'ensemble des carburants des différents opérateurs vers les dépôts pétroliers.
488. Ainsi, seul décisionnaire pour le stockage et la coordination des approvisionnements en carburants des deux seuls dépôts pétroliers de l'île, le groupe Rubis détient un monopole sur ces deux activités en Corse.
489. En effet, une fois les matières premières acheminées en Corse par voie maritime, elles sont ensuite stockées directement dans les réservoirs de DPLC à leur arrivée pour finalement être distribuées, dans les quantités initialement commandées, aux réseaux de distributeurs locaux (Vito Corse, Total Corse et Ferrandi) qui ravitaillent leurs stations-service par camions-citernes. Mais, les opérateurs présents en Corse ne peuvent pas approvisionner directement leurs distributeurs à l'aval (les grossistes puis, par leur intermédiaire, les stations-service) en carburants et doivent d'abord acheter auprès de Rubis Énergie, à la sortie des dépôts, les carburants qui y transitent. En effet, ni DPLC, ni l'une ou l'autre des filiales de Rubis (i.e. Rubis Énergie ou Rubis Terminal) ne concluent de contrat de mise à disposition ou de location d'espaces de stockage.

⁴³² Rubis Énergie étant détenue à 99 % par la société mère Rubis.

⁴³³ Une part infime du capital est détenue par un actionnaire personne physique.

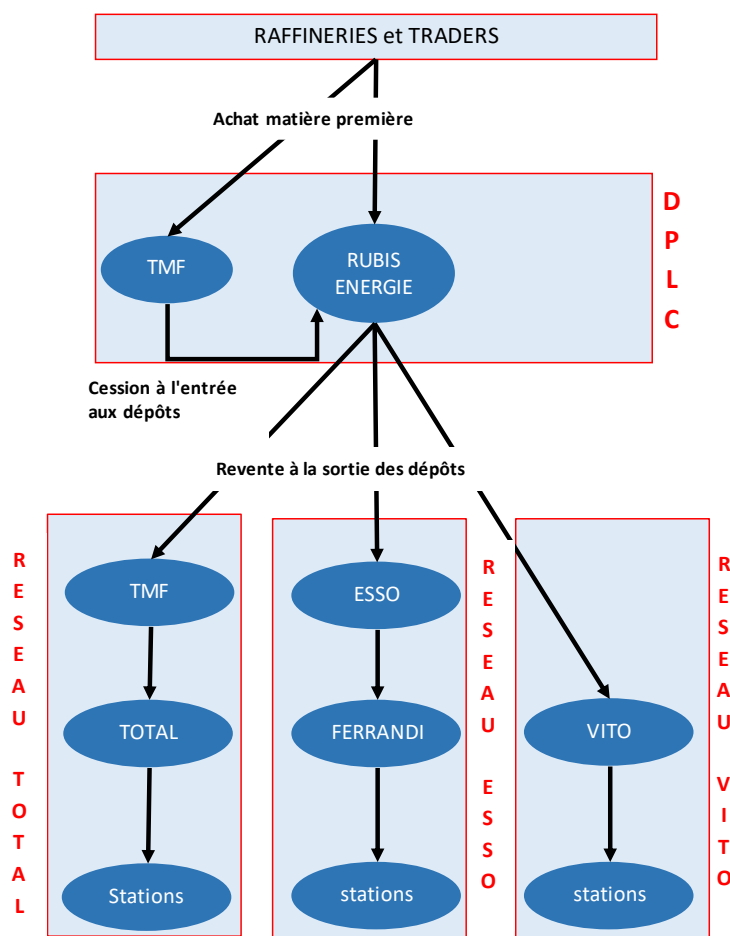
490. Juridiquement, cela signifie que Rubis Énergie est la seule entrepositaire des dépôts (en dehors de la SAGESS pour les stocks stratégiques de l'État⁴³⁴) et détient seule la propriété de l'ensemble des produits pétroliers qui y transitent.
491. En outre, si la revente directe des carburants, entre un opérateur pétrolier et un distributeur grossiste est impossible, le simple usager des dépôts (i.e. non actionnaire de DPLC) doit conclure un contrat d'approvisionnement avec l'un ou l'autre des actionnaires des dépôts de stockage et, partant, supporte une autre étape supplémentaire dans la chaîne d'approvisionnement.
492. Si, selon le groupe Rubis, cette organisation, permettrait de « fluidifier » et d'« optimiser » l'exploitation des dépôts, elle interdit de fait à tout acteur souhaitant distribuer des carburants en Corse de les acheter à une autre entité que Rubis Énergie à la sortie des dépôts, qu'il s'agisse d'un opérateur actuel ou potentiel (nouvel entrant).
493. En pratique, une telle organisation induit des différences de situation selon le statut de l'opérateur pétrolier (actionnaire et usager), impactant de fait la structuration de la chaîne logistique au niveau (i) de l'achat des matières premières raffinées (ii) à l'arrivée aux dépôts de stockage et (iii) à la revente des carburants aux stations-service.
494. S'agissant de l'achat des matières premières :
- TMF et Rubis Énergie peuvent s'approvisionner en produits pétroliers directement auprès des fournisseurs de leur choix. La différence entre Rubis Énergie et TMF n'intervient qu'à l'entrée des dépôts, où TMF devra revendre à Rubis Énergie la totalité des carburants destinés à son distributeur Total Corse ;
 - Esso n'intervient pas à ce stade mais doit nécessairement conclure un contrat d'approvisionnement auprès de Rubis Énergie ou de TMF sans avoir le choix de ses fournisseurs, ni pouvoir négocier ses conditions d'approvisionnement directement.
495. S'agissant de l'arrivée des matières premières aux dépôts (« entrée des dépôts ») et de leur revente aux distributeurs grossistes locaux (« sortie des dépôts ») :
- pour Rubis Énergie, les produits acheminés en Corse sont stockés dans les cuves de DPLC. Il reste le seul propriétaire de ces carburants jusqu'à ce qu'ils soient revendus à sa filiale de distribution, Vito Corse en sortie de dépôts ;
 - pour TMF, ces mêmes produits doivent suivre un circuit « long » puisqu'ils sont d'abord revendus par TMF à Rubis Énergie à leur entrée aux dépôts, puis rachetés à leur sortie, toujours par TMF, pour ensuite être revendus à la filiale de distribution, Total Corse en sortie de dépôts ;
 - pour ESSO, disposant d'un contrat d'approvisionnement avec l'un ou l'autre des actionnaires des dépôts pétroliers, les produits ne sont achetés qu'à la sortie des dépôts pour être ensuite revendus à son distributeur grossiste local, le Groupe Ferrandi.

⁴³⁴ La seule exception à cette règle découle d'une obligation légale de mettre à disposition de l'État une capacité de stockage dédiée à ses stocks stratégiques, qui sont gérés par la SAGESS. Cette société est donc propriétaire des stocks stratégiques et second entrepositaire des dépôts. La capacité de stockage de Rubis se calcule donc déduction faite de celle réservée aux stocks stratégiques.

496. S'agissant de la revente des carburants auprès aux réseaux de stations-service :

- pour Rubis et TMF, leurs filiales de distribution respectives Vito Corse, d'une part, et Total Corse, d'autre part, revendent les carburants achetés auprès de leurs mères en sortie de dépôts aux stations-service de leurs réseaux ;
- pour ESSO, son distributeur local, le Groupe Ferrandi, n'achète pas directement à la sortie des dépôts. Il doit d'abord les lui acheter avant de pouvoir les revendre aux stations-service de son réseau. En d'autres termes, Ferrandi doit supporter une marge supplémentaire à défaut d'intégration.

Schéma 1 – Synthèse du circuit de distribution des carburants en Corse



Source : Autorité de la concurrence

b) À l'aval du circuit de distribution : la vente au détail dans les réseaux de stations-service

497. Les stations-service sont majoritairement situées dans les zones les plus peuplées et touristiques, le long du littoral. Elles sont au nombre de 133, réparties sur l'ensemble du territoire corse.
498. Elles s'approvisionnent exclusivement auprès des revendeurs auxquels elles sont rattachées, soit Vito Corse, Total Corse ou Ferrandi.

499. Ces trois revendeurs se chargent d'alimenter en carburants leurs réseaux de stations-service directement depuis les dépôts pétroliers, soit en utilisant leurs propres camions-citernes, soit en faisant appel à des transporteurs spécialisés dans le transport d'hydrocarbures. Les contrats de transport sont conclus sur une base annuelle ou saisonnière, mais les opérateurs peuvent aussi recourir à des contrats dits « *spot* » ou « *à la prestation* », pour répondre à des besoins ponctuels.
500. Le ravitaillement des stations-service dépend de leur proximité géographique avec l'un ou l'autre dépôt (au Nord, à Lucciana et au Sud de l'île, à Ajaccio). Cependant, cette répartition peut aussi varier en cas de contingentement de l'un des dépôts, les stations-service étant alors ravitaillées par le seul dépôt disponible, ce qui peut complexifier la logistique et engendrer des surcoûts de transport routier⁴³⁵.
501. Le réseau des stations-service en Corse est caractérisé par :
- un maillage territorial dense, avec des stations-service de relativement faible litrage par rapport aux capacités de celles du continent⁴³⁶ ;
 - un mode de fonctionnement caractérisé par de grandes amplitudes horaires, nécessitant un nombre d'employés plus important qu'ailleurs en métropole⁴³⁷ ;
 - la saisonnalité de l'activité, qui induit un dimensionnement des stations-service adapté à la période estivale (haute saison), où la demande est très importante, mais qu'il faut maintenir le reste de l'année (basse saison).
502. Ce réseau est réparti entre deux types de stations-service :
- celles dites « CODO » (« *Company Owned Dealer Operated* »), qui appartiennent à un opérateur pétrolier, et sont louées ou sous-louées par ce dernier à des tiers indépendants (au cas d'espèce, via un contrat de location-gérance ou de sous-location gérance) ;
 - celles dites « DODO » (« *Dealer Owned Dealer Operated* »), très majoritaires, qui appartiennent à des tiers indépendants, qui les exploitent sous l'enseigne d'un opérateur pétrolier auprès duquel elles s'approvisionnent via un contrat d'approvisionnement exclusif.

⁴³⁵ En effet, généralement, les tarifs facturés pour le transport terrestre dépendent du lieu de chargement et de la zone géographique où est située la station-service à livrer.

⁴³⁶ Selon l'étude ECOPA, en 2018, une station-service en Corse servirait en moyenne 2588 habitants contre 3293 dans les Hautes-Alpes et 4524 dans les Hautes-Pyrénées. Le litrage des stations-service en Corse serait ainsi relativement limité par rapport au continent (en moyenne 1,8 million de litres contre 2,8 millions pour la moyenne nationale, en excluant les GMS).

⁴³⁷ Voir le rapport de la DIRECCTE, p. 20. « *La part des salariés (charges de personnel/ valeur ajoutée) qui permet de mettre en évidence quelle est la part de valeur ajoutée consacrée aux salaires. Elle est en moyenne de l'ordre de 65 % avec des disparités allant de 45 à 95 %, et dépendant notamment de la présence d'autres activités ou non de la station. Globalement les stations corses sont ouvertes avec de grandes amplitudes horaires et nécessitent beaucoup de personnel même pour les petites stations* ». Rapport de la DIRECCTE.

Tableau n° 32 – Répartition des stations-service par modèle d'exploitation et par enseigne

<i>Tableau récapitulatif de la répartition des stations-service en Corse par modèle d'exploitation et par enseigne distributrice (en nombre de stations-service) – année 2019</i>			
Distributeurs	CODO	DODO	Total / distributeurs
<i>Total Corse</i>	9	34	43
<i>Vito Corse</i>	9	55	64
<i>Ferrandi/Esso</i>	0	26	26
Sous-Total	18	115	133
Total général	133		

Source : Autorité de la concurrence. Données 2019 transmises par les opérateurs pétroliers

503. Il peut en outre être constaté, comme l'illustre la carte n° 5 ci-dessous, que les stations-service de Corse sont pour la plupart localisées sur le littoral. Un très faible nombre d'entre elles se trouvent dans les zones de montagnes à l'intérieure de l'île.

Carte n° 5 – Localisation des stations-service en Corse



Source : Autorité de la concurrence

2. LA STRUCTURATION DES MARCHÉS TOUT AU LONG DE LA CHAÎNE LOGISTIQUE A DES INCIDENCES SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA CONCURRENCE

504. La structuration du secteur de la distribution des carburants en Corse est liée à deux enjeux essentiels : l'accès aux dépôts pétroliers et leur gestion, et la constitution d'un réseau de stations-service, qui assure la vente au détail des carburants aux automobilistes.
505. Le contrôle des infrastructures de stockage (points de passage obligatoires pour commercialiser des carburants en Corse), à l'amont, et la constitution d'un réseau de stations-service, à l'aval, revêtent en effet une importance stratégique primordiale. Ces enjeux doivent être mis en perspective avec une série d'opérations de rachat d'actifs réalisées en Corse au cours de la dernière décennie, qui n'entraient pas, sauf exception⁴³⁸, dans le champ du contrôle des concentrations dévolu à l'Autorité. Elles ont permis à Rubis et Total d'être désormais les seuls actionnaires de DPLC, de s'appuyer sur des réseaux de respectivement 65 et 45 stations-service (soit 110 au total, sur 133) et d'écouler chacune près de 40 % des volumes de carburants vendus sur l'île.
506. **Ainsi, le secteur de la distribution des carburants s'est structuré, à l'amont, par un monopole sur le stockage (a), et à l'aval, par un oligopole restreint (deux acteurs prédominants suivis par un troisième acteur) sur la vente au détail des carburants (b).**

a) À l'amont : la maîtrise des approvisionnements grâce à un monopole sur le stockage des carburants

507. Au cours de la dernière décennie, le groupe Rubis a pris le contrôle des dépôts pétroliers de la Corse (i), à l'amont, alors que l'accès aux infrastructures de stockage est incontournable pour alimenter un réseau de stations-service et être actif dans la vente au détail des carburants (ii), à l'aval.

Une prise de contrôle progressive de Rubis sur les dépôts pétroliers de la Corse

508. Il y a une dizaine d'années, les opérateurs pétroliers présents en Corse étaient au nombre de quatre : la société des pétroles Shell (« Shell »), le groupe BP (« BP »), le groupe Total (« Total ») et le groupe Esso (« Esso »). Ces acteurs « intégrés » intervenaient à différents niveaux de la chaîne logistique : approvisionnement en carburants raffinés depuis les raffineries du sud de la France ; stockage au sein des dépôts pétroliers de la Corse et distribution par l'intermédiaire de leurs réseaux respectifs de stations-service. Les parts de marché respectives des stations-service de Total, Esso, BP et Shell étaient alors, en volume annuel vendu, de [40-50] %, [20-30] %, [10-20] %, et [10-20] %.
509. Au cours de l'année 2009, Shell et Total ont cédé l'intégralité, pour le premier, et une partie seulement, pour le second, de leurs actifs en Corse au Groupe Rubis, qui n'exerçait à cette date aucune activité sur l'île dans le secteur de la distribution des carburants⁴³⁹. Comme l'avait alors indiqué l'Autorité de la concurrence dans sa décision n° 09-DCC-94, « ces deux acquisitions concomitantes [opérations de rachats d'une partie des actifs de Total et des

⁴³⁸ L'acquisition par Rubis d'une partie des actifs de Total dans DPLC et de 34 de ses stations-service, ainsi que de celle de la totalité des actifs de Shell dans DPLC et de l'ensemble de ses stations-service a été autorisée par l'Autorité (décision n° 09-DCC-94 du 31 décembre 2009).

⁴³⁹ Par l'intermédiaire de sa filiale Rubis Terminal, le groupe opèrerait déjà sur le marché du stockage des carburants notamment, dans la distribution de carburants au détail en Guadeloupe, à la Martinique et en Guyane, ainsi que dans le négoce de produits pétroliers via sa filiale HP Trading (nouvellement nommée Rubis Énergie).

actifs de Shell] poursuivent le même objectif économique, celui de permettre à Rubis, nouvel entrant sur le marché de la distribution de carburants en Corse, de constituer un réseau de stations-service suffisant pour couvrir l'ensemble du territoire de la Corse et de participer à la gestion des deux dépôts pétroliers ».

510. Après cette opération, DPLC demeurait contrôlée conjointement par quatre actionnaires (Total, Rubis, BP et Esso) et constituait donc une entreprise « commune », au sens du droit de l'Union comme du droit interne des concentrations économiques.
511. Quelques mois plus tard, en avril 2010, après que l'Autorité a contrôlé et autorisé les opérations de rachat précitées, Rubis a acquis, par l'intermédiaire de sa filiale Rubis Terminal, l'intégralité des parts d'Esso au sein de DPLC. Esso, à la différence des autres opérateurs, commercialise ses carburants au sein du réseau de stations-service de son partenaire exclusif local, le groupe Ferrandi.
512. Comme il a été indiqué à l'Autorité lors de la présente instruction, Esso et le groupe Ferrandi avaient établi des relations commerciales de longue date, qui ont conduit le groupe Ferrandi à se positionner pour le rachat de la participation d'Esso au sein de DPLC, afin de pouvoir prendre part à la gestion des dépôts pétroliers en lieu et place d'Esso, au côté de Total et Rubis. Ces négociations n'ont finalement pas abouti et Esso a, finalement, cédé ses parts de DPLC à Rubis.
513. Avec ce rachat, Rubis a pris le contrôle exclusif des dépôts pétroliers de la Corse, en devenant l'actionnaire majoritaire à hauteur de [> 50] %. Dès lors, l'entreprise DPLC n'était plus « commune »⁴⁴⁰. Cette opération n'a pas été contrôlée par l'Autorité, l'un des seuils fixés au I de l'article L. 430-2 du code de commerce n'étant pas atteint, DPLC réalisant moins de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires⁴⁴¹.
514. Dans l'hypothèse où le seuil de contrôlabilité aurait été abaissé au même niveau que dans les départements et régions d'outre-mer (DROM)⁴⁴², soit 15 millions d'euros, l'opération n'aurait pas non plus été contrôlable, le chiffre d'affaires annuel de DPLC étant également inférieur à ce montant.
515. **Ainsi, alors qu'historiquement, le secteur de la distribution des carburants avait toujours compté quatre opérateurs pétroliers, qui assuraient en commun la gestion des dépôts pétroliers, dont ils étaient actionnaires, à partir de mai 2010, DPLC a été entièrement contrôlée par Rubis.**
516. En octobre 2017, l'opérateur BP a décidé de se restructurer et de recentrer son activité en Corse sur le marché des carburants d'aviation. L'ensemble de ses actifs liés aux carburants routiers, soit l'intégralité de sa participation au capital de DPLC et une activité de

⁴⁴⁰ Dès lors qu'elle n'est plus contrôlée conjointement par plusieurs actionnaires, mais exclusivement par un seul d'entre eux, la question de savoir si cette entreprise est de « *plein exercice* », c'est-à-dire de savoir si elle accomplit « *de manière durable toutes les fonctions d'une entité économique autonome* », ne se pose plus.

⁴⁴¹ Pour être contrôlée par l'Autorité, une opération de concentration doit remplir les trois conditions cumulatives suivantes : « (i) le chiffre d'affaires total mondial hors taxes de l'ensemble des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales parties à la concentration est supérieur à 150 millions d'euros ; (ii) le chiffre d'affaires total hors taxes réalisé individuellement en France par deux au moins des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales concernés est supérieur à 50 millions d'euros ; (iii) l'opération ne rentre pas dans le champ de compétence de la Commission européenne, lequel est défini par l'article premier, paragraphes 2 et 3 du règlement (CE) n° 139/2004 ».

⁴⁴² Article L. 430-2, III, du code de commerce.

distribution de produits pétroliers au détail, via 17 stations-service gérées par des indépendants, a été cédé à Rubis.

517. L'opération a permis à Rubis de monter à nouveau au capital de DPLC. Comme Rubis en détenait déjà le contrôle exclusif, ce rachat n'a entraîné aucun changement de contrôle, et ne constituait par conséquent pas une opération de concentration. L'acquisition de l'activité de distribution de carburants constituait bien, en revanche, une opération de concentration. Mais les stations-service du réseau de distributeurs indépendants n'étant pas « contrôlées »⁴⁴³ au sens du droit des concentrations, leur chiffre d'affaires n'a pas pu être rattaché à la tête de réseau. La cible réalisant un chiffre d'affaires limité, le seuil de contrôlabilité de droit commun de 50 millions d'euros n'a pas été franchi. Ainsi, bien qu'elle ait permis à Rubis de renforcer son actionnariat majoritaire au sein des dépôts pétroliers et d'étendre son réseau de distribution de 57 à 74 stations-service (sur les 127 que comptait l'île à l'époque, soit près de 60 %), cette opération n'avait pas à être notifiée à l'Autorité au titre du contrôle des concentrations économiques.
518. Là encore, même dans l'hypothèse d'un alignement des seuils de contrôlabilité avec ceux applicables dans les DROM, l'opération n'aurait pas été contrôlable, le chiffre d'affaires de la cible étant très inférieur à 15 millions d'euros.

L'accès aux dépôts pétroliers est incontournable pour distribuer des carburants en Corse

519. L'opération d'avril 2010, si elle avait été contrôlable, aurait conduit l'Autorité à s'interroger sur des possibles effets verticaux liés à la prise de contrôle, par un acteur présent à l'aval dans la vente de détail, d'une structure détenant, à l'amont, un monopole sur le stockage des carburants. La notion « d'infrastructures essentielles » aurait, le cas échéant, sans doute été mobilisée dans son analyse concurrentielle. L'Autorité a, par exemple, pu récemment étudier cette problématique, à l'occasion de l'examen approfondi du rachat de la Société des Transports Pétroliers par Pipeline (« TRAPIL ») par la société Pisto⁴⁴⁴. Cette opération, finalement abandonnée par les parties, aurait pu conduire au contrôle par un seul opérateur d'une infrastructure stratégique dans le secteur des produits pétroliers (en l'espèce, l'oléoduc LHP, qui relie principalement le Havre à la région parisienne).
520. De façon générale, la pratique décisionnelle et consultative a pris le soin de préciser les conditions cumulatives permettant d'identifier une infrastructure essentielle.
521. Ainsi une infrastructure sera qualifiée d'« *essentielle* » lorsque les conditions cumulatives suivantes sont remplies :
- l'entreprise qui la possède est en situation de monopole ou en position dominante ;
 - l'infrastructure – qui doit être indispensable ou strictement nécessaire à l'opérateur – offre un produit ou un service sur le marché amont, aval ou complémentaire de celui sur lequel le détenteur de l'infrastructure est en monopole ou dominant. Cela signifie qu'aucune autre solution, même moins avantageuse, ne peut remplacer techniquement ou économiquement la ressource en cause ;

⁴⁴³ L'exclusivité imposée aux distributeurs par la tête de réseau durant la durée des contrats ne suffit pas, à elle seule, à conférer une influence déterminante.

⁴⁴⁴ Voir le communiqué de presse : [lien](#).

- il est impossible ou du moins considérablement difficile pour des concurrents de reproduire cette infrastructure dans des conditions économiques et des délais raisonnables.

522. S'agissant de la distribution de carburants en Corse, concernant le premier critère, il est constant que l'entreprise DPLC est détenue majoritairement par le groupe Rubis, dont elle est la filiale. L'exercice du contrôle exclusif par Rubis lui permet d'être seul décisionnaire dans l'élaboration et la mise en œuvre des décisions stratégiques concernant la gestion des dépôts pétroliers. Par ailleurs, Rubis est en mesure de définir les règles et de coordonner l'approvisionnement des dépôts, et d'être l'unique propriétaire des stocks de carburants qui y transitent. Par conséquent, il ne fait pas de doute que l'entreprise Rubis détient le monopole du stockage et de la coordination de l'approvisionnement des carburants en Corse.
523. Concernant, ensuite, le caractère incontournable des dépôts pétroliers, les carburants distribués en Corse doivent transiter préalablement par les réservoirs de DPLC, afin d'y être stockés puis mis en consommation. Ils constituent donc bien un « *point de passage obligatoire* » à toute activité de distribution de carburant en Corse.
524. Enfin, concernant le caractère reproductible des dépôts dans des conditions économiques et des délais raisonnables, il faut souligner que de telles infrastructures nécessitent des investissements financiers très importants, ainsi que des autorisations administratives spécifiques difficiles à obtenir. Les dépôts pétroliers font, en effet, partie des installations classées SEVESO⁴⁴⁵ et sont donc soumis à un cadre réglementaire strict. Sur ce point, dans un rapport de mars 2009 sur la fixation des prix des carburants dans les départements d'outre-mer⁴⁴⁶, l'inspection générale des finances, le conseil général des mines et l'inspection générale de l'administration avaient estimé que, dans ces territoires, « *la création d'un stockage concurrent se traduirait par un "ticket d'entrée" très élevé (duplication des coûts fixes), non justifié par les volumes mis à la consommation dans chaque département. À ce titre, le stockage est une facilité essentielle puisqu'il n'est pas reproductible à un coût acceptable tout en étant indispensable à l'exercice d'une activité de distribution* ». À cela s'ajoute aussi, dans le cas de la Corse, le manque de disponibilité foncière, limitant les lieux possibles d'implantation à proximité des infrastructures portuaires. Ces éléments constituent autant de barrières à l'entrée, à la fois techniques, financières et réglementaires qui, compte tenu de la taille restreinte du marché de la distribution au détail de carburants en Corse, obèreraient la rentabilité de tout projet de construction de nouveaux dépôts pétroliers.
525. Sur ces différents points, l'Autorité a déjà souligné qu'un monopole engendre, en principe, des hausses tarifaires, pouvant s'accompagner de baisses corrélatives des quantités vendues ou de la qualité des services, particulièrement si ce monopole contrôle une infrastructure

⁴⁴⁵ Le statut SEVESO est actuellement régi par la directive n° 2012/18/UE du 04 juillet 2012 dite « SEVESO III », dont la transposition est entrée en vigueur en France le 1^{er} juin 2015. Cette directive, dont l'application relève de l'Inspection des installations classées, impose de nouvelles exigences aux établissements afin de prévenir et de mieux gérer les accidents majeurs impliquant des produits chimiques dangereux.

⁴⁴⁶ Rapport rendu conjointement par l'inspection générale des finances, le conseil général des mines et l'inspection générale de l'administration sur demande du ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, de la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique et du secrétaire d'État chargé de l'outre-mer, p.19.

essentielle⁴⁴⁷. En effet, le caractère à la fois non duplicable et incontournable d'une telle infrastructure rend non contestable et pérenne le pouvoir de marché de l'entité qui la contrôle et lui permet, théoriquement, de se comporter de manière indépendante à l'égard tant de ses concurrents que de ses utilisateurs.

526. À cet effet prix s'ajoutent des effets dits « *de verrouillage* ». En effet, comme l'Autorité a eu l'occasion de le souligner (voir la décision n° 15-DCC-104, le territoire concerné étant alors celui de La Réunion), elle a, notamment, relevé qu' « *une concentration verticale peut restreindre la concurrence en rendant plus difficile l'accès aux marchés sur lesquels la nouvelle entité sera active, voire en évinçant potentiellement les concurrents ou en les pénalisant par une augmentation de leurs coûts. On parle alors de "verrouillage" ou de "forclusion" des marchés. Une telle situation accroît le pouvoir de marché de la nouvelle entité et lui permet d'augmenter ses prix ou de réduire les quantités offertes* »⁴⁴⁸. Il peut notamment s'agir d'une stratégie « de verrouillage des intrants », lorsque l'entreprise intégrée refuse de vendre un intrant à ses concurrents en aval, ou fournit cet intrant à un prix élevé, dans des conditions défavorables ou à un niveau de qualité dégradé. Sur ce point, l'Autorité avait d'ailleurs considéré qu'il pouvait résulter de la modification de la structure concurrentielle un renforcement des incitations de l'entité à verrouiller les marchés sur lesquels elle détient un monopole⁴⁴⁹.
527. Au regard de la situation de monopole tant sur la coordination des approvisionnements que sur le stockage des carburants, il n'est ainsi pas exclu qu'en Corse, un tel pouvoir de marché puisse s'exercer. Le cas échéant, comme l'avait précisé l'Autorité, « *ces verrouillages de l'accès aux intrants [seraient] susceptibles d'avoir une incidence à la fois sur les marchés amont de l'approvisionnement et sur les marchés aval de la vente des produits* ».
528. De façon plus générale, l'instruction a pu montrer que de nombreuses parties prenantes pointent du doigt cette structuration du marché au niveau du stockage des carburants, qui suscite des craintes quant à ses conséquences possibles à l'aval, lors de la vente de carburants en réseau de stations-service.
529. Dans ce contexte, il semble important de veiller à ce que la situation ne restreigne pas le fonctionnement concurrentiel des marchés, au risque d'une dégradation de l'offre en termes de qualité de service et de diversité, les autorités de concurrence et leurs juridictions de contrôle considérant avec constance que la limitation d'accès à une ressource indispensable peut, à certaines conditions et sous certaines réserves, conduire les pouvoirs publics à encadrer la liberté économique d'un acteur dominant.

b) À l'aval : une concentration du marché de la vente au détail de carburants

530. Aujourd'hui, le marché de la distribution des carburants routiers se concentre autour de trois acteurs : Total, Rubis et Esso/Ferrandi. Si ceux-ci se livrent une certaine concurrence pour convaincre les stations-service indépendantes de changer régulièrement d'enseigne (i), leurs positions respectives semblent toutefois peu susceptibles d'être contestées, la perspective d'entrée de nouveaux concurrents, qu'il s'agisse de la GMS ou de stations-service discount, apparaissant très improbable (ii).

⁴⁴⁷ Voir la décision n° 12-DCC-100 du 23 juillet 2012 relative à la prise de contrôle exclusif de TPS et Canalsatellite par Vivendi et le Groupe Canal Plus.

⁴⁴⁸ Décision n° 15-DCC-104 du 30 juillet 2015 relative à la prise de contrôle exclusif de la Société Réunionnaise de Produits Pétroliers par la société Rubis, paragraphe 64.

⁴⁴⁹ *Ibid.* paragraphe 65.

Une compétition entre les opérateurs pétroliers pour attirer les stations-service dans leurs réseaux de distribution

531. Si l'actionnariat de DPLC n'a plus été modifié depuis 2017, la répartition du nombre de stations-service entre les opérateurs a, quant à elle, évolué. En effet, les opérateurs pétroliers sont en « concurrence » pour négocier, avec les stations-service appelées à changer de fournisseur, un nouveau contrat, qui réservera à l'opérateur choisi une exclusivité d'approvisionnement pendant une durée donnée. Pour assurer la continuité de leur présence sur le marché, il est donc primordial, pour ces opérateurs pétroliers, de maintenir un nombre « suffisant » de stations-service dans leur réseau.
532. En Corse, la répartition des différents modes d'exploitation des stations-service (14 % en CODO contre 86 % en DODO) favorise des changements d'enseigne réguliers, lesquels sont plus fréquents en DODO qu'en CODO.
533. De fait, les contrats CODO ne favorisent pas un tel changement de réseau, ou alors de façon très résiduelle, dans le cas où l'opérateur pétrolier n'est que locataire du fonds de commerce. Dans ce cas spécifique, le propriétaire du fonds pourrait parfaitement décider de changer de co-contractant à la fin du bail. Cette possibilité est toutefois limitée par la durée, généralement longue, des baux.
534. Dans le cadre d'une exploitation de type DODO, l'opérateur pétrolier n'est propriétaire ni du fonds de commerce, ni des murs. Ainsi, pour distribuer ses produits, il s'adosse à des indépendants avec lesquels il conclut un contrat de fourniture exclusive, accompagné d'un contrat d'enseigne l'autorisant, notamment, à commercialiser les carburants sous sa marque. À l'issue du contrat, le revendeur indépendant a donc contractuellement la liberté de poursuivre ses relations avec le même réseau ou de décider de s'approvisionner auprès d'un autre réseau. Selon les différents réseaux de distribution interrogés par l'Autorité, il s'exercerait, de fait, une « vive concurrence » entre opérateurs au moment de la renégociation de chaque contrat, pour attirer de nouvelles stations-service.
535. Cette concurrence s'exerce, en pratique, sur la capacité des opérateurs pétroliers à offrir à leurs distributeurs indépendants un ensemble d'avantages, en nature et financiers, lors de la signature du contrat :
- les avantages en nature peuvent consister en la prise en charge de travaux d'aménagement, d'embellissement, d'équipement ou encore de mise aux normes de la station-service ; la prise en charge de l'entretien courant des matériels ; des programmes de fidélisation de clientèle (sous forme de bons d'achat de carburants, de cadeaux ou encore d'offres promotionnelles sur les produits vendus en station) ou encore des cartes professionnelles ou cartes d'entreprises⁴⁵⁰ ;
 - les avantages financiers prennent la forme de remises commerciales sur le prix d'achat des carburants, plus ou moins importantes selon l'opérateur, ainsi que, plus

⁴⁵⁰ Ces cartes pré-chargées permettent aux entreprises ou administrations publiques clientes d'approvisionner leurs véhicules professionnels en carburants, mais aussi de bénéficier de services annexes de type lavage, entretien et vidange, notamment.

ponctuellement, d'aides à l'investissement⁴⁵¹ ; d'une assistance financière ; de remises complémentaires ou encore de primes qualité⁴⁵².

536. Ces différents avantages relèvent, en principe, des mérites propres de chaque opérateur pétrolier, et sont donc sans lien avec son éventuel statut d'actionnaire des dépôts pétroliers. Pour autant, il pourrait exister un lien entre l'organisation de l'approvisionnement et du stockage à l'amont et le renforcement des parts de marché des deux leaders, Rubis et Total, à l'aval. À titre d'illustration, il ressort de l'instruction que le groupe Ferrandi procède à l'intégration verticale de stations-service indépendantes (DODO) afin de maintenir son réseau de distribution face à la concurrence de Vito et de Total, qui consentent des conditions commerciales sur lesquelles il estime ne pas pouvoir s'aligner lors du renouvellement des contrats d'approvisionnement avec ces stations-service.
537. Actuellement, le maillage territorial du réseau de Rubis (au travers de Vito Corse) est le plus dense, le nombre de ses détaillants dépassant largement celui de ses concurrents, Total (au travers de Total Corse) et Esso (au travers du Groupe local Ferrandi).
538. Cette situation est relativement récente. En 2017, malgré la prédominance du réseau de Rubis en nombre de stations-service, Total était leader sur le marché avec [40-50 %] de parts de marché en volume de carburants vendus. Suivaient Rubis et Esso, avec respectivement [30-40 %] et [20-30 %]⁴⁵³ de parts de marché en volume. Les parts de marché exprimées en chiffre d'affaires confirmaient cette répartition, Total, Rubis et Esso détenant respectivement, [40-50 %], [30-40 %] et [20-30 %] du marché.
539. À partir de 2018, la part des carburants vendus par Rubis a fortement crû, sa part de marché en volume augmentant de près de [10-20 %] par rapport à l'année précédente, au détriment de Total et d'Esso, dont les parts de marché respectives ont reculé de [0-10 %] par rapport à l'année précédente. La croissance d'activité de Rubis s'est confirmée sur les premiers mois de 2019, même si le marché reste structuré autour des deux acteurs principaux, Rubis et Total, chacun détenant [30-40 %] des parts de marché en volume.

⁴⁵¹ En vue de valoriser la station-service, un réseau pétrolier peut proposer des aides à l'investissement, généralement financées sous la forme d'avance sur remise commerciale, calculée sur la base du volume minimum d'achat prévu au contrat. Cela revient à verser d'avance une partie de la remise commerciale consentie par le réseau à la station-service pour l'achat des carburants.

⁴⁵² Le réseau peut prévoir de verser annuellement à la station-service des primes fixes valorisant la réalisation des vérifications annuelles de sécurité des installations exigées par les normes légales ou réglementaires.

⁴⁵³ Les parts de marché ont été déterminées sur la base d'un marché géographique comprenant la Corse entière. Dans la décision de concentration n° 09-DCC-94 précitée, la partie notifiante se fondait sur la décision de la Commission européenne Exxon/Mobil précisant que « d'autres éléments sont parfois pris en compte par les autorités de concurrence pour tendre à une dimension nationale du marché, tels que l'homogénéité des gammes de produits, de la qualité, du niveau de service ou des prix à l'échelon régional voire national ». La partie notifiante indiquait également que s'agissant plus spécifiquement de la Corse, « il existe des chevauchements entre les zones de chalandise de toutes les stations-service situées sur ce territoire, à l'origine d'un continuum des prix au détail qui ne présentent pas de différences significatives entre les stations-service en fonction de leur localisation géographique », et en déduisait que le marché géographique pertinent en l'espèce était celui de la Corse entière. Les conclusions de l'analyse concurrentielle restaient toutefois inchangées quelle que soit la définition géographique du marché adoptée. Voir également la décision de la Commission Européenne du 29 septembre 1999, M.1383, Exxon/Mobil, qui avait retenu pour les marchés concernés une dimension nationale en Autriche, en Allemagne et au Royaume-Uni.

Tableau n° 33 – Synthèse de l'évolution des parts de marché en volumes annuels vendus et en chiffre d'affaires en 2017, 2018 et 2019.

2017	TOTAL	RUBIS	ESSO FERRANDI	Total
volumes annuels vendus (m3)	[120 000-130 000]	[90 000-100 000]	[50 000-60 000]	[270 000-280 000]
part de marché en volume de vente (%)	[40-50 %]	[30-40 %]	[20-30 %]	100 %
chiffre d'affaires réalisés (en M€)	[140-150]	110-120]	[60-70]	[320-330]
part de marché en chiffre d'affaires (%)	[40-50 %]	[30-40 %]	[20-30 %]	100 %
2018	TOTAL	RUBIS	ESSO FERRANDI	Total
volumes annuels vendus (m3)	[120 000-130 000]	[120 000-130 000]	[50 000-60 000]	[310 000-320 000]
part de marché en volume de vente (%)	[40-50 %]	[40-50 %]	[10-20 %]	100 %
chiffre d'affaires réalisés (en M€)	[170-180]	[170-180]	[70-80]	[420-430]
part de marché en chiffre d'affaires (%)	[40-50 %]	[40-50 %]	[10-20 %]	100 %
2019 (de janvier à juillet 2019)	TOTAL	RUBIS	ESSO FERRANDI	Total
volumes annuels vendus (m3)	[70 000-80 000]	[70 000-80 000]	[30 000-40 000]	[170 000-180 000]
part de marché en volume de vente (%)	[40-50 %]	[40-50 %]	[10-20 %]	100 %

Source : Autorité de la concurrence

Un secteur qui présente la particularité de paraître préservé de toute entrée potentielle

540. **À la différence de la situation sur le continent, les trois opérateurs actifs en Corse ne subissent pas de pression concurrentielle d'autres distributeurs, en l'absence des GMS et/ou réseaux « low-cost », et ne semblent pas devoir craindre la concurrence potentielle de nouveaux entrants, compte tenu de l'importance des barrières à l'entrée que constituent l'approvisionnement des carburants dédiés à la Corse et l'accès aux dépôts de DPLC.**
541. Dans le reste de la France métropolitaine, comme avait par exemple pu l'indiquer le ministre de l'économie dans sa lettre au PDG de la société Agip Française SA lors d'une concentration dans le secteur de la vente au détail de carburants, les réseaux de stations-service des GMS exercent « *une pression concurrentielle forte sur les stations traditionnelles* ». Ainsi, la puissance de marché d'opérateurs traditionnels, même leaders du secteur, peut être tempérée « *par l'accroissement continu de la part de marché des GMS* »⁴⁵⁴.

⁴⁵⁴ Commission Européenne, COMP/M.1628, Totalfina/Elf ; Lettre du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 20 novembre 2002 au président-directeur général de la société AGIP Française SA relative à une concentration dans le secteur de la vente de carburant, BOCCRF n° 2004-01.

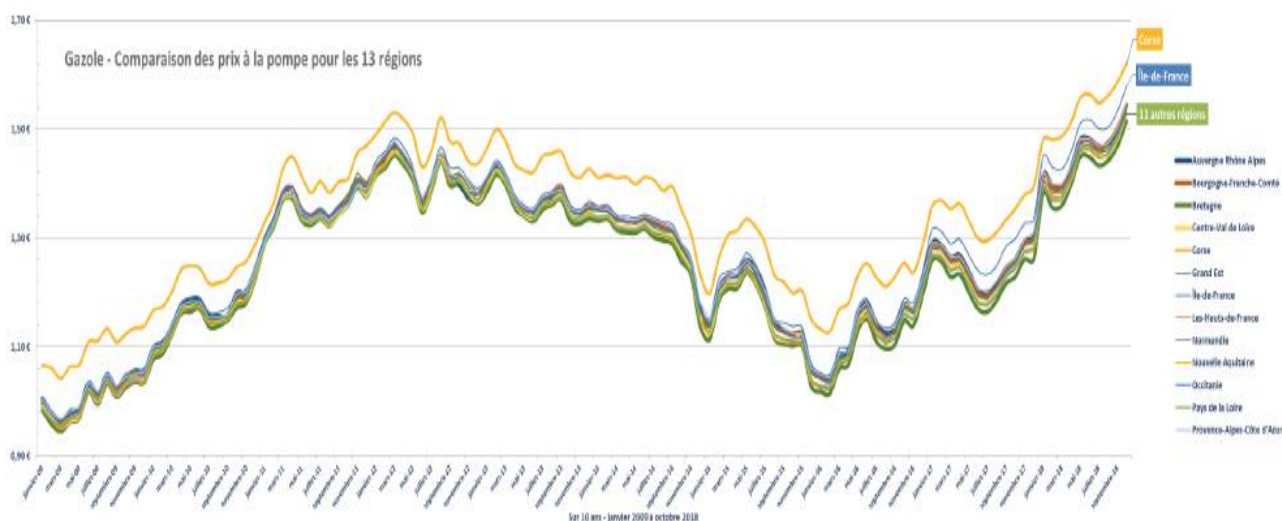
542. En Corse, au contraire, cette pression concurrentielle non seulement n'existe pas, mais ne paraît pas près d'exister, et ce pour plusieurs raisons. En effet, lors de leurs auditions par les services d'instruction, les principaux réseaux de GMS présents en Corse ont indiqué qu'ils n'avaient pas l'intention de pénétrer sur ce marché dès lors, tout d'abord, que la stratégie mise en œuvre sur le continent, consistant à faire des carburants un « produit d'appel » pour améliorer l'attractivité des centres commerciaux, ne serait pas répliquable en Corse. L'investissement nécessaire pour équiper les centres commerciaux de points de distribution de carburants serait ainsi trop élevé au regard des perspectives de gain. Par ailleurs, en l'état actuel de la structuration du marché amont, caractérisée par le monopole de DPLC, certains acteurs considèrent que la rentabilité d'une telle activité de distribution au détail des carburants dans les grandes surfaces ne serait pas assurée en Corse, les GMS ne pouvant pas s'approvisionner directement auprès de leurs propres fournisseurs de produits pétroliers (comme c'est le cas en France continentale).
543. Certaines parties prenantes locales s'accordent à considérer que l'entrée des GMS sur ce marché n'est pas opportune, dans la mesure où elle entraînerait la disparition des stations-service indépendantes, affecterait le maillage territorial actuel et aurait des conséquences sociales fortement négatives, en termes d'emploi et de désertification, les stations-service étant la plupart du temps couplées à des commerces de proximité (supérettes, presse, etc.) et constituant, parfois, le seul « lieu de vie » de certaines zones isolées.
544. Sans méconnaître la légitimité de telles inquiétudes, il apparaît toutefois que cette analyse se heurte au fait, d'une part, que nombre des personnes auditionnées par l'Autorité, estiment que l'un des facteurs principaux de surcoût de la distribution de carburants sur l'île serait, précisément, le maillage actuel trop dense du réseau de stations-service et, d'autre part, qu'en réalité la plupart des stations-service corsees sont situées sur le littoral, dans les zones les plus peuplées et les mieux équipées en infrastructures commerciales. Au vu de la Carte n° 5 ci-dessus, force est en effet de constater que le maintien d'une présence territoriale repose sur un très petit nombre de stations-service implantées dans les zones de montagne enclavées, notamment dans le centre de la Corse, alors que la très grande majorité des points de distribution de carburants se concentre à proximité des communes touristiques du littoral et des centres urbains d'Ajaccio et de Bastia.
545. Effet induit de l'absence de perspective d'entrée des GMS sur le marché de la distribution des carburants, les réseaux traditionnels n'ont pas non plus d'incitation à investir dans des stations-service à bas prix (dites « *low-cost* »), comme il en existe sur le continent. Selon l'un des réseaux interrogés, l'implantation de ce modèle de distribution n'aurait pas de sens en Corse, car il reposerait sur des volumes vendus très importants, qui seuls permettraient de proposer des prix plus attractifs que le réseau traditionnel de stations-service. De plus, la création d'un tel réseau ne se justifierait qu'en réponse à la concurrence exercée par les GMS qui, précisément n'existe pas en Corse.
546. **Ainsi, depuis l'analyse réalisée par l'Autorité en 2009, la situation concurrentielle du marché de la distribution de carburants a sensiblement évolué. Si, à cette époque, l'entrée de Rubis avait conduit à « un léger rééquilibrage des parts de marché, Rubis, contrairement aux trois autres acteurs présents, et à Shell auquel il se substitue, n'est pas un groupe pétrolier mondial présent sur tous les stades de la filière pétrolière »⁴⁵⁵, un mouvement inverse de concentration s'est fait jour depuis.**

⁴⁵⁵ Voir décision de l'Autorité de la concurrence précitée n° 09-DCC-34 du 31 décembre 2009.

547. Le rachat par cet opérateur, au cours des dernières années, d'actifs de ses concurrents a conduit à une structuration du marché de la vente au détail de carburants autour de deux acteurs principaux, que l'absence de toute perspective d'entrée tend à figer.
548. En 2009, le risque de création ou de renforcement d'une position dominante collective à l'issue de l'opération contrôlée, c'est-à-dire le risque que les acteurs en présence aient la capacité, sans avoir nécessairement à se concerter, d'adopter une ligne d'action commune et d'être spontanément incités à le faire (équilibre collusif tacite), au détriment du libre jeu de la concurrence et, partant, des consommateurs, avait été écarté par l'Autorité. En effet, elle avait considéré que l'arrivée de Rubis, nouvel entrant sur le marché de la distribution des carburants en Corse, avait plutôt pour effet de « *déstabiliser un éventuel équilibre collusif qu'à le créer ou le renforcer* ». Elle précisait, à l'appui de cette conclusion, que la définition d'une ligne d'action coordonnée est facilitée lorsque les entreprises concernées présentent des caractéristiques communes en termes de structure de coûts, d'intégration verticale ou encore de parts de marchés. En l'occurrence, Rubis n'était pas un groupe pétrolier mondial présent aux différentes étapes de la chaîne de valeur, à la différence des concurrents auxquels il faisait face. Par conséquent, l'opération ne présentait pas *a priori* de risque de créer ou de renforcer un tel équilibre collusif⁴⁵⁶.
549. En 2020, les caractéristiques du marché corse de la distribution des carburants toutefois ont fortement changé, comme expliqué précédemment, de sorte qu'un réexamen de cette question pourrait être pertinent et conduire, si le gouvernement l'estime utile, à la mise en œuvre de tout ou partie des recommandations formulées par l'Autorité dans le cadre du présent avis.

III. Annexes

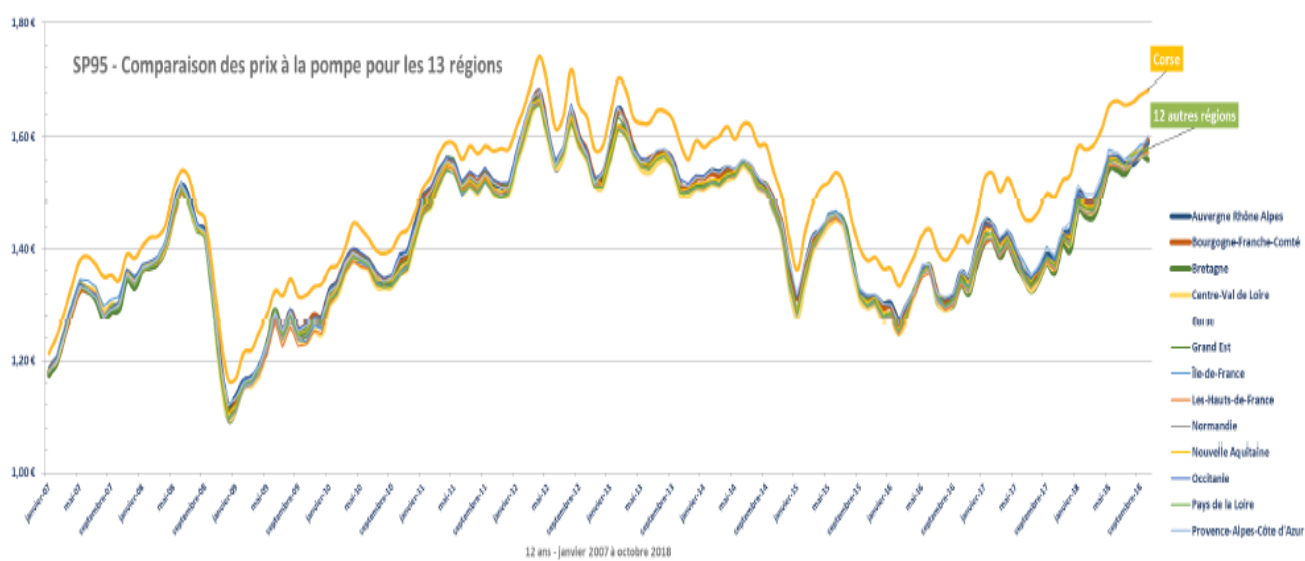
Annexe 1 – Comparaison des prix à la pompe par région (2009-2018) – Gazole



Source : OSC, rapport Gazole, novembre 2018, www.prix-carburants.gouv.fr

⁴⁵⁶ *Ibid.*, voir paragraphe 35.

Annexe 2 – Comparaison des prix à la pompe par région (2007-2018) – SP95



Source : OSC, rapport Gazole, novembre 2018, www.prix-carburants.tableaugouv.fr

FOCUS SECTORIEL N° 3

**SUR LES GRANDES ET MOYENNES SURFACES DE
DISTRIBUTION À DOMINANTE ALIMENTAIRE
EN CORSE**

SOMMAIRE

I. Un débat public focalisé sur la question des prix à la consommation.....	188
A. DES PRIX À LA CONSOMMATION PERÇUS COMME ÉLEVÉS PAR UNE POPULATION CORSE SENSIBLE À LA QUESTION DE LA « VIE CHÈRE ». 188	
1. Une pauvreté plus prégnante en Corse que sur le reste du territoire métropolitain.....	188
2. Les réponses des pouvoirs publics pour modérer les prix à la consommation	190
a) Une réponse nationale : un taux de TVA réduit sur certains produits et services.....	190
b) Une réponse locale : la mise en œuvre d'un panier de 230 produits de première nécessité à prix bas à l'issue de la « conférence sociale » de 2019	191
B. UN SURPRIX D'AMPLEUR VARIABLE SELON LES RÉGIONS DE COMPARAISON ET LES TYPES DE PRODUITS ET DE MAGASINS	192
1. Le constat d'un surprix moyen non négligeable pratiqué par les GMS en Corse par rapport au continent partagé par plusieurs études économiques	192
a) Selon l'INSEE, le surprix en Corse des produits alimentaires serait persistant	193
b) Selon Gécodia, si des surprix peuvent être observés dans les hypermarchés et les supérettes, les prix relevés dans les supermarchés seraient moins élevés en Corse.....	194
c) Corsica Statistica constate une tendance baissière des prix dans les GMS corses entre 2013 et 2018.....	195
2. Les variations possibles des écarts de prix selon les zones géographiques, les produits, ou la période de l'année pourraient justifier des études supplémentaires.....	196
II. Un secteur de la GMS à dominante alimentaire localement concentré, qui subit les désavantages structurels de l'insularité	198
A. UNE ÉCONOMIE INSULAIRE MARQUÉE PAR UNE FORTE SAISONNALITÉ	198
1. Des facteurs de surcoût structurels qui renchérissent les prix à la consommation	198
a) Les surcoûts liés à l'approvisionnement des marchandises.....	198

<i>Le coût direct du fret maritime</i>	198
<i>Les difficultés d'optimisation de la chaîne logistique</i>	199
<i>L'impact ambigu du « mix-produit » sur les prix des produits alimentaires en Corse</i>	200
b) Les surcoûts liés à la saisonnalité de l'activité économique	201
2. Des règles inadaptées pesant sur les prix finaux : l'exemple du relèvement du seuil de revente à perte	202
B. LA STRUCTURE ET LE FONCTIONNEMENT DES GMS EN CORSE	206
1. La faculté d'appréhender le secteur de la GMS à dominante alimentaire à l'échelon local en Corse par l'étude de neuf bassins de vie	207
2. Une implantation disparate des enseignes et des parts de marché en surfaces de vente inégales selon les zones géographiques étudiées	209
a) Cinq grandes enseignes de la GMS sont présentes en Corse.....	209
b) La densité commerciale est plus forte en Corse qu'en moyenne sur le continent.....	212
<i>La zone d'Ajaccio</i>	213
<i>La zone de Bastia</i>	214
<i>Les zones de Porto-Vecchio, Calvi, Propriano, Ghisonaccia et Penta-di-Casinca</i>	215
<i>Les zones de Corte et de Grossetto-Prugna</i>	217
3. L'évolution du secteur des GMS à dominante alimentaire conditionnée par des orientations prises en matière d'urbanisme commercial	218

I. Un débat public focalisé sur la question des prix à la consommation

550. Compte tenu de la particulière sensibilité de la population corse à la question de la « vie chère » (A), le rôle exact joué par la grande distribution dans la formation des prix à la consommation fait régulièrement l'objet de polémiques, auxquelles les pouvoirs publics s'efforcent d'apporter des réponses, à l'échelon national comme régional. Par ailleurs, plusieurs études montrent que malgré les avantages fiscaux consentis, notamment en matière de TVA, les prix des produits alimentaires en Corse restent plus élevés que ceux pratiqués sur le continent. (B).

A. DES PRIX À LA CONSOMMATION PERÇUS COMME ÉLEVÉS PAR UNE POPULATION CORSE SENSIBLE À LA QUESTION DE LA « VIE CHÈRE »

551. Si une grande partie de la population corse est sensible à la question des prix, notamment alimentaires, c'est d'abord parce que le taux de pauvreté en Corse demeure, malgré une tendance à la diminution, plus élevé qu'en métropole (1). Ce constat a conduit les pouvoirs publics, que ce soit l'État ou la Collectivité de Corse, à adopter des mesures visant à apporter des compensations en faveur des ménages corses (2).

1. UNE PAUVRETÉ PLUS PRÉGNANTE EN CORSE QUE SUR LE RESTE DU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN

552. En 2020, la population de la Corse est estimée à 344 679 habitants⁴⁵⁷. Avec 38 habitants au km², sa densité est environ trois fois inférieure à la moyenne métropolitaine (105 habitants/km²). La Corse est également moins peuplée que les deux autres grandes îles voisines de la Méditerranée, la Sicile et la Sardaigne. La population corse est, par ailleurs, inégalement répartie sur le territoire, étant principalement concentrée sur le littoral, où se trouvent les agglomérations et les bassins urbains. Comme l'indique l'INSEE, « *les dix communes les plus peuplées regroupent 170 808 habitants en 2016, soit 52 % de la population totale de l'île. Neuf sur dix d'entre elles sont sur le littoral et huit sur dix se situent en Haute-Corse* »⁴⁵⁸.

553. **Selon les données de l'INSEE⁴⁵⁹, la Corse est également l'une des régions de France où le revenu médian par unité de consommation⁴⁶⁰ est le plus faible** : en 2017, il était de 20 030 euros, soit 1 669 euros par mois. Le niveau de revenu était donc inférieur de près de 5,1 % à la moyenne nationale (21 110 euros, soit 1 759 euros par mois).

⁴⁵⁷ Source INSEE, voir [le lien suivant](#).

⁴⁵⁸ INSEE Corse, *La Corse en bref*, édition 2019, n° 14, novembre 2019.

⁴⁵⁹ INSEE-DGFiP-Cnaf-Cnav-Ccmsa, Fichier localisé social et fiscal, données 2016. Il s'agit des données les plus récentes du revenu médian provenant de l'INSEE. Voir INSEE Corse, *La Corse en bref*, édition 2019, n° 14, novembre 2019, p. 32.

⁴⁶⁰ Selon la méthodologie retenue par l'INSEE, le 1^{er} adulte du ménage compte pour 1 Unité de Consommation (UC), les autres personnes de plus de 14 ans pour 0,5 UC, les enfants pour 0,3 UC. Voir INSEE Corse, *La Corse en bref*, édition 2019, n° 14, novembre 2019, p. 46.

554. **La part de la population dont le niveau de revenu est inférieur à 60 % du niveau médian de la France métropolitaine y est, en outre, la plus élevée de l'ensemble des régions métropolitaines.** 18,7 % de la population vit avec moins de 12 666 euros par an. Les catégories de population les plus jeunes et les plus âgées sont particulièrement susceptibles d'avoir un niveau de vie en dessous de ce seuil : l'écart est de plus 8,2 points pour les moins de 30 ans par rapport à la moyenne nationale et de 8,9 points pour les plus de 75 ans, ces deux catégories de population représentant près de 50 % de la population corse.

Tableau n° 34 – Comparaison de la part de la population dont le niveau de revenu est inférieur à 60 % du niveau médian de la France métropolitaine

Comparaison de la part de la population dont le niveau de revenu est inférieur à 60 % du niveau médian de la France métropolitaine	Corse (%)	France métropolitaine (%)	Écart entre la Corse et la France métropolitaine (exprimé en points)
<i>ensemble</i>	18,7	14,5	4,2
<i>moins de 30 ans</i>	24,8	16,6	8,2
<i>plus de 75 ans</i>	17,9	9,0	8,9

Source : fichier FiLoSoFi 2017 ; INSEE. Retraitement Autorité de la concurrence.

555. **Toutefois, si la part de la population corse dont le niveau de revenu est inférieur à 60 % du niveau médian de la France métropolitaine demeure élevée, elle tend à diminuer.** À titre d'illustration, sur la base du rapport de l'Inspection Générale des Finances (IGF) d'octobre 2018⁴⁶¹, qui établissait ses constats sur la base des données de l'INSEE 2014 et des données de l'INSEE Corse publiées entre 2012 et 2017 (données disponibles les plus récentes), on relève une tendance baissière entre 2014 et 2017, l'écart avec la métropole se réduisant de 6 à 4 points sur la période.

Tableau n° 35 – Évolution d'écart de la part de la population dont le niveau de revenu est inférieur à 60 % du niveau médian de la France métropolitaine

Évolution de la part de la population dont le niveau de revenu est inférieur à 60 % du niveau médian de la France métropolitaine	Corse (%)	France métropolitaine (%)	Écart entre la Corse et la France métropolitaine (exprimé en points)
2014	20,3	14,7	5,6
2015	19,8	14,9	4,9
2016	19,6	14,7	4,9
2017	18,7	14,5	4,2

Source : INSEE, *Corse en bref*, publications 2012 à 2017.

⁴⁶¹ Rapport de l'IGF « Pour une économie Corse du XXI^{ème} siècle », octobre 2018, voir introduction p. 11.

556. En tout état de cause, la faiblesse du niveau de revenu en Corse, en comparaison avec d'autres régions métropolitaines, accentue la sensibilité de la population au niveau des prix à la consommation, perçu comme élevé. Comme a pu le préciser l'INSEE Corse dans sa publication d'avril 2016⁴⁶², ce ressenti diffère en fonction des catégories sociales : la perception de prix élevés est naturellement plus marquée chez les ménages aux revenus les plus modestes, dont la consommation est plus fortement impactée par les dépenses liées à l'alimentation ou au logement.

2. LES RÉPONSES DES POUVOIRS PUBLICS POUR MODÉRER LES PRIX À LA CONSOMMATION

557. Pour tenter de répondre aux préoccupations de la population corse sur le niveau des prix, tant l'État que la Collectivité de Corse ont mis en œuvre des politiques en faveur du pouvoir d'achat : si le premier a prévu un régime fiscal dérogatoire pour la Corse, notamment en matière de TVA applicable aux produits alimentaires depuis les années 1960⁴⁶³ (a), la seconde a organisé, à l'automne 2019, une « conférence sociale », qui a, notamment, débouché sur un engagement de la grande distribution de pratiquer des prix modérés sur un ensemble de produits de première nécessité (b).

a) Une réponse nationale : un taux de TVA réduit sur certains produits et services

558. Le tableau ci-après retrace les taux de TVA spécifiques à la Corse pour les produits de grande consommation, en les comparant à ceux applicables dans le reste de la France métropolitaine. Pour les produits d'alimentation humaine, le taux de TVA appliqué en Corse est inférieur de 3,4 points à celui appliqué sur les mêmes produits vendus sur le continent.

559. S'ajoute à cette réfaction du taux de TVA, une exonération de TVA sur le transport maritime de marchandises en provenance ou à destination de la Corse, pour la partie du trajet située en dehors du territoire continental⁴⁶⁴.

⁴⁶² INSEE Flash Corse, n° 14, avril 2016 « *En 2015, les prix en Corse dépassent de 3,6 % ceux de la France de province* », voir encadré « Sentiment de vie chère ».

⁴⁶³ Le IV de l'article 95 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 dispose que les « *livraisons de France continentale à destination de la Corse ainsi que les importations, les ventes et les livraisons dans ce département de produits alimentaires [...] sont exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée, sous réserve qu'il soit justifié de l'utilisation ou de la consommation de ces produits et matériels en Corse. [...]* ». Lors de l'adoption de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires, cet avantage a été maintenu : « *Art. 27. — 1. Les exonérations ou dégrèvements dont bénéficie le département de la Corse [...] en vertu de l'article 95 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963) sont maintenus* ». Enfin, le décret n° 86-1086 du 7 octobre 1986 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code a institué un taux de TVA à 2,1 % sur certain nombre de produits alimentaires, expressément mentionnés à l'article 278 bis du code général des impôts, livrés en Corse (eau, lait, huiles, vinaigres, chocolat, cafés, farines, sucre ; confitures, produits d'origine agricole, de la pêche, de la pisciculture et de l'aviculture n'ayant subi aucune transformation, etc.). Ce dispositif, codifié au 2° du I de l'article 297 du CGI, a été maintes fois amendé depuis. La loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a créé un article 278-0 bis, qui liste sont désormais énumérés les produits destinés à l'alimentation humaine expressément exclus de ce dispositif dérogatoire.

⁴⁶⁴ Voir le 11° du II de l'article 262 du code général des impôts : [lien vers l'article](#). On trouve une première trace de cette dérogation au point 2 de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1966 précitée : « *2. Les transports d'un point à un autre du territoire métropolitain sont considérés comme des services utilisés en France, même pour la fraction du trajet réalisée en dehors de ce territoire. / Toutefois, cette disposition n'est pas applicable aux*

560. Au cours des auditions menées par les services d’instruction, il a été régulièrement avancé que la réduction du taux de TVA ne se répercuterait pas suffisamment sur les prix à la consommation.
561. En général, parmi les déterminants du taux de répercussion de la TVA dans le prix, l’intensité de la concurrence joue un rôle : si elle est faible, il n’y a pas d’incitation pour un distributeur de répercuter le différentiel de taux par rapport au continent sur le prix de vente au consommateur final.
562. De fait, dès lors que les taux réduits sont très ciblés sur certaines catégories de produits et de services, leur impact effectif sur les prix globaux à la consommation est, par définition, difficilement mesurable. Par ailleurs, il paraît globalement acquis que l’abaissement des taux de TVA ne se répercute pas intégralement dans les prix finalement supportés par les consommateurs corses, une partie de cet avantage pouvant être captée dans la marge commerciale des commerçants. Cependant, l’absence de données économiques sur ces différents aspects (marges des détaillants, facteurs de surcoût) ne permet pas, en l’état, de conclure définitivement sur ce point.

Tableau n° 36 – Comparatif de TVA applicable aux produits de consommation courante

Comparatif de TVA applicable aux produits de consommation courante	Corse	continent
Produits destinés à l’alimentation humaine	2,1 %	5,5 %
Chocolat, chocolat de ménage au lait, les bonbons de chocolats, les fèves de cacao et le beurre de cacao	2,1 %	20 %
Eau et boissons non alcooliques	2,1 %	20 %
Chocolats et tous les produits composés contenant du chocolat ou du cacao sauf le chocolat	20 %	20 %
Produits de confiserie ; Margarines ; graisses végétales et caviar	20 %	20 %
Autres produits de grande consommation	20 %	20 %

Source : article 297 du Code général des impôts, retraitement Autorité de la concurrence

b) Une réponse locale : la mise en œuvre d’un panier de 230 produits de première nécessité à prix bas à l’issue de la « conférence sociale » de 2019

563. Dans un contexte de « vie chère » particulièrement aigu en Corse, le mouvement dit des « gilets jaunes », lancé en novembre 2018, a pris une résonance particulière. Aussi, le Conseil exécutif de Corse s’est-il réuni le 27 novembre 2018, afin de débattre de la situation économique et sociale de l’île. À l’issue de ces débats, il a notamment été proposé d’organiser une « conférence sociale », rassemblant les acteurs institutionnels et les

voyages touristiques pour la fraction du transport réalisée hors de France. / Elle n’est pas non plus applicable aux transports maritimes de marchandises entre la France continentale et la Corse ».

partenaires économiques et sociaux, afin de trouver des leviers d'action pour réduire les prix de produits de consommation courante dans les grandes surfaces. Le principe de mise en place d'une conférence sociale a été adopté par une délibération de l'Assemblée de Corse du 29 novembre 2018⁴⁶⁵, qui prévoit la tenue de réunions deux fois par an et ouvertes à tous les acteurs institutionnels, consulaires, sociaux et collectifs de citoyens. Les objectifs de ces réunions étaient, dans un premier temps, d'identifier les causes de prix élevés et, dans un second temps, de les faire disparaître ou de les compenser.

564. À la suite de la première conférence sociale, qui s'est réunie le 14 janvier 2019, l'Assemblée de Corse a pris acte, dans une délibération du 22 février 2019, de l'engagement de certaines grandes enseignes (Casino, Leclerc, Auchan et Carrefour) de proposer des « prix bas » pour 230 produits de consommation courante. Par « prix bas », il convient d'entendre : « inclus dans le premier quartile des prix ». En d'autres termes, les prix des 230 produits de ce panier doivent faire partie des 25 % des prix les plus bas pratiqués sur le continent pour les mêmes produits (hors Ile-de-France).
565. À ce stade, cette mesure n'a pas encore fait l'objet d'un bilan chiffré mais certains interlocuteurs, dont les acteurs de la grande distribution, ont fait part à l'Autorité de leurs doutes quant à son utilité et à sa pérennité. En effet, ils constatent que ces négociations sur les « 230 produits » ont seulement été à l'origine d'initiatives privées pour élargir la gamme des produits distribués, comme celle de l'enseigne Casino, qui propose désormais des produits *discount* de marque Leader Price dans ses magasins.

B. UN SURPRIX D'AMPLEUR VARIABLE SELON LES RÉGIONS DE COMPARAISON ET LES TYPES DE PRODUITS ET DE MAGASINS

566. Si les pouvoirs publics ont dû se saisir de la question de la « vie chère », eu égard à sa persistance, à son acuité et aux contestations sociales qu'elle a engendrées, les écarts de prix à la consommation avec le continent restent non négligeables (1). De nouveaux travaux économiques sur ces surprix, à partir de données temporelles, géographiques et sociologiques plus fines, seraient d'ailleurs bienvenus (2).

1. LE CONSTAT D'UN SURPRIX MOYEN NON NÉGLIGEABLE PRATIQUÉ PAR LES GMS EN CORSE PAR RAPPORT AU CONTINENT PARTAGÉ PAR PLUSIEURS ÉTUDES ÉCONOMIQUES

567. À titre liminaire, il convient de préciser que, comme le souligne le rapport Gécodia (voir ci-après), les prix pratiqués par les GMS en Corse sont largement tributaires de la politique tarifaire de l'enseigne définie au niveau national : « *les politiques commerciales en Corse sont en grande partie pilotées au niveau national. Les enseignes ont une liberté d'action limitée, hormis pour les produits locaux, y compris les magasins indépendants. Les magasins doivent notamment appliquer les promotions et les politiques définies au niveau des centrales nationales. Les marges de manœuvres locales sont encadrées sur les produits de grande consommation à la fois par la politique de prix des enseignes et par la réglementation* ».

⁴⁶⁵ Délibération de l'Assemblée de Corse n° 18-422 du 29 novembre 2018 relative au climat social, au coût de la vie et au prix des carburants.

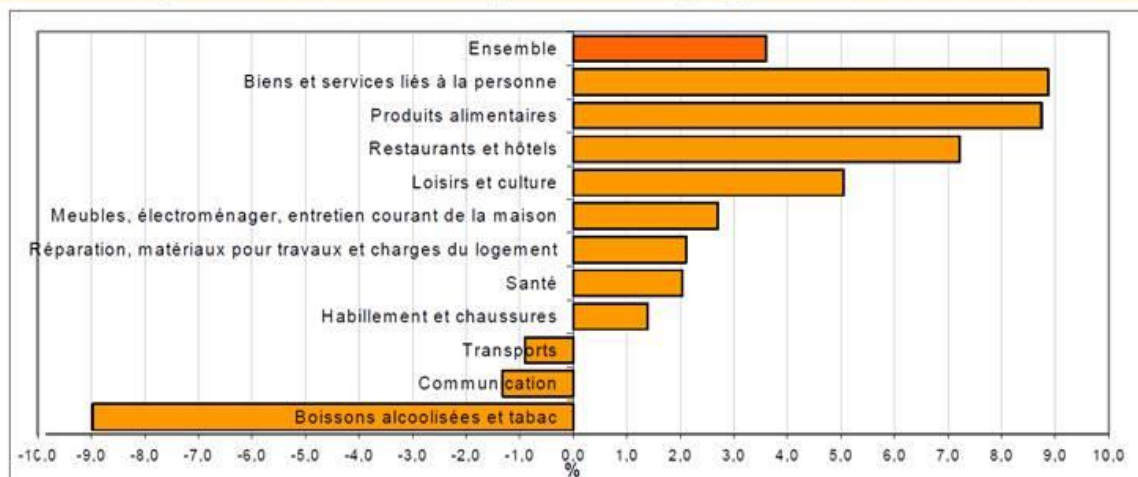
568. Cependant, les auditions ont révélé que certaines filières, notamment celle des produits frais, peuvent faire l'objet, notamment en période estivale, d'une hausse des prix plus importante que la moyenne, en raison des contraintes liées aux conditions d'approvisionnement.
569. Si les travaux de l'INSEE réalisés jusqu'en 2016 concluent à la persistance d'un écart de prix avec le continent (a), les études plus récentes de Gécodia (b) et Corsica Statistica (c) complètent ce constat.

a) Selon l'INSEE, le surprix en Corse des produits alimentaires serait persistant

570. Les études successives⁴⁶⁶ de l'INSEE montrent la persistance d'un écart de prix important entre la Corse et le continent. La dernière étude effectuée permet de constater que les prix pratiqués sur l'île seraient, en moyenne, 8,7 % plus élevés qu'en métropole (hors Ile-de-France) en ce qui concerne les produits alimentaires, notamment les poissons frais, les viandes, les sucreries, les laitages, les boissons non alcoolisées, ainsi que les huiles et graisses, et ce malgré l'application depuis 1986⁴⁶⁷ d'un taux de TVA réduit de 2,1 % contre 5,5 % pour la métropole. Or, 15 % des dépenses de consommation des consommateurs corses sont consacrées à l'alimentaire, contre 14,3 % pour la France métropolitaine⁴⁶⁸. Ainsi, la population corse serait plus impactée par le surprix des produits alimentaires que celle des autres régions de métropole.

Graphique n° 5 – Étude de comparaison des prix entre la Corse et la France de province, INSEE Flash, avril 2016

Écarts de niveaux de prix entre la Corse et le continent (hors Île-de-France) par grande fonction de consommation en 2015



Champ : consommation des ménages hors transports ferroviaires et hors loyers

Source : Insee, Enquête de comparaison spatiale des prix de mars 2015.

571. Cette dernière enquête de l'INSEE s'appuie sur la méthodologie internationale de calcul des parités de pouvoir d'achat entre pays qui consiste à comparer, entre différents territoires, les

⁴⁶⁶Voir INSEE Corse, « Les prix en Corse : entre Marseille et Paris », INSEE Première n° 442, avril 1996 ; « Résultats de l'enquête comparaison spatiale des prix Corse-continent 2006 », septembre 2006 ; « Enquête comparaison spatiale des prix 2010 », Quant'île n°12, juillet 2010 ; « En 2015, les prix en Corse dépassent de 3,6 % ceux de la France de province », INSEE Flash Corse, avril 2016.

⁴⁶⁷ Décret n° 86-414 du 13 mars 1986 précité.

⁴⁶⁸ « En 2015, les prix en Corse dépassent de 3,6 % ceux de la France de province », INSEE Flash Corse, Ibid ; INSEE, Première, n° 1590, avril 2016 « En 2015, les prix en région parisienne dépassent de 9 % ceux de la province ».

prix de paniers de produits représentatifs de la consommation des ménages. La mesure des différences de niveaux de prix entre les deux territoires tient compte à la fois des habitudes de consommation des ménages corses et des ménages de province, qui permettent une pondération fine des prix de chaque variété ou produit étudié. Au total, environ 9 000 relevés de prix dans chacun des types de surfaces de vente ont été réalisés pour cette enquête.

572. Il est à noter que cette étude se fonde sur les données tarifaires recueillies en mars 2015 et ne reflète pas un éventuel surcoût tarifaire en saison touristique. Par ailleurs, les prix relevés sont des prix d'offre, tels que généralement affichés dans les points de vente. Par ailleurs, les soldes et promotions ayant été écartés de l'enquête⁴⁶⁹.
573. D'autres travaux, conduits à partir d'une méthodologie distincte et visant à répondre à d'autres attentes, ont tenté de compléter ces enseignements, sur un champ néanmoins beaucoup plus restreint et non représentatif de la consommation des ménages corses. C'est notamment le cas de l'étude réalisée par le cabinet Gécodia.

b) Selon Gécodia, si des surpris peuvent être observés dans les hypermarchés et les supérettes, les prix relevés dans les supermarchés seraient moins élevés en Corse

574. Le rapport Gécodia⁴⁷⁰ estime que les comparaisons de prix réalisées dans les études existantes de l'INSEE se fonderaient sur « *une moyenne nationale, ou une moyenne de province ou encore [une moyenne constatée dans] une métropole comme Marseille* ».
575. En utilisant un point de comparaison différent⁴⁷¹, le rapport de Gécodia apporte un complément d'information, en distinguant les écarts de prix selon les types de magasins. L'étude fait ainsi état d'un prix supérieur de 3,7 % dans les hypermarchés corses et de 2,9 % dans les supérettes et épiceries corses. En revanche, elle relève un prix inférieur de 1,0 % par rapport au point de comparaison dans les supermarchés de l'île. Par ailleurs, une analyse par filière alimentaire a été effectuée et a montré un surpris concentré sur les viandes (+ 3,8 %), les produits frais (+ 2,5 %), l'épicerie (+ 1,5 %) et les produits liquides (+ 1,0 %). Au contraire, les fruits et légumes et les poissons seraient moins chers en Corse que dans le territoire de comparaison.
576. Le rapport reconnaît que ces données ne reflètent pas nécessairement la situation actuelle du secteur, compte tenu de « l'implantation d'un nouvel opérateur sur Ajaccio⁴⁷², des changements d'enseigne sur certaines zones et une augmentation importante des surfaces de vente à la fois des supermarchés et des hypermarchés », mais précise que « les professionnels de la distribution indiquent que ces changements ont conduit à réduire les écarts observables avec le continent ». Ainsi, les chiffres de 2014 (voir tableau n° 37 ci-dessous) ne reflèteraient plus, selon cette étude, l'écart de prix actuel entre la Corse et le continent.

⁴⁶⁹ Voir INSEE Corse, « En 2015, les prix en Corse dépassent de 3,6 % ceux de la France de province », INSEE Flash Corse, avril 2016.

⁴⁷⁰ Rapport élaboré à la demande de la Collectivité de Corse, publié en février 2019, « *Produits de consommation courante en Corse-Niveaux et mécanismes de formation des prix* ».

⁴⁷¹ Le territoire de comparaison est constitué des départements des Hautes-Alpes et des Alpes-de-Haute-Provence, à l'exclusion des stations de montagne, et inclut aussi des magasins du littoral des Alpes-Maritimes.

⁴⁷² Auchan Atrium.

Tableau n° 37 – Surprix des GMS corses par rapport aux magasins sur le continent, par filière (chiffres 2014)

	Hyper	Super	Superettes	Total
Epicerie	+3,8 %	-1,5 %	+3,4 %	+1,5 %
Liquides	+2,9 %	-1,2 %	-1,0 %	+1,0 %
Frais	+3,8 %	+0,7 %	+4,5 %	+2,5 %
Fruits & Légumes (détail)	+2,5 %	-3,5 %	+5,5 %	-0,1 %
Viandes (détail)	+2,5 %	+3,4 %	+11,2%	+3,8 %
Poissons (détail)	-0,4 %	-2,0 %	nd	-1,0 %

Source : Nielsen, Gecodia

c) Corsica Statistica constate une tendance baissière des prix dans les GMS corses entre 2013 et 2018

577. Corsica Statistica⁴⁷³ produit un suivi mensuel d'évolution des prix des produits de grande consommation. Il s'agit de comparer, chaque mois, l'évolution du prix constaté par rapport à la même période de l'année précédente pour quelques produits ciblés de consommation courante. L'analyse de cet indicateur sur la période de janvier 2013 à mai 2018 montre que, depuis la fin du premier semestre 2013, les prix à la consommation courante ne cesseraient de baisser à la fois sur le continent et en Corse. Cependant, la déflation apparaît moins marquée en Corse que sur le continent, notamment au cours des périodes de septembre 2013 à septembre 2014, de janvier 2016 à janvier 2017 puis de janvier à mai 2018 (cf. graphique n° 6 ci-dessous).
578. Les calculs de l'inflation, réalisés par Corsica Statistica, sont réalisés à partir d'un panier de 98 familles de biens de consommation courante disponibles en grandes surfaces. Les produits pris en compte sont l'épicerie (légumes en conserve, céréales, chicorée-café etc.), les liquides (jus-nectar, sirop, eaux etc.), droguerie, parfumerie, hygiène (nettoyant ménager, déodorant-parfum, savon, etc.) et les produits frais et en libre-service (yaourt, beurre, légumes surgelés, œufs, fruits et légumes etc.). L'objectif des observations réalisées par Corsica Statistica est notamment « *d'apprécier le niveau des prix et leur évolution dans le temps* » et de « *mettre en évidence les familles de biens de consommation courante les plus inflationnistes* ». Il est à noter que cet indicateur non pondéré ne tient pas compte de la structure des dépenses des ménages et, ainsi, qu'il ne s'agit pas d'un indice de prix à la consommation.

⁴⁷³ Corsica Statistica est un service d'observation et d'analyse socio-économique créé par l'Assemblée de Corse (délibération AC 16/177) en 2016, qui effectue des études dans quatre domaines : économie générale de la Corse, entreprises, activité économique et filières, prix et revenus, population et société.

Graphique n° 6 - Évolution du taux de la variation des prix

—Évolution de la variation des prix sur un an en Corse (%)



Source : indicateur « Nielsen—LSA » - Traitement CorsiStat

2. LES VARIATIONS POSSIBLES DES ÉCARTS DE PRIX SELON LES ZONES GÉOGRAPHIQUES, LES PRODUITS, OU LA PÉRIODE DE L'ANNÉE POURRAIENT JUSTIFIER DES ÉTUDES SUPPLÉMENTAIRES

579. Si les études effectuées par l'INSEE constatent un surpris persistant en Corse, d'autres études semblent plus nuancées sur les écarts de prix et s'accordent, à juste titre, sur la nécessité d'analyser le marché de la vente alimentaire au détail à un niveau plus fin. L'Autorité suggère par exemple de préciser les écarts de prix mensuels afin de tenir compte de la saisonnalité, de mesurer des écarts de prix entre différentes zones géographiques de Corse ou encore de distinguer selon les différentes familles de produits de grande consommation. Cela pourrait permettre de mieux appréhender (i) l'évolution des prix à la consommation sur une période longue donnée et (ii) l'existence ou non d'un surpris systématique par rapport au continent.
580. En effet, les surpris peuvent ne concerner que certaines filières en particulier, par exemple celles des viandes, des produits frais, de l'épicerie et des boissons. En outre, il ressort de l'instruction que les prix de certains produits (par exemple les produits frais) pourraient augmenter en fonction de la période de l'année, notamment durant l'été. Les surpris peuvent, enfin, différer par type de magasin. Par exemple, selon l'étude Gécodia précitée, pour la filière des viandes, il est constaté un surpris de l'ordre de 11 % dans les supérettes contre seulement 2 % dans les hypermarchés, par rapport au même type de magasin sur le continent. Cette différence de prix pourrait encore se retrouver en fonction de la localisation géographique des points de vente.
581. En d'autres termes, les enquêtes de comparaison spatiale des prix de l'INSEE se placent dans la perspective du consommateur, et s'appuient sur des méthodes d'échantillonnage et de collecte retenues dans ces enquêtes visant à couvrir de façon représentative la totalité de la consommation des ménages corses en fonction de leurs habitudes de consommation et de l'offre de points de ventes à leur disposition. En revanche, les études réalisées par d'autres organismes poursuivent un objectif différent. Elles permettent d'évaluer le surcoût de l'offre commerciale en Corse sur une gamme de produits spécifiques et dans une catégorie de points de ventes donnée. Cependant, elles ne donnent pas d'indications sur l'effet global des différences de prix selon les lieux concernés sur le pouvoir d'achat des ménages, qui fait

l'objet des travaux de l'INSEE et qui ne peut être mesuré en dehors du cadre d'enquêtes spatiales couvrant la totalité de la consommation.

582. S'il existe un niveau de prix moyen plus élevé en Corse que dans les autres régions de métropole, qui pourrait être plus marqué dans certains types de magasins ou des catégories de produits, il est également possible que certaines portions du territoire corse, éloignées des pôles urbains ou plus difficiles d'accès, par exemple des zones de montagne, connaissent des surpris plus importants, difficilement détectables dans la moyenne.
583. Ainsi, en complément des résultats des enquêtes de l'INSEE sur les prix à la consommation, des études plus restreintes dans leur champ, réalisées par des associations et des organismes privés, peuvent contribuer à la compréhension des pratiques tarifaires des GMS en Corse, notamment en analysant d'autres données et en recourant à d'autres méthodologies (sources et années de recueil des données, territoires de comparaison, nombre de points de vente pris en compte, prise en compte ou non de la saisonnalité, etc.).
584. De ce point de vue, force est de constater qu'à la différence de l'INSEE, qui tient compte de la parité de pouvoirs d'achat, aucune étude complémentaire n'a jusqu'ici analysé le « ressenti des consommateurs » sur les prix pratiqués dans les GMS à dominante alimentaire, qu'ils résident en Corse ou dans d'autres régions de métropole. En effet, du fait de la relative faiblesse de son revenu moyen par rapport aux autres régions de métropole, la population corse souffre en moyenne d'un pouvoir d'achat plus faible, qui peut engendrer un sentiment de vie chère, même si les prix de certains produits pourraient être similaires aux prix pratiqués ailleurs en France métropolitaine. Il aurait pu, ainsi, être utile d'évaluer plus en détail la part que représentent les achats effectués dans les GMS dans le revenu moyen des habitants en fonction des catégories sociales. Comme l'indique l'INSEE dans son étude d'avril 2016 précitée, *« la perception en matière de vie chère peut aussi varier en fonction des niveaux de vie et des structures de consommation spécifiques à certaines catégories sociales. Ainsi, elle est la plus importante chez les ménages aux revenus les plus modestes du fait d'une consommation fortement impactée par les dépenses liées à l'alimentation »*.
585. S'il n'est pas aisé d'objectiver les écarts de prix entre Corse et le continent et, le cas échéant, d'en mesurer précisément l'ampleur, différents facteurs peuvent, de fait, renchérir les prix à la consommation en Corse.

**Encadré – Crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19 :
une légère augmentation des prix dans les GMS**

Les relevés de prix effectués par Corsica Statistica auprès de 31 magasins des enseignes Auchan, Carrefour, Casino et E. Leclerc permettent de constater une hausse peu significative des prix au mois de mars par rapport au mois de février 2020 (+0,1 %). La hausse s'accroît toutefois au mois d'avril, atteignant 1,9 % par rapport au mois de mars 2020, sachant que la hausse constatée sur le continent n'a été que de 0,3 % sur la même période. En ce qui concerne le type de magasins, les supermarchés enregistrent, toutes marques confondues, une augmentation du coût global du chariot de 5,2 %, celui-ci diminuant de 0,4 % dans les hypermarchés.

II. Un secteur de la GMS à dominante alimentaire localement concentré, qui subit les désavantages structurels de l'insularité

586. **Le niveau des prix à la consommation en Corse pourrait s'expliquer à la fois par des surcoûts d'approvisionnement liés à l'insularité (A) et un niveau de concentration élevé dans certains bassins de vie (B).**

A. UNE ÉCONOMIE INSULAIRE MARQUÉE PAR UNE FORTE SAISONNALITÉ

587. Alors que la Corse subit des désavantages structurels liés à son insularité, qui induit un surcoût d'approvisionnement des produits transportés par voie maritime (1), elle ne bénéficie pas toujours de mesures d'adaptation locale de la réglementation nationale pour tenir compte de cette spécificité. Ainsi, par exemple, elle s'est vue appliquer le relèvement du seuil de revente à perte (ci-après « SRP ») instauré à l'issue des états généraux de l'alimentation, alors que les possibles effets inflationnistes d'une telle mesure, soulignés à plusieurs reprises, pourraient encore être amplifiés en Corse par l'inclusion des coûts de transport dans le calcul du SRP (2).

1. DES FACTEURS DE SURCÔT STRUCTURELS QUI RENCHÉRISSENT LES PRIX À LA CONSOMMATION

588. Les deux principales caractéristiques de l'économie corse – son caractère insulaire (a) et sa forte saisonnalité (b) – sont à l'origine de surcoûts d'approvisionnement pour les acteurs corses de la GMS.

a) Les surcoûts liés à l'approvisionnement des marchandises

589. **En raison du recours obligé au transport maritime, des difficultés d'optimisation de la chaîne logistique et d'un « mix-produits » moins favorable que sur le continent, le secteur de la grande distribution corse supporte des coûts d'approvisionnement moyens plus élevés qu'en métropole, qui se répercutent dans les prix facturés aux consommateurs.**

Le coût direct du fret maritime

590. Plusieurs enseignes auditionnées dans le cadre de l'instruction de l'avis ont relevé que le transport maritime constituait l'un des principaux facteurs de surcoût des activités de commerce de détail en Corse. Dans son rapport, le cabinet Gécodia en a estimé le coût entre 3 % et 5 % du prix de vente hors taxes d'un produit en Corse⁴⁷⁴, c'est-à-dire de l'ordre de grandeur de l'effet attendu d'une TVA à taux réduit par rapport au continent.

591. Toutefois, cette fourchette diffère selon les enseignes interrogées. Si certaines s'accordent sur cette évaluation moyenne, d'autres estiment qu'elle dépasserait 10 % du prix hors taxes.

⁴⁷⁴ Rapport Gécodia précité, p. 15.

Ces différences peuvent, pour partie, s'expliquer par la capacité des magasins à négocier la prise en charge (totale ou partielle) des coûts de livraison des produits par leurs fournisseurs directs ou par la tête de réseau de leur enseigne.

592. En effet, dans la pratique commerciale courante, les prix d'achat intègrent les frais de livraison jusqu'à la destination prévue des marchandises. Cependant, plusieurs acteurs locaux s'accordent sur le fait que les frais de transport maritime ne seraient pas systématiquement inclus dans le prix d'achat et que les magasins supporteraient, par conséquent, eux-mêmes le coût du fret maritime entre le continent et la Corse. La pratique diffère, donc, en fonction des magasins et de leur enseigne, ainsi que de l'organisation de leurs achats (i.e. recours à une centrale d'achat ou autres) et du type de produits transportés, selon qu'une péréquation nationale est, ou non, mise en œuvre par l'enseigne ou la centrale d'achat pour mutualiser le coût de transport des marchandises vers la Corse. Ce degré de mutualisation peut d'ailleurs être variable : par exemple, les auditions menées en Corse ont révélé que, dans certains cas, le commerçant corse peut ne prendre en charge les frais de transport maritime que pour les produits non-alimentaires. D'autres magasins supportent ces mêmes frais pour les seuls produits achetés en dehors de leur centrale d'achat.
593. Le coût de transport maritime vers la Corse est, par ailleurs, plus élevé que pour d'autres îles de la Méditerranée car l'approvisionnement n'y est pas assuré par des navires dédiés au seul fret, mais par des cargos « mixtes », transportant à la fois des passagers et des marchandises⁴⁷⁵. En outre, les marchandises sont uniquement transportées dans des remorques de camions dont l'espace, plus réduit, est plus difficilement optimisable. La logistique du transport de certains produits pondéreux ou volumineux vers la Corse peut ainsi être plus contrainte et, *in fine*, plus coûteuse, que pour d'autres destinations.
594. Dans ce contexte, il convient toutefois de relever que les frais de passage maritime vers la Corse sont subventionnés par la Collectivité de Corse dans le cadre d'un service public dit de « continuité territoriale ». Cette aide des pouvoirs publics vise à « gommer » le surcoût de l'insularité, en rapprochant autant que possible le coût du transport maritime vers la Corse de celui du transport terrestre des marchandises sur le continent, par un alignement du prix du mètre-linéaire transporté⁴⁷⁶. À l'automne 2019, le tarif de ce mètre-linéaire a été abaissé de 5 €, passant de 40 € à 35 €, de sorte que le coût de passage maritime aller-retour d'une remorque a été ramené à une somme comprise entre 900 et 1 000 € (soit une réduction d'environ 17 %⁴⁷⁷). Cette mesure est cependant trop récente pour en mesurer les effets sur les prix des produits de grande consommation. Enfin, il faut rappeler que la partie du transport maritime de marchandises, effectuée entre le continent et la Corse, bénéficie d'une exonération de TVA.

Les difficultés d'optimisation de la chaîne logistique

595. Du point de vue logistique, les magasins corses s'approvisionnent essentiellement auprès des centrales d'achat des enseignes du continent, dont les entrepôts se situent majoritairement dans le sud-est de la France, à proximité des principaux ports d'embarquement des marchandises à destination de la Corse (Marseille et Toulon).

⁴⁷⁵ Voir le Focus sectoriel n° 1 sur les transports maritimes.

⁴⁷⁶ Le mètre-linéaire transporté est une unité de mesure utilisée dans le transport de fret maritime. Pour information, le Rapport Goodwill estime le coût de transport terrestre à 0,60 euro / km pour la Corse et 0,56 euro / km pour le continent. Voir Goodwill, Impact de l'insularité en Corse sur la performance économique des entreprises, juin 2018, p. 23.

⁴⁷⁷ Rapport Gécodia précité, p. 15.

596. Si les chaînes logistiques sont organisées différemment selon les enseignes, il est constant que les livraisons des marchandises vers la Corse sont plus longues que pour tout autre lieu en métropole. Elles prennent en effet généralement trois jours, soit en moyenne une journée de plus que pour un magasin du continent :
- le jour N : les marchandises commandées par des magasins corses sont livrées dans des entrepôts des centrales d'achat du continent pour y être traitées ;
 - le jour N+1 : les commandes de la veille sont prises en charge par des transporteurs routiers pour être acheminées vers un port aux fins d'embarquement ; les marchandises sont ensuite transportées de nuit par ferry vers la Corse ;
 - le jour N+2 : les remorques sont débarquées dans les ports corses (Ajaccio, Bastia, Propriano, Porto-Vecchio, éventuellement L'Ile-Rousse) le matin et sont enfin convoyées par la route jusqu'aux magasins.
597. Comme l'a fait remarquer un opérateur interrogé par l'Autorité, les magasins sur le continent disposent de systèmes logistiques plus performants, qui limitent la perte de temps. De nombreuses grandes surfaces sur le continent sont livrées très tôt le matin et disposent de sas de livraison permettant aux logisticiens d'y traiter les stocks de marchandises de façon autonome. Par ailleurs, les employés peuvent mettre les marchandises en rayons dès leur arrivée, soit bien avant l'ouverture au public. En Corse, en plus du temps de transport maritime, il convient d'attendre le déchargement des bateaux et le transport par la route avant que ces mêmes rayons puissent être achalandés.
598. Cet allongement de la chaîne d'approvisionnement et ce manque d'infrastructures logistiques au niveau local (peu d'espaces de stockage étant disponibles) peuvent induire, selon les acteurs entendus lors de l'instruction, des surcoûts à deux niveaux. Premièrement, le ravitaillement suppose des rotations fréquentes avec le continent, ce qui renchérit d'autant le coût d'approvisionnement. Deuxièmement, le niveau des remises accordées par les centrales d'achat dépendant des volumes, les GMS corses peuvent être moins bien placées que les magasins implantés sur le continent, qui peuvent commander de plus grandes quantités grâce par exemple à des capacités de stockage plus importantes.

L'impact ambigu du « mix-produit » sur les prix des produits alimentaires en Corse

599. Selon certains opérateurs, le « mix-produit », c'est-à-dire la variété des produits proposés dans les GMS, diffère en Corse par rapport au continent, en raison notamment de l'intégration de produits locaux, qui peuvent représenter jusqu'à 30 % des produits alimentaires. Ainsi, les commandes des GMS corses auprès des centrales d'achat seraient proportionnellement moindres que celles de leurs homologues installés sur le continent, ne leur permettant pas d'obtenir les mêmes remises, celles-ci étant calculées sur les volumes d'achat totaux.
600. S'agissant des approvisionnements locaux, certaines enseignes ont par ailleurs expliqué que, bien que les marges de distribution soient faibles sur certaines familles de produits, notamment les eaux, les œufs et les fruits et légumes, les prix seraient élevés pour les consommateurs, les producteurs locaux ne répercutant pas les avantages fiscaux dont ils bénéficient sur le prix d'achat. Ainsi par exemple les vins corses, bien qu'exonérés de TVA, seraient plus chers que les vins continentaux, de qualité égale, assujettis à une TVA de 20 %.
601. D'autres opérateurs se montrent toutefois plus mesurés sur la part des produits locaux dans les produits frais et, par conséquent, sur l'impact de la provenance des produits sur les prix à la consommation.

b) Les surcoûts liés à la saisonnalité de l'activité économique

602. La saisonnalité est régulièrement invoquée, tant par les économistes que par les opérateurs et les pouvoirs publics, comme l'un des principaux facteurs de surcoût en Corse. Mais aucune étude n'a véritablement pu en mesurer les effets sur le prix des produits de grande consommation.
603. Il est exact que l'économie corse est très dépendante du tourisme. Cette activité saisonnière connaît un pic de demande en été, saison où l'afflux de touristes est traditionnellement massif (environ 2,6 millions de début mai à fin octobre⁴⁷⁸). À titre d'illustration, dans le secteur des GMS, l'étude Gécodia montre qu'en 2018, le chiffre d'affaires réalisé entre juin et septembre était de l'ordre de 40 % du chiffre d'affaires annuel des magasins alimentaires en Corse⁴⁷⁹. De plus, cette part pourrait varier en fonction des marchés locaux. En effet, la même étude précise que « *le chiffre d'affaires fait en saison*⁴⁸⁰ est de 50 % pour les zones les plus touristiques de Corse⁴⁸¹ contre un peu plus d'un tiers pour les zones d'Ajaccio et de Bastia ».
604. Cette saisonnalité implique à la fois de dimensionner les surfaces de vente et les emplois au pic de demande dans les zones touristiques. Par exemple, selon plusieurs interlocuteurs auditionnés, les emplois dans certains métiers spécialisés de la grande distribution peuvent être difficiles à pourvoir localement en raison d'un bassin limité de travailleurs qualifiés, obligeant les employeurs à recruter des travailleurs continentaux à des conditions salariales attractives.
605. Les opérateurs corses interrogés confirment que leur outil commercial est surdimensionné pour la basse saison, ce qui alourdit leurs charges de fonctionnement par rapport à un magasin continental hors zone touristique.

Encadré – Crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19 : la grande distribution en Corse relativement peu impactée, malgré des inquiétudes pour des évolutions à moyen terme

Selon la DIRECCTE de Corse, le secteur de la grande distribution a été le moins impacté par la crise. Les ventes de produits de première nécessité se sont poursuivies normalement et il n'y aurait pas eu de problèmes d'approvisionnement. Les points-retraits (« *drives* ») des principales enseignes ont vu leurs ventes « exploser ». Par ailleurs, les deux galeries commerciales de plus de 40 000 m² présentes dans la région ajaccienne ont été rouvertes le 11 mai avec des mesures de sécurité adéquates.

Deux des principales enseignes présentes en Corse, quant à elles, anticipent des conséquences négatives dans ce secteur, au-delà de l'année 2020, dues essentiellement à la perte de pouvoir d'achat des consommateurs liée à la hausse du chômage (et la diminution du nombre des travailleurs saisonniers, qui resteront sans emploi cette année), et d'autres effets provoqués par la crise, comme la perte de confiance des consommateurs liée aux fermetures exceptionnelles et aux ruptures de stock dans les magasins. Parmi leur clientèle, le secteur de la restauration est le plus touché, seul un faible nombre d'entreprises ayant conservé une activité grâce à des livraisons à domicile ou de la vente

⁴⁷⁸ Les Cahiers du Tourisme de la Corse, édition 2020. Agence du Tourisme de la Corse, p. 9.

⁴⁷⁹ Voir rapport Gécodia précité, p. 21.

⁴⁸⁰ C'est-à-dire entre juin et septembre.

⁴⁸¹ Les zones de Grand-Sud (Porto-Vecchio, Propriano, Sartène) et de Balagne (Calvi, Ile-Rousse).

à emporter. Une des deux enseignes affirme que son chiffre d'affaires au cours de la saison touristique 2020 va diminuer.

Contrairement à la DIRECCTE, une enseigne affirme avoir connu quelques semaines de rupture d'approvisionnement. Pendant le confinement, notamment en avril, l'évolution de son chiffre d'affaires en Corse aurait été moins favorable que pour ses magasins du continent. En outre, les résultats diffèrent selon les types de magasins, certains hypermarchés étant en difficulté, contrairement aux points-relais (« *drives* »), en surperformance. Une autre enseigne avance un constat similaire : il y a eu une baisse d'environ 25 % du chiffre d'affaires de ses magasins de centre-ville mais une forte augmentation de l'activité de son point-relais (« *drive* ») sur le mois de mars jusqu'à mi-avril.

Une enseigne souligne que, malgré le ressenti des consommateurs, l'inflation serait stable sur la période⁴⁸². Les principaux risques consistent en une très mauvaise saison touristique et la baisse de l'achat de produits régionaux (« produits identitaires ») en cette période de crise économique.

Néanmoins, cette enseigne prévoit une croissance de 4 % en 2020 du chiffre d'affaires des produits de grande consommation et des produits frais en libre-service, avec une forte progression des achats en ligne. D'après elle, dans la mesure où les inquiétudes sur le pouvoir d'achat des consommateurs existaient avant la crise sanitaire, la promesse de prix bas serait de toute façon un levier important d'attraction des consommateurs dans les mois à venir.

Hormis l'impact sur la consommation alimentaire en tant que telle, ces enseignes s'accordent toutes à dire que la crise sanitaire actuelle génère aussi des coûts annexes (gants, masques, visières, gels, etc.), des conséquences sociales (licenciements, baisse des revenus, saisonniers sans emplois), ainsi que de potentielles baisses des investissements.

2. DES RÈGLES INADAPTÉES PESANT SUR LES PRIX FINAUX : L'EXEMPLE DU RELÈVEMENT DU SEUIL DE REVENTE À PERTE

606. La revente à perte est une pratique restrictive de concurrence. L'article L. 442-5 du code de commerce prévoit en effet que : « *Le fait, pour tout commerçant, de revendre ou d'annoncer la revente d'un produit en l'état à un prix inférieur à son prix d'achat effectif est puni de 75 000 euros d'amende. Cette amende peut être portée à la moitié des dépenses de publicité dans le cas où une annonce publicitaire, quel qu'en soit le support, fait état d'un prix inférieur au prix d'achat effectif* ».
607. Cette disposition, instituée par la loi de finances rectificative du 2 juillet 1963, visait à protéger, d'une part, le « petit commerce » afin d'empêcher que les grands distributeurs fixent des prix extrêmement bas sur des produits d'appel et, d'autre part, les fournisseurs,

⁴⁸² Elle explique ce ressenti des consommateurs par plusieurs facteurs : une défiance accrue des consommateurs ; une bascule d'origine sur certains produits frais traditionnels comme des fruits et légumes à cause de la fermeture des frontières, qui a interrompu les importations, faisant disparaître l'offre d'entrée de gamme ; les promotions moins nombreuses à cause des difficultés d'approvisionnement, la progression de la vente des produits bio en raison de ruptures de stock des produits classiques, renchérissant le panier habituel des consommateurs pendant la crise ; un panier moyen presque deux fois plus rempli depuis le début de confinement (il a progressé de 89 %), mais avec une fréquence d'achat en baisse (d'environ 50 %).

car en revendant un produit à perte, les distributeurs peuvent nuire à leur image de marque. Elle a, depuis l'origine, et au fil de ses adaptations successives (loi dite « Galland » du 1^{er} juillet 1996, circulaire dite « Dutreil » du 8 décembre 2005, loi dite « Chatel » du 3 janvier 2008), suscité de nombreuses interrogations tant au plan juridique qu'au regard de son impact économique réel. Dans ce contexte, le Conseil, puis l'Autorité de la concurrence, ont notamment souligné à plusieurs reprises, dans des avis ou décisions contentieuses, à la fois ses effets négatifs, au regard du niveau des prix de revente et du risque de facilitation de mise en œuvre de pratiques anticoncurrentielles, et son absence globale d'effets positifs sur la situation des producteurs⁴⁸³.

608. À la suite des États généraux de l'alimentation, notamment des travaux de son atelier sur la « guerre des prix », le législateur a habilité, par la loi n° 2018-938 du 31 octobre 2018, le gouvernement à mettre en place une nouvelle réforme du SRP par ordonnance⁴⁸⁴. La réforme a consisté à relever de 10 % le SRP pour les denrées alimentaires⁴⁸⁵ revendues en l'état aux consommateurs, d'une part, et à prévoir un encadrement des promotions en valeur (34 %) et en volume (25 %) pour les produits alimentaires, d'autre part. Elle s'applique depuis le 1^{er} février 2019 pour une période expérimentale de 2 ans, sauf pour le relèvement de SRP de 10 % qui est entré en vigueur le 1^{er} février 2019.
609. Saisie de cette réforme par le gouvernement, l'Autorité a rendu un avis⁴⁸⁶ très réservé, notamment sur la question du relèvement du SRP de 10 %, estimant que les hausses de prix aux consommateurs qu'elle pourrait engendrer, bien que « *limité[es] si on raisonne en moyenne nationale, de l'ordre de quelques euros par mois et par ménage* »⁴⁸⁷ seraient susceptibles d'une part, de générer des effets anti-redistributifs, d'autre part d'échouer à transférer des profits des distributeurs vers les producteurs, en particulier pour les moins armés de ces derniers face à la grande distribution. L'Autorité a également relevé que l'augmentation de la transparence sur le marché, notamment du fait d'une connaissance plus fine des marges « trois fois net »⁴⁸⁸ des distributeurs par leurs concurrents, pourrait favoriser des comportements collusifs. Par ailleurs, elle a estimé que l'encadrement des promotions sur les produits alimentaires pourrait également avoir un effet inflationniste, en ne permettant pas aux consommateurs de bénéficier des meilleurs prix d'achat. Ainsi, l'Autorité a émis un avis très réservé sur l'encadrement des promotions en valeur et un avis défavorable sur

⁴⁸³ Avis n° 04-A-18 du 18 octobre 2004 et n° 07-A-12 du 11 octobre 2007, Décisions n° 03-D-45 du 25 septembre 2003, n° 05-D-70 du 19 décembre 2005, n° 07-D-50 du 20 décembre 2007 et n° 14-D-19 du 18 décembre 2014.

⁴⁸⁴ L'ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires a été publiée au JORF du 13 décembre 2018.

⁴⁸⁵ Outre l'alimentation humaine, sont également concernés les produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie.

⁴⁸⁶ Avis n° 18-A-14 du 23 novembre 2018 relatif au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires.

⁴⁸⁷ Paragraphe 83 de l'avis n° 18-A-14 précité.

⁴⁸⁸ L'article L. 442-5 al. 2 définit le prix d'achat effectif comme « *le prix unitaire net figurant sur la facture d'achat, minoré du montant de l'ensemble des autres avantages financiers consentis par le vendeur exprimé en pourcentage du prix unitaire net du produit et majoré des taxes sur le chiffre d'affaires, des taxes spécifiques afférentes à cette revente et du prix du transport.* » La marge « trois fois net » est donc la différence entre le prix de vente au consommateur et le prix d'achat effectif. Voir avis n° 18-A-14 précité, paragraphe 41.

l'encadrement des promotions en volume, jugeant celui-ci trop risqué compte tenu de l'objectif affiché.

610. Le rapport d'information élaboré par les sénateurs Daniel Grémillet, Michel Raison et Anne-Catherine Loïsier le 30 octobre 2019 semble confirmer les craintes de l'Autorité⁴⁸⁹. Après avoir constaté que l'année 2019 « *marque le retour à l'inflation sur les produits vendus en grande surface* » après une période de déflation de 2013 à 2018, le rapport cite une étude Nielsen⁴⁹⁰ selon laquelle l'inflation des prix des produits de grande consommation (alimentaires et non-alimentaires) était de 0,3 %, avec un taux plus élevé de 1,2 % pour les produits frais, et une étude IRI, selon laquelle, l'inflation moyenne mensuelle en 2019 était de 0,83 % tous produits confondus et de 1,14 % pour un panel de produits « *panel EGA* ».
611. D'autres études font état d'une inflation accrue des prix de la grande distribution pendant les mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi Egalim, tout en tentant d'apprécier son rôle causal dans ces évolutions de prix. L'étude Nielsen « *Loi alimentation : quels premiers enseignements ?* », étudiant les prix dans les GMS entre début février et fin avril 2019, fait ainsi état d'une inflation « *modérée* » (+0,3 %) à fin avril 2019, les baisses de prix sur les MDD (-0,2 %) ⁴⁹¹ ne compensant pas les hausses sur les marques nationales (+0,4 % fin avril 2019). Dans sa note de conjoncture de juin 2019⁴⁹², l'INSEE quant à lui relève qu'entre janvier et février 2019, les prix des produits de grande consommation dans la grande distribution ont augmenté de 0,4 % (0,5 % pour les produits alimentaires et 0,3% en tenant compte de la saisonnalité et du dynamisme propre de l'évolution des prix⁴⁹³), étant relevé que la moyenne des évolutions de prix pour le mois de février entre 2014 et 2018 est nulle. Selon l'INSEE, les facteurs habituels entrant dans le processus de formation de ces prix ne suffisent pas à expliquer leur hausse constatée à cette période de l'année, « *qui est probablement en partie liée à l'entrée en vigueur des mesures de la loi Agriculture et Alimentation (...) mais il est difficile d'en chiffrer l'impact causal exact* »⁴⁹⁴. Enfin, le rapport au Parlement du 30 septembre 2020⁴⁹⁵ relève de son côté que l'entrée en vigueur de la loi Egalim coïncide avec une progression supplémentaire statistiquement significative de l'indice mensuel des prix de l'INSEE dans la grande distribution (hypermarchés et supermarchés) de 1.09 % en 2019 comparée à la tendance enregistrée dans les autres types

⁴⁸⁹ Sénat, Rapport d'information de MM. Daniel GREMILLET, Michel RAISON et Mme Anne-Catherine LOISIER, fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 89 (2019-2020), 30 octobre 2019.

⁴⁹⁰ Nielsen Insights, La grande consommation en mode EGA, octobre 2019.

⁴⁹¹ Comme l'indiquait l'avis n° 18-A-14 précité (paragraphe 88), il n'est pas exclu que la loi Egalim puisse effectivement entraîner une baisse du prix des produits non-directement impactés par ses mesures (MDD, produits d'hygiène et entretien, produits de marque nationale dont la marge de détail est supérieure de plus de 10% au SRP),

⁴⁹² Note de conjoncture, juin 2019, p. 90-93, INSEE.

⁴⁹³ Pour cette estimation, l'INSEE utilise un modèle SARIMA (moyenne mobile autorégressive intégrée saisonnière) – cf. p. 93.

⁴⁹⁴ Note de conjoncture, juin 2019, p. 91, INSEE.

⁴⁹⁵ Accessible via le [lien suivant](#).

de commerce⁴⁹⁶, conduisant le Rapport à considérer que les dispositifs de la loi Egalim « *ont entraîné une augmentation modérée des prix pour l'ensemble de la dépense alimentaire* »⁴⁹⁷.

612. **Si ces constats sont valables pour l'ensemble de la France métropolitaine, ils le sont d'autant plus pour la Corse, où les problématiques traditionnelles de « vie chère » sont amplifiées par les coûts de transport.** En effet, compte tenu des caractéristiques de la chaîne logistique des grandes enseignes, les opérateurs corses de la GMS peuvent, dans certains cas, supporter directement les surcoûts liés au transport maritime des marchandises depuis le continent, mais aussi à leur acheminement routier en Corse, la topographie de l'île se caractérisant par la prédominance des massifs montagneux. Or, le mode de calcul du prix d'achat effectif fixé à l'article L. 442-5 du code de commerce⁴⁹⁸, en dessous duquel un produit ne peut être vendu, inclut le prix du transport dans le calcul du seuil de revente à perte. Cette prise en compte pénalise nécessairement les GMS et, partant, les consommateurs corses : la part du coût du transport maritime et routier non pris en charge via une péréquation des enseignes ou des centrales d'achat renchérit le prix d'achat effectif et doit être répercutée en partie ou en totalité sur le prix final facturé au consommateur.
613. À ce titre, la prise en compte des coûts de transports dans le calcul du seuil de revente à perte peut s'ajouter aux effets inflationnistes déjà constatés en métropole, au détriment des consommateurs corses. S'il est évident que le coût du transport qu'elles prennent spécifiquement en charge doit être répercuté par les GMS corses, on comprend mal pourquoi la législation impose qu'il le soit en se voyant appliquer une marge minimale de 10 % plutôt qu'à prix coûtant, comme le prévoit l'ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 précitée.
614. De ce point de vue, il convient de noter que l'article 6 de l'ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 précitée prévoit que ce dispositif expérimental n'est pas applicable dans les départements de Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte, ni dans les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon. À l'instar de la Corse, tous ces territoires sont concernés par des problématiques de cherté de la vie liées à l'insularité et l'éloignement géographique, même s'il est vrai que la Corse est nettement moins distante du reste du territoire métropolitain que les DOM-COM et que les différentiels de prix entre la Corse et le continent sont nettement inférieurs à ceux constatés entre les DOM-COM et le continent.

⁴⁹⁶ Soit toutes les autres formes de distribution, incluant le commerce de proximité mais également les magasins spécialisés (bio, surgelés, primeurs, boucherie, boulangerie, etc.) – cf. Annexe au Rapport, p. 19 et tableaux 1 page 20, 2 page 21 et 3 page 22. Ainsi entre janvier 2018 et janvier 2019, l'inflation des prix des produits alimentaires était de 1,50 % en grande distribution, contre 2,46 % hors grande distribution. Un an après l'entrée de la loi, ces chiffres sont respectivement de 2 % et 1,86 %, soit un « surplus » d'inflation en grande distribution de de 1,09 point pour les produits alimentaires. Naturellement, une telle interprétation suppose d'une part, que les circuits hors grande distribution n'ont pas été affectés par la loi, d'autre part qu'il n'existe pas de facteurs de variation des prix spécifiques à l'un ou à l'autre des deux circuits hormis l'entrée en vigueur de la loi.

⁴⁹⁷ Annexe au rapport, p. 22.

⁴⁹⁸ L'article 442-5 du code de commerce dispose : « *le prix d'achat effectif est le prix unitaire net figurant sur la facture d'achat, minoré du montant de l'ensemble des autres avantages financiers consentis par le vendeur exprimé en pourcentage du prix unitaire net du produit et majoré des taxes sur le chiffre d'affaires, des taxes spécifiques afférentes à cette revente et du prix du transport.* » (Soulignement ajouté).

615. Sur ce sujet, il existe une réelle attente locale. L'Assemblée de Corse, par une résolution solennelle du 22 février 2019, a, ainsi, demandé à l'État d'exclure le coût du transport du calcul du seuil de revente à perte « *qui pénalise injustement la Corse* »⁴⁹⁹.
616. **Si, à l'issue de la période d'expérimentation, ce dispositif devait être pérennisé – ce que l'Autorité ne préconise pas –, la question de l'exclusion de la Corse de son champ d'application mériterait ainsi d'être posée.**

B. LA STRUCTURE ET LE FONCTIONNEMENT DES GMS EN CORSE

617. Le rapport de l'IGF de 2018⁵⁰⁰ avait identifié la nature oligopolistique du secteur des GMS à dominante alimentaire de l'île et invité l'Autorité à analyser plus en détail sa situation concurrentielle, compte tenu des critiques récurrentes des consommateurs corses à l'égard du niveau élevé des prix pratiqués par celles-ci.
618. Selon la pratique constante des autorités nationales et européenne de la concurrence, deux catégories de marchés peuvent être délimitées dans le secteur de la distribution à dominante alimentaire : d'une part les marchés « aval », de dimension locale, qui mettent en présence les entreprises de commerce de détail et les consommateurs pour la vente de biens de consommation et, d'autre part, les marchés « amont » de l'approvisionnement des entreprises de commerce de détail en biens de consommation courante, de dimension nationale. Par ailleurs, les GMS regroupent en réalité deux catégories de commerces : (i) les hypermarchés (surface légale de vente supérieure à 2 500 m²) et (ii) les supermarchés (entre 400 et 2 500 m²)⁵⁰¹.
619. **Pour les besoins de la présente instruction, l'analyse s'appuie sur un zonage du territoire corse par bassins de vie (1). L'appréciation des rapports de force au niveau local montre que les cinq enseignes de GMS présentes en Corse sont inégalement implantées dans l'île, certains territoires connaissant des degrés de concentration particulièrement élevés (2). Si un nouvel équilibre peut être envisagé grâce à l'entrée de nouveaux acteurs, cette perspective reste toutefois conditionnée à des choix politiques en matière d'urbanisme commercial (3).**

⁴⁹⁹ Assemblée de Corse, Résolution solennelle du 21 février 2019 concernant les prix des carburants et des produits de consommation courante. Lien vers la résolution : https://www.isula.corsica/assemblea/L-Assemblee-de-Corse-adopte-une-resolution-solennelle-concernant-les-prix-des-carburants-et-des-produits-de-consommation_a363.html.

⁵⁰⁰ Rapport de l'IGF, novembre 2018, Annexe III relatif aux freins structurels au développement économique de la Corse, p. 20.

⁵⁰¹ Voir la décision de l'Autorité de la concurrence n° 14 -DCC-66 du 30 mai 2014 relative à la prise de contrôle de trois fonds de commerce de distribution alimentaire par le groupe SAFO-GHD et la décision n° 13-DCC-90 relative à la prise de contrôle exclusif de la société Monoprix par la société Casino Guichard-Perrachon.

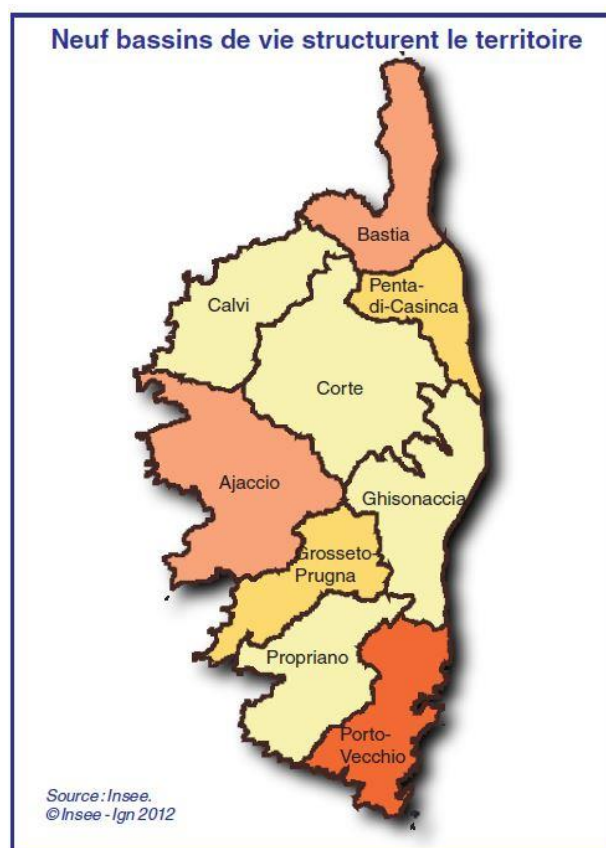
1. LA FACULTÉ D'APPRÉHENDER LE SECTEUR DE LA GMS À DOMINANTE ALIMENTAIRE À L'ÉCHELON LOCAL EN CORSE PAR L'ÉTUDE DE NEUF BASSINS DE VIE

620. Le marché de la vente au détail à dominance alimentaire s'analysant à l'échelle locale, il peut être éclairant d'avoir recours, pour les besoins du présent avis⁵⁰², à un découpage géographique fin proposé par l'INSEE, le zonage en « bassins de vie », qui reflète fidèlement la réalité des déplacements d'une population sur un territoire pour les besoins de la vie courante. Le bassin de vie⁵⁰³ est en effet défini comme le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Ce bassin est animé par ce que l'INSEE dénomme un « pôle de service », c'est-à-dire une commune ou une unité urbaine qui dispose d'un panier d'équipements⁵⁰⁴, parmi lesquels sont intégrés notamment les supermarchés et hypermarchés.
621. Un tel découpage a été réalisé pour la Corse dans l'étude Quant'île de 2012, selon laquelle l'accès des habitants aux commerces et services les plus courants s'organise autour des neuf bassins de vie suivants : Ajaccio, Bastia, Calvi, Corte, Ghisonaccia, Grossetto-Prugna, Penta-Di-Casinca, Porto-Vecchio et Propriano.

⁵⁰² Adaptée à la présente saisine consultative, il va de soi qu'une telle analyse en « bassins de vie » ne peut se substituer, dans le cadre de décisions contentieuses ou adoptées au titre du contrôle des concentrations, à une analyse des « marchés pertinents » définis par le droit de la concurrence.

⁵⁰³ L'INSEE détermine les bassins de vie selon la méthodologie suivante : « *on délimite ses contours en plusieurs étapes. On définit tout d'abord un pôle de services comme une commune ou unité urbaine disposant d'au moins 16 des 31 équipements intermédiaires. Les zones d'influence de chaque pôle de services sont ensuite délimitées en regroupant les communes les plus proches, la proximité se mesurant en temps de trajet, par la route à heure creuse. Ainsi, pour chaque commune et pour chaque équipement non présent sur la commune, on détermine la commune la plus proche proposant cet équipement* ». Globalement, la méthode retenue consiste en la détermination de pôles de services, leur bassin de vie associé représentant leur zone d'influence.

⁵⁰⁴ Ces équipements se déclinent selon trois gammes, une gamme de proximité (boulangerie, école, pharmacie, etc.), une gamme intermédiaire (supermarché, collège, laboratoire d'analyse médical, etc.) et une gamme supérieure (lycée, hypermarché, maternité, etc.).



Source : Quant'Ile, INSEE Corse, 22 décembre 2012 - Nouveau zonage des bassins de vie en 2012

622. Parmi ces bassins, deux sont dits « urbains » (i.e. Ajaccio et Bastia) et les sept autres, « ruraux ». L'étude précise, en outre, qu'en raison du relief et du réseau routier de la région, les temps d'accès aux équipements courants sont globalement plus longs que sur le continent.

Tableau n° 38 – Tableau comparatif des temps d'accès médian aux équipements par bassin de vie (aller-retour en minutes)

Tableau comparatif des temps d'accès médian ⁵⁰⁵ aux équipements par bassin de vie (aller-retour en minutes)	Hypermarchés	Supermarchés
<i>Ajaccio</i>	0	0
<i>Bastia</i>	0	0
<i>Porto-Vecchio</i>	24	0
<i>Grosseto-Prugna</i>	74	32
<i>Penta-Di-Casinca</i>	46	6
<i>Calvi</i>	38	14
<i>Corte</i>	110	24
<i>Ghisonaccia</i>	32	0
<i>Propriano</i>	120	0

⁵⁰⁵ La mesure du temps d'accès prend en compte les distances de mairie à mairie. Temps d'accès médian pondéré par la population à ces équipements. Lorsqu'il est indiqué que le temps d'accès médian est à 0 minute, cela veut dire qu'il est négligeable.

Source : INSEE Corse, *Quant'île*, 22 décembre 2012 ; base de données INSEE et Banque Permanente des Équipements (BPE). Retraitements Autorité de la concurrence.

623. Ce zonage de l'INSEE permet, pour les besoins de l'analyse concurrentielle du présent avis, de répartir les différentes GMS à dominance alimentaire (hypermarchés et supermarchés) situées en Corse en neuf zones de dimension géographique pertinente au regard des habitudes de consommation.

2. UNE IMPLANTATION DISPARATE DES ENSEIGNES ET DES PARTS DE MARCHÉ EN SURFACES DE VENTE INÉGALES SELON LES ZONES GÉOGRAPHIQUES ÉTUDIÉES

624. **Alors que cinq groupes de grande distribution – E. Leclerc, Casino, Auchan, Carrefour et Système U – sont présents en Corse (a) et que la densité commerciale y est, en moyenne, plus forte qu'en métropole, l'analyse territoriale montre de grandes disparités en termes de parts de marché des enseignes au niveau local (b).**

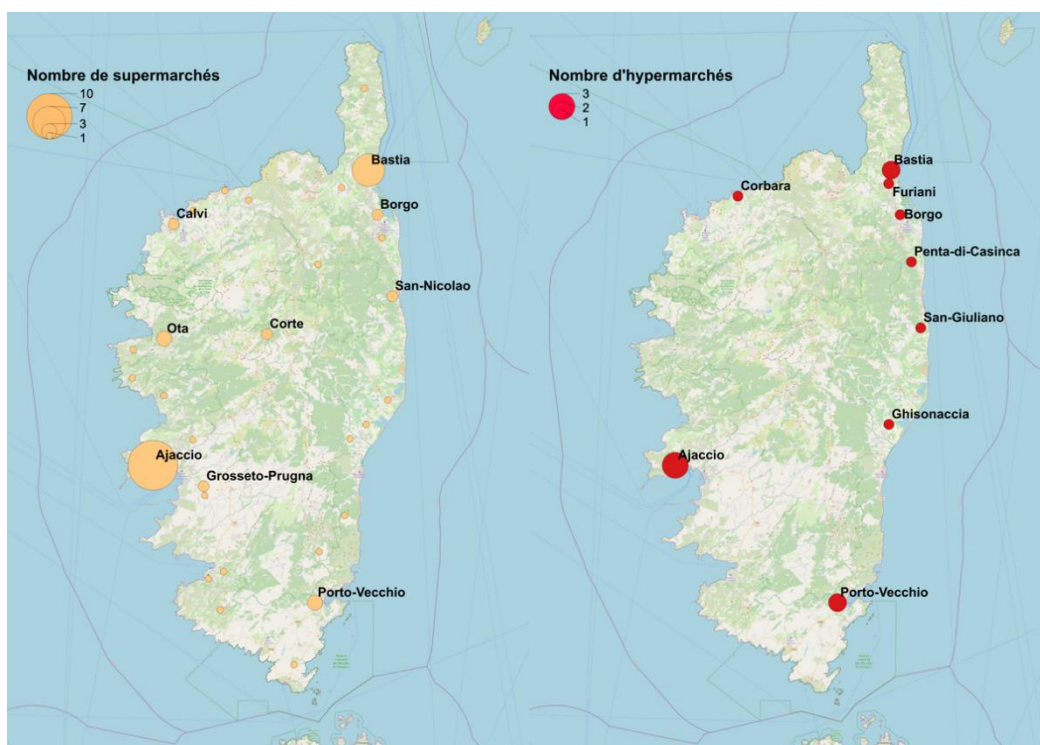
a) Cinq grandes enseignes de la GMS sont présentes en Corse

625. Au total, les cinq groupes susmentionnés regroupent 66 GMS à dominance alimentaire en Corse, qu'ils exploitent sous deux types de modèles : l'un dit « coopératif », l'autre « succursaliste » (ou « intégré »). Alors qu'E. Leclerc et Système U ont opté pour le premier, Casino, Carrefour et Auchan fonctionnent sur la base du second. En dehors des cas d'exploitation par un groupe intégré, les magasins peuvent être exploités en franchise ou en location-gérance. Dans ces deux derniers cas, le responsable de l'exploitation du magasin est le gérant d'une structure commerciale indépendante, qui est affiliée par contrat à un groupement coopératif ou un groupe intégré.
626. Les groupements coopératifs regroupent des entrepreneurs indépendants, adhérents de la coopérative et propriétaires des points de vente qu'ils exploitent. Les liens juridiques entre la coopérative et ses adhérents sont par exemple formalisés par des contrats d'enseigne ou des contrats d'adhésion.
627. Si les modèles sont différents, des similitudes se retrouvent dans le fonctionnement de ces structures : centrale d'achat, politique commerciale, soutiens financiers, moyens logistiques, qui permettent, *in fine*, d'assurer la compétitivité des points de vente de l'enseigne. Ainsi, la centrale d'achat, par exemple, permet d'optimiser les approvisionnements des magasins grâce à des services spécifiques (recherche de fournisseurs, négociation des contrats d'achat, notamment).
628. Enfin, à l'inverse du magasin directement détenu par un groupe intégré, dont un salarié assure la direction en appliquant la politique commerciale définie au niveau national, le magasin indépendant dispose, dans les limites fixées contractuellement, d'une certaine liberté commerciale vis-à-vis de son enseigne (prix, assortiment, promotions).
629. En Corse, le groupe Casino dispose du plus grand nombre de points de vente : 33 hypermarchés et supermarchés, exploités sous les enseignes Géant Casino, Casino, Monoprix et Spar :
- les enseignes Géant Casino et Casino sont gérées par la filiale locale du groupe, CODIM 2, qui détient elle-même 12 sous-filiales exploitant chacune un magasin implanté sur l'île : 4 hypermarchés Géant Casino et 8 supermarchés Casino ;

- l’enseigne Spar (modèle franchisé, par exception au modèle habituel de Casino décrit *supra*) comprend, quant à elle, des supermarchés exploités par des sociétés indépendantes au travers de contrats de franchise (qui incluent le plus souvent une exclusivité d’approvisionnement, une licence de marque, un prêt d’enseigne et une assistance technique) ;
 - l’enseigne Monoprix compte deux magasins intégrés, exploités par la société Monoprix Exploitation (MPX), filiale du Groupe Casino : l’un à Ajaccio, et l’autre à Bastia.
630. Le groupement coopératif E. Leclerc s’est implanté en Corse en 2009. Neuf magasins précédemment exploités par des sociétés indépendantes locales sous enseigne Système U l’ont alors rejoint. Aujourd’hui, ce groupement est le deuxième le plus implanté sur l’île, avec 14 magasins dont 6 hypermarchés et 8 supermarchés. Les magasins indépendants sont affiliés à E. Leclerc par des contrats d’enseigne.
631. Sur la base d’un mode de fonctionnement similaire, groupement Système U regroupe 9 magasins indépendants, parmi lesquels on compte 1 hypermarché et 8 supermarchés.
632. Le groupe Carrefour s’appuie, quant à lui, sur 8 points de vente – 1 hypermarché et 7 supermarchés – exploités en franchise sous les enseignes Carrefour, Carrefour Market, Carrefour City, et Carrefour Contact.
633. Le groupe Auchan est présent de façon plus résiduelle, exploitant deux magasins en franchise : 1 hypermarché sous l’enseigne Auchan et 1 supermarché sous l’enseigne Simply Market.
634. Enfin, il convient de noter l’absence de tout magasin de type hard-discount⁵⁰⁶ sur l’île.

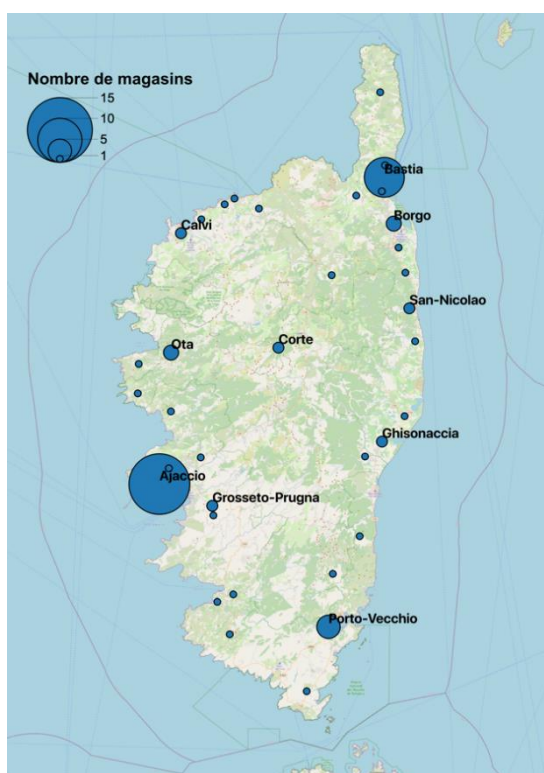
⁵⁰⁶ Selon la définition de l’INSEE, un hard-discount est un établissement de vente de produits alimentaires en libre-service sous enseigne spécifique d’une surface de 400 à 800 m². L’assortiment proposé est limité aux produits de base.

Cartes n° 6 et 7 - Représentations géographiques de l'implantation des supermarchés et des hypermarchés en Corse



Source : Autorité de la concurrence.

Carte n° 8 - Représentation géographique de l'implantation de la GMS à dominante alimentaire en Corse (hypermarchés et supermarchés confondus)



Source : Autorité de la concurrence.

b) La densité commerciale est plus forte en Corse qu'en moyenne sur le continent

635. **En 2018, la densité commerciale, mesurée en surface de vente (exprimée en mètres carrés par dizaine de milliers d'habitants), est plus élevée en Corse qu'en moyenne sur le continent.** On compte, en effet, 3 959 m² de surface de vente pour 10 000 habitants contre 2 885 m² sur le continent, soit 37,2 % de plus. Cette surdensité se vérifie également lorsqu'elle est calculée en nombre de points de vente : 1,9 magasin pour 10 000 habitants en Corse contre 1,2 sur le continent.
636. Lorsqu'on analyse par types de magasin, le constat est le même. La Corse dispose d'un équipement en hypermarchés supérieur à la moyenne continentale, avec 2 151 m² pour 10 000 habitants contre 1 782 m² sur le continent, soit 20,7 % de plus. Cet écart se confirme aussi au niveau des supermarchés, l'île disposant en moyenne de 705 m² de surface de vente pour 10 000 habitants de plus que le continent.
637. **Cette surdensité montre qu'au regard de sa population et sa superficie, la Corse dispose d'un suréquipement commercial en GMS, qui s'explique en grande partie par l'activité touristique de l'île,** qui accueille chaque année environ 3 millions de touristes, mais de façon très saisonnière : 72 % de la fréquentation touristique est regroupée entre mai et septembre⁵⁰⁷.

Tableau n° 39 – Densité commerciale en m² pour 10 000 habitants en 2018

Densité commerciale (en m ² pour 10 000 habitants) – données 2018	Corse	continent
Total GMS	3 959	2 885
dont hypermarchés	2 151	1 782
dont supermarchés	1 808	1 103

Sources : Autorité de la concurrence, base de données Nielsen / Gécodia, Recensement de la population INSEE ; Retraitements Autorité de la concurrence.

Tableau n° 40 – Densité commerciale en nombre de magasins pour 10 000 habitants en 2018

Densité commerciale (en nombre de magasins pour 10000 habitants) - 2018	Corse	continent
Total GMS	1,9	1,2
dont hypermarchés	0,4	0,3
dont supermarchés	1,5	0,9

Sources : LSA Conso (données France continentale) ; Recensement de la population INSEE 2017

638. **L'analyse par bassin de vie montre cependant des disparités dans ce maillage territorial.** Dans les bassins de vie urbains d'Ajaccio et de Bastia, la densité commerciale est à la fois élevée et relativement équivalente, avec respectivement 3 982 m² et 3 536 m² de surfaces de vente pour 10 000 habitants.

⁵⁰⁷ Agence du tourisme de la Corse, données 2019.

639. La densité commerciale est encore plus importante dans cinq des sept bassins de vie ruraux, à savoir Porto-Vecchio, Propriano, Calvi, Ghisonaccia et Penta-di-Casinca où l'on compte, en moyenne, 4 730 m² de surfaces de vente pour 10 000 habitants.
640. Dans les deux autres bassins de vie ruraux de Corte et Grossetto-Prugna, situés en zone montagneuse, le maillage des GMS apparaît en revanche beaucoup plus faible, avec respectivement 2 218 m² et 1 609 m² de surfaces de vente pour 10 000 habitants.

Tableaux n° 41 et 42 – Densité commerciale par bassin de vie en Corse

Densité commerciale (en m ² pour 10 000 habitants) - 2018	Ajaccio	Bastia	Ghisonaccia	Penta-Di-Casinca	Grossetto-Prugna	Porto-Vecchio	Propriano	Calvi	Corte
Total GMS	3 982	3 536	4 859	4 396	1 609	5 827	4 027	4 255	2 218
dont hypermarchés	2 703	2 273	2 048	2 732	0	2 975	0	1 614	0
dont supermarchés	1 279	1 263	2 931	1 664	1 609	2 852	4 027	2 641	2 218

Densité commerciale (en nombre de magasins pour 10 000 habitants) - 2018	Ajaccio	Bastia	Ghisonaccia	Penta-Di-Casinca	Grossetto-Prugna	Porto-Vecchio	Propriano	Calvi	Corte
Total GMS	1,7	1,6	2,6	2,1	1,6	3,4	2,7	1,8	1,6
dont hypermarchés	0,4	0,5	0,5	0,8	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0
dont supermarchés	1,3	1,1	2,0	1,3	1,6	3,0	2,7	1,3	1,6

Sources : Autorité de la concurrence, base de données Nielsen / Gécodia, Recensement de la population INSEE ; Retraitements Autorité de la concurrence.

641. L'analyse des parts de marché des enseignes révèle par ailleurs un degré de concentration du marché inégal selon les bassins de vie⁵⁰⁸.

La zone d'Ajaccio

642. Le bassin de vie d'Ajaccio compte 52 communes réparties sur une superficie de 1 440 km². La concurrence sur le marché des GMS à dominante alimentaire y est animée par 18 magasins. Deux magasins de l'enseigne Casino (un Géant Casino et un Monoprix) ainsi que le centre E. Leclerc 3 se positionnent en co-leaders avec des parts de marché en surface de vente quasi similaires, soit respectivement [20-30] % et [20-30] %. Ils sont suivis par un magasin Carrefour et un magasin Auchan, possédant respectivement [10-20] % et [10-20] %. Les parts de marché respectives des 13 autres magasins, qui ne disposent que de

⁵⁰⁸ Méthodologie : selon les contrats liant les magasins à ces enseignes et/ou selon l'identité du propriétaire de ces différents magasins, leur part de marché pourrait être agrégée. L'Autorité ne dispose toutefois pas de l'intégralité des données nécessaires pour suivre une telle approche sur l'ensemble des GMS présentes en Corse. Elle s'en tient donc à une présentation prudente des parts de marché en surfaces de vente, qui consiste à considérer chaque magasin - hors groupe Casino - comme indépendant. Malgré cette approche prudente, une analyse des GMS en fonction de neuf bassins de vie en Corse montre que sept d'entre eux ont un indice IHH supérieurs à 2 000.

points de vente de petite taille (surfaces de vente entre 400 et 1 000 m²) et de taille intermédiaire (surfaces de vente entre 1 000 et 2 000 m²), sont de [0-10] %.

Tableau n° 43 – Parts de marché par magasins en surface de vente en m² – Bassin d’Ajaccio

<i>Parts de marché par magasins en surface de vente en m² - Bassin d’Ajaccio</i>	statut	surface de vente en m²	Parts de marché par magasin
AUCHAN	indépendant	[6 000-7 000]	[10-20 %]
CARREFOUR	indépendant	[5 000-6 000]	[10-20 %]
CARREFOUR CITY	indépendant	[500-600]	[1-10 %]
CARREFOUR CONTACT	indépendant	[500-600]	[1-10 %]
GEANT CASINO	groupe casino	[7 000-8 000]	[20-30 %]
MONOPRIX	groupe casino	[1 000-2 000]	
SUPER U	indépendant	[1 000-2 000]	[1-10 %]
SPAR 1	indépendant	[700-800]	[1-10 %]
SPAR 2	indépendant	[600-700]	[1-10 %]
SPAR 3	indépendant	[500-600]	[1-10 %]
SPAR 4	indépendant	[400-500]	[1-10 %]
SPAR 5	indépendant	[500-600]	[1-10 %]
SPAR 6	indépendant	[400-500]	[1-10 %]
CENTRE E. LECLERC 1	indépendant	[1 000-2 000]	[1-10 %]
CENTRE E. LECLERC 2	indépendant	[1 000-2 000]	[1-10 %]
CENTRE E. LECLERC 3	indépendant	[8 000-9 000]	[20-30 %]
CARREFOUR MARKET 1	indépendant	[500-1000]	[1-10 %]
CARREFOUR MARKET 2	indépendant	[1000-2000]	[1-10 %]
Total général		[40 000-50 000]	100 %

Sources : Autorité de la concurrence, base de données Nielsen / Gécodia ; Retraitements Autorité de la concurrence.

643. La concurrence dans le bassin d’Ajaccio s’est fortement intensifiée depuis 2017, principalement en raison de l’implantation quasi concomitante de deux hypermarchés. En effet, un magasin Auchan de [6 000-7 000] m² a ouvert en novembre 2017, suivi, 8 mois plus tard (en juin 2018), par la création du plus grand hypermarché de l’île sous l’enseigne E. Leclerc ([8 000-9 000] m²), ouvert à proximité. Ces ouvertures, parfois dépeintes par la presse locale comme « la guerre des grandes enseignes », ont suscité des interrogations quant à leur logique économique, le marché local étant fréquemment qualifié de « saturé » ou « au bord de l’explosion », et des inquiétudes quant à leurs répercussions sur le commerce de centre-ville ayant été exprimées par les pouvoirs publics et de nombreux acteurs locaux auditionnés par les services d’instruction.

La zone de Bastia

644. Le bassin de vie de Bastia compte 39 communes réparties sur une superficie de 783 km². À la différence du bassin d’Ajaccio, la concurrence sur le marché des GMS à dominante alimentaire se joue entre 13 magasins sous trois des cinq enseignes présentes en Corse, à savoir Casino, E. Leclerc et Système U. Dans cette zone, le groupe Casino détient [60-70] %

des parts de marché en surface de vente grâce à la présence trois magasins (deux supermarchés et un hypermarché) et d'un drive. Il dispose donc d'un fort pouvoir de marché par rapport aux autres concurrents implantés dans cette zone. L'hypermarché Centre E. Leclerc 2 se positionne en suiveur immédiat, mais avec une part de marché trois fois moins importante ([10-20] %). Les supermarchés d'enseigne E. Leclerc (centre E. Leclerc 1 et 3) et Système U (Super U) possèdent, quant à eux des parts de marché en surface de vente plus réduites de [0-10] % avec des magasins de taille intermédiaire (entre [1 000-2 000] m²). Avec les cinq magasins sous enseigne SPAR, de petites tailles (entre [400 et 1000] m², ces points de vente ne disposent ainsi que de moyens limités pour faire face à la concurrence des 2 hypermarchés et des autres magasins du groupe Casino.

645. Il faut rappeler qu'en 2009, au moment de l'arrivée d'E. Leclerc sur le marché des GMS alimentaires en Corse, plusieurs magasins sous enseigne Système U l'avaient rejoint. Dans le bassin de Bastia précisément, Système U a perdu son hypermarché du Grand Bastia d'une surface de 5 600 m² au profit d'E. Leclerc.

Tableau n° 44 – Parts de marché par magasins en surface de vente en m² – Bassin de Bastia

<i>Parts de marché par magasins en surface de vente en m² - Bassin de Bastia</i>	statut	surface de vente en m ²	Parts de marché par magasin
CASINO DRIVE	groupe casino	[2 000-3 000]	[50-60] %
GEANT CASINO 1	groupe casino	[3 000-4 000]	
GEANT CASINO 2	groupe casino	[7 000-8 000]	
MONOPRIX	groupe casino	[2 000-3 000]	
SUPER U	indépendant	[1 000-2000]	[0-10] %
SPAR 1	indépendant	[0-1 000]	[0-10] %
SPAR 2	indépendant	[1 000-2 000]	[0-10] %
SPAR 3	indépendant	[0-1 000]	[0-10] %
SPAR 4	indépendant	[0-1 000]	[0-10] %
SPAR 5	indépendant	[0-1 000]	[0-10] %
CENTRE E. LECLERC 1	indépendant	[2 000-3 000]	[0-10] %
CENTRE E. LECLERC 2	indépendant	[5 000-6 000]	[10-20] %
CENTRE E. LECLERC 3	indépendant	[1 000-2 000]	[0-10] %
Total général		[20 000-30 000]	100 %

Sources : Autorité de la concurrence, base de données Nielsen / Gécodia ; Retraitements Autorité de la concurrence.

Les zones de Porto-Vecchio, Calvi, Propriano, Ghisonaccia et Penta-di-Casinca

646. Ces cinq bassins de vie ont des superficies respectives de 844, 892, 934, 1000 et 524 km² et regroupent 152 communes.
647. Le groupe Casino est implanté dans ces cinq bassins et est *leader* dans deux d'entre eux, à savoir Propriano et Porto-Vecchio, avec respectivement [50-60] % et [40-50] % de parts de marché en surfaces de vente. Il se positionne ainsi en force par rapport à ses concurrents : dans le bassin de Propriano, les deux autres magasins présents, Carrefour Market et Simply Market, détiennent respectivement [20-30] % et [20-30] % de parts de marché en surfaces de vente et, dans le bassin de Porto-Vecchio, Centre E. Leclerc et Super U 1 en possèdent

chacun [20-30] % et [10-20] % ;; ils sont aussi les seuls magasins autres que ceux du groupe Casino dépassant une part de marché en surface de vente de plus de 10 %.

648. Dans le bassin de Calvi, seuls trois magasins – Casino, Centre E. Leclerc et Super U – sont présents, mais les parts de marché en surfaces de vente sont plus équilibrées : Casino et E. Leclerc en détiennent respectivement [30-40] % et [30-40] %, suivis par Super U ([20-30] %).
649. Dans le bassin de Penta-di-Casinca, le marché comporte 8 magasins, dont 4 dépassant une part de marché en surface de vente de 10 % : Centre E Leclerc 2 ([20-30] %), Carrefour Market ([20-30] %), Hyper U ([10-20] %), Centre E Leclerc 1 ([10-20] %). Casino n'a qu'une part de marché résiduelle ([0-10] %).
650. Enfin, dans le bassin de Ghisonaccia, la part de marché détenue par Centre E. Leclerc 1 est relativement élevée ([40-50] % en surface de vente). Trois autres magasins dépassent une part de marché de plus de 10 % : Casino ([20-30] %), Centre E Leclerc 3 ([20-30] %) et Centre E Leclerc 2 ([10-20] %).

Tableau n° 45 – Parts de marché par magasins en surface de vente en m² – Bassins de Porto Vecchio, de Calvi, de Propriano, de Ghisonaccia et de Penta-di-Casinca

<i>Parts de marché par magasins en surface de vente en m² - Bassin de Porto Vecchio</i>	<i>statut</i>	<i>surface de vente en m²</i>	<i>Parts de marché par magasin</i>
CASINO	groupe casino	[1 000-2 000]	[40-50] %
CASINO DRIVE	groupe casino	[1 000-2 000]	
GEANT CASINO	groupe casino	[4 000-5 000]	
CENTRE E. LECLERC	indépendant	[3 000-4 000]	[20-30] %
SPAR 1	indépendant	[0-1 000]	[0-10] %
SPAR 2	indépendant	[0-1 000]	[0-10] %
SPAR 3	indépendant	[0-1 000]	[0-10] %
SUPER U 1	indépendant	[2 000-3 000]	[10-20] %
SUPER U 2	indépendant	[1 000-2 000]	[0-10] %
Total général		[10 000-20 000]	100 %

<i>Parts de marché par magasins en surface de vente en m² - Bassin de Calvi</i>	<i>statut</i>	<i>surface de vente en m²</i>	<i>Parts de marché par magasin</i>
CENTRE E. LECLERC	indépendant	[3 000-4 000]	[30-40] %
SUPER U	indépendant	[2 000-3 000]	[20-30] %
CASINO 1	groupe casino	[2 000-3 000]	[30-40] %
CASINO 2	groupe casino	[1 000-2 000]	
Total général		[9 000-10 000]	100 %

<i>Parts de marché par magasins en surface de vente en m² - Bassin de Propriano</i>	<i>statut</i>	<i>surface de vente en m²</i>	<i>Parts de marché par magasin</i>
CARREFOUR MARKET	indépendant	[1 000-2 000]	[20-30] %
SIMPLY MARKET	indépendant	[1 000-2 000]	[20-30] %
CASINO 1	groupe casino	[2 000-3 000]	[50-60] %
CASINO 2	groupe casino	[1 000-2 000]	
Total général		[5 000-6 000]	100 %

<i>Parts de marché par magasins en surface de vente en m² - Bassin de Ghisonaccia</i>	<i>statut</i>	<i>surface de vente en m²</i>	<i>Parts de marché par magasin</i>
CASINO	groupe casino	[2 000-3 000]	[20-30] %
SPAR	indépendant	[0-1 000]	[0-10] %
CENTRE E. LECLERC 1	indépendant	[4 000-5 000]	[40-50] %
CENTRE E. LECLERC 2	indépendant	[1 000-2 000]	[10-20] %
CENTRE E. LECLERC 3	indépendant	[2 000-3 000]	[20-30] %
Total général		[9 000-10 000]	100 %

<i>Parts de marché par magasins en surface de vente en m² - Bassin de Penta-Di-Casinca</i>	<i>statut</i>	<i>surface de vente en m²</i>	<i>Parts de marché par magasin</i>
CARREFOUR MARKET	indépendant	[3 000-4 000]	[20-30] %
CASINO	groupe casino	[1000-2 000]	[0-10] %
HYPER U	indépendant	[3 000-4 000]	[10-20] %
LECLERC EXPRESS	indépendant	[0-1 000]	[0-10] %
CENTRE E. LECLERC 1	indépendant	[2 000-3 000]	[10-20] %
CENTRE E. LECLERC 2	indépendant	[3 000-4 000]	[20-30] %
U EXPRESS 1	indépendant	[1 000-2 000]	[0-10] %
U EXPRESS 2	indépendant	[1 000-2 000]	[0-10] %
Total général		[10 000-20 000]	100 %

Sources : Autorité de la concurrence, base de données Nielsen / Gécodia ; Retraitements Autorité de la concurrence.

Les zones de Corte et de Grossetto-Prugna

651. Les bassins de vie de Corte et Grossetto-Prugna totalisent 127 communes. Leurs superficies respectives sont de 1 539 et 722 km². Seuls deux magasins sont présents dans le bassin de Grossetto-Prugna et trois dans le bassin de Corte.
652. Au vu de la distribution des parts de marché dans ces zones, l'intensité concurrentielle entre les enseignes risque d'être particulièrement faible dans ces deux bassins. Dans chacun d'entre eux, le magasin *leader* détient plus de 60 % de parts de marché en surfaces de vente, laissant moins d'un tiers du marché à son concurrent direct : [70-80] % pour Casino dans le bassin de Corte contre [20-30] % pour Super U et [10-20] % pour Spar ; [60-70] % pour Carrefour dans celui de Grossetto-Prugna contre [20-30] % pour Spar.

653. Parmi les facteurs susceptibles d'expliquer une telle situation, il apparaît que le fait de disposer de magasins de taille supérieure à ceux des suiveurs directs permet aux *leaders* de proposer des gammes de produits plus variées, et ainsi de capter un plus grand nombre de clients. Ainsi Casino, qui possède le seul supermarché de la ville de Corte, ne subit qu'à la marge la pression concurrentielle de son concurrent Super U, qui est implanté à Ponte-Leccia (à environ 20 minutes de voiture) avec un supermarché beaucoup plus petit (1 000 m² de moins de surface de vente). Il en est de même dans le bassin de Grossetto-Prugna, où Carrefour possède un supermarché de [1 000-2 000] m² contre [0-1 000] m² pour son suiveur direct, Spar.

Tableau n° 46 – Parts de marché par magasins en surface de vente en m² – Bassins de Grossetto-Prugna et de Corte

<i>Parts de marché par magasins en surface de vente en m² - Bassin de Grossetto-Prugna</i>	<i>statut</i>	<i>surface de vente en m²</i>	<i>Parts de marché par magasin</i>
CARREFOUR MARKET	indépendant	[1 000-2 000]	[70-80] %
SPAR	indépendant	[500-1 000]	[20-30] %
Total général		[2 000-3 000]	100 %

<i>Parts de marché par magasins en surface de vente en m² - Bassin de Corte</i>	<i>statut</i>	<i>surface de vente en m²</i>	<i>Parts de marché par magasin</i>
CASINO	groupe Casino	[2 000-3 000]	[60-70] %
SPAR	indépendant	[500-1 000]	[10-20] %
SUPER U	indépendant	[1 000-2 000]	[20-30] %
Total général		[4 000-5 000]	100 %

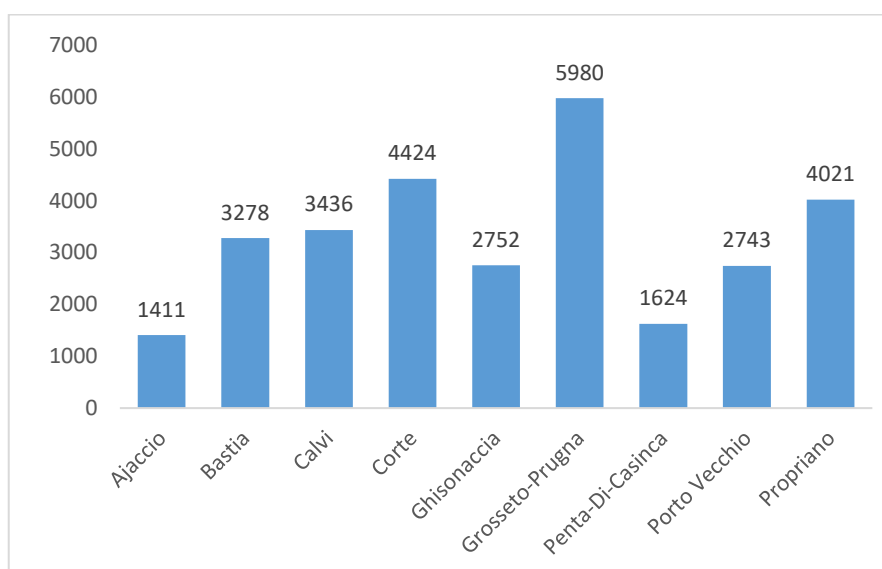
3. L'ÉVOLUTION DU SECTEUR DES GMS À DOMINANTE ALIMENTAIRE CONDITIONNÉE PAR DES ORIENTATIONS PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME COMMERCIAL

654. **L'analyse de la structure des marchés des GMS à dominante alimentaire par zone géographique a montré que le degré de concentration pouvait être très disparate en fonction des bassins de vie.** Alors que dans certains bassins comme ceux d'Ajaccio et de Penta-di-Casinca, la concurrence semble relativement forte, elle a également mis en évidence l'importance des parts de marché en surface de vente de quelques enseignes dans certains bassins (supérieures à 50 %). De surcroît, elle a identifié une situation de duopole dans le bassin de vie de Grossetto-Prugna.
655. **Ainsi, malgré une densité commerciale⁵⁰⁹ forte dans sept des neuf bassins de vie étudiés, le secteur de la GMS à dominante alimentaire peut connaître, dans certaines parties de l'île, une forme d'atonie concurrentielle.**

⁵⁰⁹ Cet indicateur, qui rapporte les surfaces de vente à la population permanente des zones concernées, n'est pas nécessairement adapté, s'agissant de bassins de vie connaissant une intense activité touristique pendant une partie réduite de l'année, et dont le niveau d'équipement en commerces doit également permettre de couvrir les besoins de cette population saisonnière, qui s'ajoutent à ceux de la population résidente à l'année.

656. **À ces constats s'ajoute l'absence d'un certain nombre d'enseignes présentes sur le continent**, qu'elles soient généralistes (comme Intermarché et Cora) ou spécialisées dans le *discount* (comme Lidl, Leader Price⁵¹⁰, Aldi), qui permettraient de dynamiser la concurrence là où cela apparaît nécessaire.
657. Si l'on utilise l'indice IHH⁵¹¹ pour mesurer le degré de concentration du marché des GMS à dominante alimentaire, on constate qu'il dépasse 5 000 dans le bassin de Grossetto-Prugna, 4 000 dans les bassins de Corte et de Propriano, 3 000 dans les bassins de Bastia et de Calvi et 2 000 dans les bassins de Ghisonaccia et Porto-Vecchio Or, lorsque l'indice de concentration est supérieur à 2 000, cette situation laisse présumer une structure concentrée appelant les pouvoirs publics à une vigilance particulière⁵¹². Dès lors, 7 des 9 bassins de vie, qui regroupent 58 % de la population corse, auraient atteint un degré de concentration problématique.

Graphique n° 7 - Indice IHH calculé à partir des parts de marché en surfaces par bassin de vie en Corse (2018)



Sources : Autorité de la concurrence, base de données Nielsen / Gécodia ; Retraitements Autorité de la concurrence

658. **La structure actuelle de ces marchés locaux semble peu susceptible d'évoluer à court terme, en raison de plusieurs facteurs de nature à dissuader l'arrivée de nouveaux entrants**, qu'il s'agisse d'enseignes de GMS qui ne sont pas du tout présentes en Corse, ou

⁵¹⁰ À l'exception des produits Leader Price désormais présents dans les magasins Casino.

⁵¹¹ L'indice de Herfindahl Hirschmann (« IHH ») est une mesure usuelle du niveau de concentration d'un marché. Il est égal à la somme des carrés des parts de marché des magasins présents sur le marché. Le marché est peu concentré si l'IHH est inférieur à 1 000, au-delà de ce seuil, la situation concurrentielle peut être considérée comme nécessitant une analyse approfondie. Voir Commission européenne, Lignes directrices sur l'appréciation des concentrations horizontales au regard du règlement du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, 2004/C 31/03, paragraphe 16.

⁵¹² Voir l'avis n° 00-A-12 du 31 mai 2000 relatif à une demande d'avis de la commission des finances, de l'économie et du plan de l'Assemblée nationale sur le prix de l'eau en France ; Voir également la décision n° 08-D-24 du 22 octobre 2008 relative à une saisine concernant l'affermage de la distribution d'eau et de l'assainissement à Saint Jean d'Angely, paragraphe 2.

qui pourraient s'implanter dans des bassins où elles ne disposent pas encore de points de vente.

659. Premièrement, conformément à l'article L. 752-1 du code de commerce, pour les magasins de plus de 1 000 m² de surface, des demandes d'autorisation d'implantation doivent être déposées auprès des Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC). Cette procédure administrative, souvent longue, coûteuse et incertaine, car exposée à un risque contentieux particulièrement fort, peut constituer une forte barrière à l'entrée⁵¹³. Ce premier type de barrière n'est toutefois pas propre à la Corse, les dispositions précitées du code de commerce s'appliquant sur l'ensemble du territoire national.
660. Deuxièmement, comme l'indique l'étude Gécodia précitée, « *les problématiques foncières et la réglementation en termes d'implantation de nouveaux magasins sont clefs dans l'augmentation de la pression concurrentielle sur les zones de chalandises* ». Or, en l'espèce, les entrants potentiels sont confrontés à des politiques locales d'urbanisme particulièrement strictes et à une forte opposition de principe des décideurs locaux au modèle même des GMS. L'Assemblée de Corse a, en effet, réaffirmé, dans une délibération du 31 mai 2018⁵¹⁴, son opposition aux créations de nouvelles grandes surfaces lorsqu'elles contreviennent aux principes du PADDUC⁵¹⁵ et au modèle de développement qu'elle a adopté en 2012⁵¹⁶. Selon le rapport du président du Conseil exécutif de Corse, associé à cette délibération, « *le modèle d'urbanisme commercial en Corse n'est pas maîtrisé* », le développement de grandes surfaces en périphérie des villes étant, à ses yeux, synonyme de déclin des commerces de proximité et de désertification des centres-bourgs⁵¹⁷. Contrairement au premier, ce deuxième type de barrière à l'entrée résulte de décisions politiques prises à l'échelon local.
661. À cette contrainte s'ajoute le niveau de l'investissement économique, nécessaire à la création et au développement d'un magasin, probablement plus fort en Corse que sur le continent. En effet, les équipements commerciaux sont comparativement plus importants que sur le continent en raison, notamment, du caractère saisonnier et des coûts fixes à supporter pendant la période creuse, pouvant affaiblir la rentabilité d'un magasin.
662. Dès lors, la répartition géographique aujourd'hui très inégale des surfaces commerciales à dominante alimentaire en Corse, qui induit des degrés de concentration très élevés dans certaines zones (indices IHH supérieurs à 2 000, voire 5 000), et, partant, une atténuation de la concurrence défavorable aux intérêts des consommateurs, conduit à poser la question de la conciliation entre les objectifs locaux en matière d'urbanisme et la volonté de permettre

⁵¹³ Avis de l'Autorité de la concurrence n° 10-A-26 du 7 décembre 2010 relatif aux contrats d'affiliation de magasins indépendants et les modalités d'acquisition de foncier commercial dans le secteur de la distribution alimentaire, voir paragraphes 66 et 67.

⁵¹⁴ Délibération de l'Assemblée de Corse n° 18/170 AC du 31 mai 2018, article 3.

⁵¹⁵ Le Plan de l'Aménagement et du Développement Durable de la Corse (PADDUC) est un document prévu par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, destiné à l'aménagement du territoire sur l'île.

⁵¹⁶ Par une délibération n° 12/132 AC du 26 juillet 2012, l'Assemblée de Corse s'est prononcée sur un projet de société et un modèle de développement qu'elle souhaite pour la Corse et qui serait développé et traduit dans le PADDUC. Les objectifs fixés étaient : 1) passer d'une économie de la rente à une économie productive, 2) valoriser les ressources naturelles et le capital humain 3) réduire la dépendance 4) générer une économie durable au service de l'amélioration des conditions de vie des habitants de l'île et du rééquilibrage territorial.

⁵¹⁷ Les présidents actuels de l'Assemblée de Corse et de la Collectivité de Corse revendiquent tous deux le transfert des compétences de la CDAC à la Collectivité de Corse.

aux consommateurs corses de bénéficier de prix moins élevés dans les territoires où l'intensité concurrentielle est actuellement trop faible.

FOCUS SECTORIEL N° 4

SUR LA GESTION DES DÉCHETS EN CORSE

SOMMAIRE

I. Présentation du cadre juridique du service public de la gestion des déchets.....	225
A. LA PLANIFICATION DE LA PRÉVENTION ET DE LA GESTION DES DÉCHETS	227
1. La planification à l'échelon national	228
2. La planification à l'échelon local	229
a) La répartition des compétences en matière de planification de la gestion des déchets.....	230
b) L'historique des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets en Corse	233
c) Les effets de la planification de la prévention des déchets ménagers et assimilés (DMA) en Corse	235
B. L'ORGANISATION DE LA GESTION PUBLIQUE DES DÉCHETS.....	236
1. Le périmètre du service public local de gestion des déchets ménagers..	236
2. L'organisation du service public local de gestion des déchets ménagers	238
3. Le financement du service public local de gestion des déchets ménagers	243
II. Fonctionnement de la chaîne de valeur de la gestion des déchets ménagers et assimilés	247
A. DÉLIMITATION DES MARCHÉS PERTINENTS	248
B. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU GISEMENT DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS EN CORSE.....	250
C. LA CHAÎNE DE VALEUR DE LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS	253
1. Présentation générale de la chaîne de gestion de déchets.....	254
2. Les installations de gestion des déchets en Corse.....	257
3. La collecte des déchets en Corse	258
a) Collecte traditionnelle des ordures ménagères	258
b) Collecte en déchetteries	259
c) La collecte des biodéchets	261
4. Valorisation et recyclage des DMA en Corse	263
a) La valorisation de tri-flux (emballage, verre, papier).....	263

<i>Valorisation des emballages</i>	263
<i>Valorisation du papier</i>	264
<i>Valorisation du verre</i>	264
b) Les flux triés en déchetterie.....	264
c) La filière textile.....	265
d) Performance de la valorisation des DMA en Corse	265
5. Les traitements des déchets ménagers résiduels en Corse	268
6. Le transport de déchets en Corse	273
7. Conclusion sur la chaîne de gestion des DMA en Corse	275
III. Un secteur régulièrement confronté à des préoccupations de concurrence	276
A. LE RISQUE D'ENTENTE DANS LE SECTEUR DE LA GESTION DES DÉCHETS	277
1. La pratique décisionnelle	277
2. Une nécessaire vigilance sur les marchés publics	278
a) La présence d'oligopoles restreints, voire de monopoles	278
b) Les difficultés rencontrées par le SYVADEC dans l'organisation des marchés publics du transport routier et du stockage des déchets.....	279
<i>Les marchés publics de prestations de services de stockage des déchets résiduels</i>	279
<i>Les marchés publics de prestations de services de transports routiers des déchets en Corse</i>	280
c) La position du SYVADEC	281
d) Les marchés publics des prestations de services de transport des déchets entre la Corse et le continent.....	283
<i>Marchés de transport maritime lancés par le SYVADEC en août 2018</i>	283
<i>Les marchés lancés lors de la crise sanitaire</i>	284
e) Le manque de transparence de la gestion publique des déchets en Corse	285
B. LE RISQUE D'ABUS DE POSITION DOMINANTE DANS LE SECTEUR DE LA GESTION DES DÉCHETS	287

I. Présentation du cadre juridique du service public de la gestion des déchets

663. En France, la gestion moderne des déchets fait l'objet d'une réglementation relativement récente. Jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle, le secteur était très peu réglementé, les déchets collectés par les collectivités étant rassemblés et enfouis dans des dépotoirs et décharges aux abords des zones d'habitation, sans précaution sanitaire particulière.
664. La loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux est venue, pour la première fois, moderniser la gestion publique des déchets en interdisant les dépotoirs non contrôlés. Elle a favorisé l'installation de grandes décharges autour des agglomérations, mais celles-ci étaient seulement destinées à enfouir les déchets, sans prévoir de valorisation. Toutefois, dès la fin des années 1960, certaines grandes villes, comme Rennes, Toulouse ou Besançon, soucieuses de préserver les terrains et de limiter l'implantation des décharges, ont eu recours à la technique d'incinération⁵¹⁸. Des usines d'incinération ont ainsi été implantées aux abords des centres-villes afin d'alimenter leurs réseaux électriques et thermiques en énergie⁵¹⁹.
665. À compter des années 1990, la législation de l'Union européenne a procédé à l'harmonisation des modes de gestion publique des déchets dans les différents États membres. Les directives n° 91/156/CEE du 18 mars 1991 et n° 91/689/CEE du 12 décembre 1991 ont, par exemple, imposé une obligation de planification de la gestion des déchets au niveau national ou territorial. Transposée en France par la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, cette réforme a amorcé un tournant visant à substituer à l'enfouissement pur et simple des déchets, qui prévalait jusqu'alors, une véritable politique de valorisation, dont les premiers incinérateurs des années 1970 avaient été les précurseurs. Elle visait notamment à favoriser le tri sélectif des emballages, au travers de la Responsabilité Élargie du Producteur (« REP »)⁵²⁰, la réduction des déchets à la source, leur gestion par filière spécialisée et leur valorisation organique et énergétique⁵²¹.

⁵¹⁸ L'incinérateur de Rennes a été mis en service le 1^{er} juillet 1968, celui de Toulouse, le 31 décembre 1969 et celui de Besançon, le 11 mai 1971. Pour une liste des incinérateurs installés en France avec leurs dates de mise en service respectives, voir [le lien suivant](#).

⁵¹⁹ En effet, cette technologie consiste à transformer en vapeur sous pression la chaleur dégagée par la combustion des déchets. Cette vapeur est ensuite détendue dans un turboalternateur produisant de l'électricité, qui peut être utilisée pour alimenter un réseau de chaleur urbain ou les industries avoisinantes. Source : Fédération Nationale des Activités de Dépollution et de l'environnement (FNADP), « Valorisation énergétique des déchets ».

⁵²⁰ L'article L. 541-10 du code de l'environnement dispose : « *Il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent* ». Selon l'ADEME, la REP consiste en la prise en charge de la gestion des déchets par les fabricants, distributeurs pour les produits de leurs propres marques et importateurs, qui mettent sur le marché des produits générant des déchets. [Voir le lien suivant](#).

⁵²¹ L'on peut également citer : la directive n° 1999/31/CE du 26 avril 1999, qui a contribué à prévenir et à réduire les effets négatifs de la mise en décharge des déchets sur l'environnement.

666. Ainsi, l'Union européenne réglemente aujourd'hui strictement l'incinération⁵²² des déchets, tout comme leur mise en décharge (c'est-à-dire leur dépôt sur ou dans la terre)⁵²³. Lorsque cette solution n'est pas simplement interdite (comme pour les déchets liquides ou les pneus), elle reste conditionnée à un traitement préalable des déchets, certaines filières faisant en outre l'objet de réglementations plus ciblées⁵²⁴. De même, dans un souci de protection de la santé humaine et de l'environnement, le transfert international ou intra-européen de déchets est très encadré⁵²⁵ (système d'autorisation préalable, notification obligatoire, document de suivi uniforme, inspections par les États membres).
667. Aujourd'hui, la directive n° 2008/98/CE⁵²⁶ constitue la pierre angulaire de ce corpus normatif européen. Elle s'appuie sur trois principes directeurs :
- le principe de prévention, qui comprend deux composantes : la prévention de la production de déchets, d'une part et la prévention du dommage causé par les déchets, d'autre part. Ainsi, les options de gestion des déchets sont hiérarchisées : 1) la préparation en vue de réutilisation, 2) le recyclage, 3) toute forme de valorisation, notamment énergétique, et 4) l'élimination. Les progrès des États membres en matière de prévention sont mesurés à l'aide d'indicateurs de performance⁵²⁷ ;
 - le principe du pollueur-payeur, selon lequel le coût de la gestion de déchets doit être supporté par leurs producteurs ;
 - le principe de la REP, selon lequel la responsabilité des déchets issus de produits en fin de vie peut incomber aux entreprises les ayant mis sur le marché. Ainsi, des filières REP ont été mises en place pour organiser la prévention et la gestion de ces déchets spécifiques⁵²⁸ (emballages ménagers ou équipements électriques et électroniques, par exemple).

⁵²² Directive n° 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), JOCE, L 334, 17 décembre 2010.

⁵²³ Directive n° 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets, JOCE, L 182, 16 juillet 1999.

⁵²⁴ Citons par exemple les directives concernant les véhicules hors d'usage (Directive n° 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000, qui a fait l'objet de modifications successives ; voir la version consolidée, les équipements électriques et électroniques (Directive n° 2012/19/UE du 4 juillet 2012), ou encore les déchets d'emballage (Directive n° 2018/852/UE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018).

⁵²⁵ Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets, JO, L 190, 12 juillet 2006.

⁵²⁶ Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives (la directive 75/439/CEE du Conseil du 16 juin 1975 concernant l'élimination des huiles usagées, la directive 91/689/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux et la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets), JOCE, L 312, 22 novembre 2008.

⁵²⁷ Ces indicateurs sont fixés par les plans de prévention de déchets que les États membres doivent établir avant le 12 décembre 2013 sur la base d'analyses qualitatives et quantitatives comparatives (*benchmarks*).

⁵²⁸ Voir le cadre général de responsabilité élargie des producteurs : lien vers le site internet du ministère de la Transition écologique et solidaire.

668. Fixant initialement un objectif de taux de recyclage et de réemploi des Déchets Ménagers et Assimilés (« DMA ») de 50 % à l'horizon 2020, la directive de 2008 a été révisée en 2018⁵²⁹. Elle vise désormais des taux de recyclage des déchets municipaux⁵³⁰ et des emballages encore plus ambitieux : 55 % en 2025, 60 % en 2030 et 65 % en 2035 pour les premiers ; 65 % en 2025 et 70 % en 2030 pour les seconds.
669. Ceci rappelé, avant de présenter l'organisation de la collecte et du traitement des déchets (B), il convient de revenir sur la planification de leur prévention et de leur gestion au niveau national et local (A).

A. LA PLANIFICATION DE LA PRÉVENTION ET DE LA GESTION DES DÉCHETS

670. En France, les dispositions concernant la gestion des déchets, qui découlent largement des réglementations européennes présentées ci-avant, sont codifiées au titre IV du livre V de la partie législative du code de l'environnement relatif aux déchets (articles L. 541-1 et suivants).
671. Selon la définition qu'en donne ce code, « *toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* » constitue un déchet⁵³¹. Selon sa nature, sa stabilité et sa provenance, ce déchet peut être considéré comme :

⁵²⁹ Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

⁵³⁰ Les déchets municipaux sont définis par le 2) ter de l'article 3 de la directive n° 2008/98/CE dans sa nouvelle version à l'issue de sa modification par la directive n° 2018/851 : « a) les déchets en mélange et les déchets collectés séparément provenant des ménages, y compris le papier et le carton, le verre, les métaux, les matières plastiques, les biodéchets, le bois, les textiles, les emballages, les déchets d'équipements électriques et électroniques, les déchets de piles et d'accumulateurs, ainsi que les déchets encombrants, y compris les matelas et les meubles; b) les déchets en mélange et les déchets collectés séparément provenant d'autres sources lorsque ces déchets sont similaires par leur nature et leur composition aux déchets provenant des ménages; Les déchets municipaux n'incluent pas les déchets provenant de la production, de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, des fosses septiques et des réseaux d'égouts et des stations d'épuration, y compris les boues d'épuration, les véhicules hors d'usage ou les déchets de construction et de démolition ».

⁵³¹ Article L. 541-1-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction actuellement en vigueur issue de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020. Auparavant, la définition du déchet figurait à l'article L. 541-1 du code de l'environnement, l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 ayant repris, pour la codifier, la définition prévue à l'article 1^{er} de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux : « *tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon* ».

- « dangereux »⁵³² ou, à l'inverse, « non dangereux », selon qu'il présente (ou non) certaines propriétés listées dans une nomenclature européenne⁵³³, par exemple s'il est explosif, comburant, inflammable, irritant, nocif, toxique, cancérigène, corrosif, infectieux, mutagène ou toxique pour la reproduction⁵³⁴ ;
- « inerte », s'il « *ne subit aucune modification physique, chimique ou biologique importante, ne se décompose pas, ne brûle pas, ne produit aucune réaction physique ou chimique, n'est pas biodégradable et ne détériore pas les matières avec lesquelles il entre en contact d'une manière susceptible d'entraîner des atteintes à l'environnement ou à la santé humaine* »⁵³⁵ ;
- « ménager » ou, à l'inverse, issu « d'activités économiques », selon que son producteur est ou n'est pas un ménage⁵³⁶ ;
- « biodéchet », s'il répond à la définition suivante : « *tout déchet non dangereux biodégradable de jardin ou de parc, tout déchet non dangereux alimentaire ou de cuisine issu notamment des ménages, des restaurants, des traiteurs ou des magasins de vente au détail, ainsi que tout déchet comparable provenant des établissements de production ou de transformation de denrées alimentaires* »⁵³⁷.

672. La planification de la prévention et de la gestion de déchets est mise en œuvre à la fois au niveau national (1) et territorial (2).

1. LA PLANIFICATION À L'ÉCHELON NATIONAL

673. Les plans nationaux de prévention des déchets sont établis par le ministère chargé de l'environnement. Celui actuellement en vigueur, approuvé par un arrêté du 18 août 2014⁵³⁸, encadre la période de 2014-2020 pour toutes les catégories de déchets.

674. Ce plan donne de la prévention des déchets la définition suivante : « *La prévention des déchets porte sur toutes les étapes du cycle de vie du produit, de production et de consommation, avant la prise en charge du déchet par un opérateur ou par la collectivité* ».

⁵³² Les deuxième et troisième alinéas de l'article R. 541-8 du code de l'environnement définissent respectivement le déchet dangereux comme « *tout déchet qui présente une ou plusieurs des propriétés de dangers énumérées à l'annexe III de la directive 2008/98/ CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives. Ils sont signalés par un astérisque dans la liste des déchets mentionnée à l'article R. 541-7* » ; et le déchet non dangereux comme « *tout déchet qui ne présente aucune des propriétés qui rendent un déchet dangereux* ».

⁵³³ Annexe III de la directive 2008/98/ CE précitée.

⁵³⁴ De même, sont dangereux les déchets qui, au contact de l'eau, de l'air ou d'un acide, dégagent un gaz toxique ou très toxique ou qui sont susceptibles, après élimination, de donner naissance, par quelque moyen que ce soit, à une autre substance, par exemple un produit de lixiviation, qui possède l'une de ces caractéristiques. Les lixiviats sont une fraction liquide produite à partir des déchets lors de leur stockage et sous l'action conjuguée de l'eau de pluie et de la fermentation naturelle. Riches en matière organique et en éléments traces, ces lixiviats ne peuvent être rejetés directement dans le milieu naturel et doivent être soigneusement collectés et traités.

⁵³⁵ Quatrième alinéa de l'article R. 541-8 du code de l'environnement.

⁵³⁶ Cinquième et sixième alinéas de l'article R. 541-8 du code de l'environnement.

⁵³⁷ Septième alinéa de l'article R. 541-8 du code de l'environnement.

⁵³⁸ Arrêté du 18 août 2014 approuvant le plan national de prévention des déchets 2014-2020 en application de l'article L. 541-11 du code de l'environnement, JORF n° 0198 du 28 août 2014, p. 14450, texte n° 10.

depuis l'extraction de la matière première jusqu'à la réutilisation et le réemploi. La réduction de la quantité de déchets produits par le réemploi permet d'éviter non seulement les impacts négatifs liés au traitement des déchets mais aussi ceux engendrés par la production du bien auquel se substitue le bien réemployé (consommation de ressources minérales et énergétiques fossiles etc...) ». La prévention vise donc à amoindrir l'impact des déchets produits sur l'environnement en réduisant leur quantité ou/et leur nocivité.

675. Dans une démarche de programmation pluriannuelle, les objectifs nationaux de réduction et de valorisation des déchets ont été ajustés à plusieurs reprises au cours de la dernière décennie :

- dans un premier temps, la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle 1 ») a établi un objectif de réduction de 7 % par an et par habitant des ordures ménagères (« OM ») pendant 5 ans. Elle a par ailleurs fixé à 45 % l'objectif de taux de valorisation matières et organique des déchets en 2015, avec une baisse de 15 % des déchets enfouis ou incinérés en 2012. Ces objectifs ont été complétés par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (dite « Grenelle 2 »), qui a posé le principe d'une limitation de la capacité de stockage et d'incinération à 60 % des déchets produits ;
- dans un deuxième temps, le plan 2014-2020 précité a fixé un objectif de réduction de 7 % des DMA par habitant entre 2010 et 2020 et a prévu une stabilisation des déchets des activités économiques à l'horizon 2020 ;
- dans un troisième temps, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a fixé un objectif de réduction plus ambitieux (-10 % de DMA produits par habitant entre 2010 et 2020) et a prévu une baisse des déchets non dangereux⁵³⁹ mis en décharge de 30 % sur la même période, rehaussée à 50 % entre 2013 et 2025. Le taux de valorisation de ces déchets non dangereux est fixé à 55 % pour 2020, à 65 % pour 2025.

676. Plus récemment, la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a fixé à l'horizon 2030 des objectifs de réduction de la production de déchets, par rapport à 2020, de respectivement 15 % pour les DMA par habitant et de 5 % pour les déchets d'activités économiques. En mesure « phare », la loi prévoit un recyclage total des plastiques d'ici 2025 et l'interdiction générale de la mise sur le marché des emballages en plastique à usage unique à l'horizon 2040. Elle prévoit enfin diverses dispositions visant à informer et guider les consommateurs afin d'encourager les gestes de tri. Par exemple, la couleur des poubelles de tri va être harmonisée sur tout le territoire, au plus tard, d'ici fin 2022.

2. LA PLANIFICATION À L'ÉCHELON LOCAL

677. À l'échelle locale, la planification de la prévention et de la gestion des déchets relève d'une compétence partagée entre différents acteurs (a). En Corse, différents plans de prévention et de gestion de déchets ont été mis en place par la Collectivité de Corse (b), sans que leurs résultats soient encore pleinement perceptibles (c).

⁵³⁹ Selon la directive n° 2008/98/CE du 19 novembre 2018, sont considérés comme non dangereux les déchets ne contenant pas les substances définies à l'annexe III de la directive (listant les propriétés qui rendent les déchets dangereux).

a) La répartition des compétences en matière de planification de la gestion des déchets

678. De 1992 à 2017, plusieurs types de plans se sont succédé au niveau des territoires :
- entre 1992 et 2010 : un plan régional d'élimination des déchets dangereux et un plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés ont été mis en place. La loi de 1992 a d'abord placé l'élaboration de ces plans sous la responsabilité des préfets de régions et de départements, puis ces compétences ont été transférées aux conseils régionaux et départementaux, respectivement en 2002⁵⁴⁰ et 2005⁵⁴¹ ;
 - entre 2011 et 2017 : avec la loi Grenelle II précitée et l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets, ont été mis en place un plan régional d'élimination des déchets dangereux (« PREDD ») élaboré par les conseils régionaux, un plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux (« PPGDND ») élaboré par les conseils généraux et le conseil régional d'Ile-de-France (par exception), et un plan de prévention et de gestion des déchets issus des chantiers du bâtiment et des travaux publics (« PPGDBTP ») élaboré par les conseils généraux, le conseil régional de l'Ile-de-France et la Collectivité territoriale de Corse.
679. La loi NOTRe de 2015 précitée a finalement transformé ces différents plans en un document unique : le Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets (« PRPGD »), élaboré à l'échelle régionale. Ces nouveaux plans doivent être mis en place une fois que les plans régionaux et départementaux actuellement en vigueur seront arrivés à échéance. La date de leur mise en œuvre peut donc différer selon les collectivités.
680. Selon l'article L. 541-13 du code de l'environnement, pour atteindre les objectifs nationaux⁵⁴², le PRPGD comprend notamment⁵⁴³ un état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets selon leur origine, leur nature, leur composition et les modalités de leur transport (II, 1°), des analyses prospectives de l'évolution tendancielle des quantités de déchets à traiter à six ans et douze ans (2°), des objectifs régionaux⁵⁴⁴ en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets, ainsi que les priorités à retenir pour les atteindre (3°), et une planification à six et douze ans, mentionnant notamment les installations à créer ou à adapter afin d'atteindre ces objectifs (4°), dans le respect d'« *une limite aux capacités annuelles d'élimination des déchets non dangereux non inertes* » (IV) que ce PRPGD fixe au regard de ces objectifs régionaux, nécessairement en deçà d'un seuil fixé par décret en Conseil d'État. L'article R. 541-17 du code de l'environnement pose ainsi deux limites à la capacité annuelle d'élimination des déchets non dangereux non inertes par stockage et par incinération respectivement, qui s'appliquent « *aux projets de création de toute nouvelle installation, aux projets d'extension de capacité d'une installation existante ou aux projets de modification substantielle de la nature des déchets admis dans une telle*

⁵⁴⁰ En vertu de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse et de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

⁵⁴¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁵⁴² Article L. 541-1 du code de l'environnement.

⁵⁴³ Est également prévu un plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire (5°).

⁵⁴⁴ Il s'agit d'une déclinaison régionale des objectifs nationaux adaptée aux particularités territoriales.

installation » : au plus 70 % en 2020 et 50 % en 2025 de la quantité de ces déchets admis en installation de stockage en 2010, et au plus 75 % en 2020 et 50 % en 2025, de la quantité de ces mêmes déchets admis dans une installation d'incinération en 2010.

681. S'agissant plus spécifiquement de la Corse, la loi n° 2002/92 du 22 janvier 2002 a confié à la Collectivité territoriale de Corse (aujourd'hui Collectivité de Corse – CdC) le soin de définir une politique globale de planification des déchets en Corse, qui comprend l'élaboration et la révision des plans. Dans sa rédaction actuellement en vigueur, l'article L. 4424-37 du CGCT prévoit que le PRPGD y est élaboré « à l'initiative » de la CdC, par une commission composée de représentants de celle-ci, « *des communes et de leurs groupements compétents en matière de collecte ou de traitement des déchets, des services et organismes de l'État concernés, notamment l'agence régionale de santé, des chambres consulaires, des organisations professionnelles concourant à la production et à la gestion des déchets et des associations agréées de protection de l'environnement* ». Le projet de plan est élaboré par la CdC « *après avis des commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques et du conseil économique, social, environnemental et culturel de Corse, soumis à enquête publique [...] puis approuvé par l'Assemblée de Corse* ». L'Assemblée de Corse fixe également par ses délibérations les « *modalités et procédures d'élaboration, de publication, de suivi, d'évaluation et de révision* »⁵⁴⁵ du PRPGD de la Corse. À l'heure actuelle, le PRPGD de Corse est en cours d'élaboration.
682. Outre sa compétence d'élaboration de ces PRPGD, la CdC investit, via l'Office de l'environnement de la Corse, dans différentes opérations en lien avec la gestion des déchets, dans le cadre des conventions pluriannuelles. À titre d'illustration, le tableau suivant établit une liste d'opérations subventionnées⁵⁴⁶ :

⁵⁴⁵ Article L. 4424-38 du CGCT.

⁵⁴⁶ Source : Office d'Environnement de la Corse.

Tableau n° 47 – Liste d’opérations subventionnées par l’Office de l’environnement de la Corse

Prévention	Technologies de réduction à la source des déchets
	Equipements de prévention
	Opérations de promotion du compostage domestique
	Gestion de proximité des déchets organiques (hors compostage domestique individuel des particuliers)
	Ressourceries-recycleries, activités de réemploi
	Investissement pour la mise en œuvre de la tarification incitative en habitat collectif et dense
	Programme complet d'actions de mise en œuvre de la tarification incitative par les collectivités
Investissements liés à la collecte pour valorisation	Collecte séparative de bio- déchets
	Autre collecte séparative
	Rénovation complète de déchèterie avec obligation de récupération de nouveaux flux et conformité à la grille ADEME
Investissements liés à la préparation à la valorisation	Centre de tri et de surtri : DMA, DAE
Investissements liés à la valorisation	Unité de recyclage
	Valorisation organique (compostage dont équipement d'hygiénisation)
	Méthanisation
	Valorisation de digestats
Aide à la décision	
Etudes de diagnostic	
Etudes d’accompagnement de projet	
Animation des opérations groupées d’aide à la décision	

683. L’Agence de l’Environnement et de la Maîtrise de l’Énergie (« ADEME ») compte parmi les opérateurs de l’État⁵⁴⁷ qui participent à la mise en œuvre des politiques publiques de la gestion des déchets en Corse. Dans le cadre de cette mission d’accompagnement, l’agence exerce principalement une fonction de conseil en tant qu’expert de la gestion publique des déchets. Ses conseils sont destinés aux collectivités locales, aux pouvoirs publics, aux entreprises, et au grand public. En outre, elle contribue financièrement aux projets dans le domaine de la gestion des déchets au travers de contrats passés avec les collectivités territoriales corses et alloue des aides financières aux entreprises et aux établissements publics corses. En 2018, l’ADEME a participé au financement des activités de la collecte de biodéchets, telles que la création d’une plateforme de compostage bio par le Syndicat de valorisation des déchets en Corse (« SYVADEC », cf. *infra*) à Corte ou encore la collecte des biodéchets et d’emballages en porte-à-porte par la Communauté d’agglomérations de Bastia⁵⁴⁸.
684. Enfin, la Direction Régionale de l’Environnement, de l’Aménagement et du Logement (« DREAL »), placée sous l’autorité du Préfet de région, joue un rôle de pilotage et de mise en œuvre des politiques environnementales de l’État, y compris en matière de gestion des déchets.

⁵⁴⁷ Article L. 131-3 du code de l’environnement : « I. – L’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie est un établissement public de l’État à caractère industriel et commercial. / II. – Cet établissement public exerce des actions, notamment d’orientation et d’animation de la recherche, de prestation de services, d’information et d’incitation dans chacun des domaines suivants : [...] 2° La prévention de la production de déchets, dont la lutte contre le gaspillage alimentaire ; la gestion des déchets ; la transition vers l’économie circulaire ; la protection des sols et la remise en état des sites pollués ; [...] ».

⁵⁴⁸ ADEME de Corse, Rapport d’activité de 2018.

b) L'historique des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets en Corse

685. De 2002 à 2015, les orientations de la politique publique de gestion des déchets applicable en Corse étaient formalisées dans deux documents : un Plan Interdépartemental des Déchets Ménagers et Assimilés (PIEDMA) et un Plan Régional des Déchets Industriels (PREDIS). Ces plans avaient été validés respectivement par l'arrêté inter-préfectoral du 17 décembre 2002 et l'arrêté préfectoral du 21 septembre 2004. Toutefois, le projet d'installer une unité de valorisation énergétique (UVE) de grande capacité (i.e. incinérateur) ayant suscité l'opposition d'une partie de la population⁵⁴⁹, l'Assemblée de Corse, par délibération n° 08/198 du 30 octobre 2008, a engagé une révision des dispositions des plans PIEDMA et PREDIS relatives à l'élimination thermique des déchets.
686. **Par une délibération du 25 novembre 2010⁵⁵⁰, l'Assemblée de Corse a exclu tout traitement thermique de déchets sur l'île** (incinération, thermolyse ou gazéification autre que les voies de transformation de la matière organique en biogaz). Dans le rapport joint à cette délibération, le président du Conseil exécutif de Corse indiquait que « *le procédé ultime de traitement thermique par valorisation énergétique liée à l'incinération a été remis en cause pour des raisons tant économiques, sanitaires qu'environnementales* », ce procédé ne respectant pas, selon lui, « *le principe de la proximité de traitement de déchets* ».
687. Les priorités et les objectifs actuels de la gestion des déchets non dangereux en Corse ont été fixés par le **Plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND)**, approuvé par deux délibérations de l'Assemblée de Corse adoptées lors des sessions des 30 et 31 janvier 2014 et du 17 juillet 2015⁵⁵¹, remplaçant ainsi le PIEDMA. Les 7 axes d'action en matière de la gestion locale des déchets sont les suivants :
- améliorer la connaissance des déchets et le suivi de leur gestion sur le territoire ;
 - maîtriser et réduire la production des déchets en menant un effort important de prévention et de réduction à la source ;
 - inscrire les projets de tous les acteurs dans une politique de développement durable, visant la maîtrise et l'équité des coûts à long terme ;
 - améliorer les performances en matière de collecte sélective, de façon à mieux capter le gisement mobilisable dans des conditions organisationnelles et économiques optimisées ;
 - améliorer de façon notable le recyclage et la valorisation des déchets et n'enfouir que des déchets ultimes ;
 - se doter d'outils de traitement pérennes et performants, favorisant la gestion de proximité, sans exclure le principe de coopération intercommunale ;
 - contribuer à une meilleure gestion des déchets des entreprises et de l'artisanat.
688. Outre la mise en place d'une collecte sélective sur l'ensemble du territoire dès 2015, ce plan fixe l'objectif d'un taux de valorisation des déchets ménagers résiduels (DMR) de 45 % en 2024. **Il consacre le refus de l'élimination thermique des déchets et fixe un ensemble**

⁵⁴⁹ Voir le rapport n° 2015/E3/125 du Président du conseil exécutif de Corse concernant le PPDND présenté lors de la 3^e session extraordinaire de 16 et 17 juillet 2015 de l'Assemblée de Corse, p. 2.

⁵⁵⁰ Délibération du 25 novembre 2010 n° 10/202 AC.

⁵⁵¹ Assemblée de Corse, délibérations lors des sessions des 30 et 31 janvier 2014 (14/016 AC) et du 17 juillet 2015 (15/205 AC).

d'objectifs quantitatifs à atteindre, par exemple une réduction de la production des déchets dangereux de 7 % entre 2016 et 2021, puis de 15 % entre 2016 et 2028.

689. Enfin, les plans d'action élaborés par la CdC orientent les politiques locales de réduction et de traitement des déchets.

- **par une délibération du 27 mai 2016** (n° 16/113 AC), l'Assemblée de Corse a adopté le Plan d'action pour la réduction et le traitement des déchets, axé sur le tri à la source ;
- **par une délibération du 26 octobre 2018** (n° 2018/420 AC), l'Assemblée de Corse a également approuvé le Plan d'action sur les déchets 2018-2021, orienté autour de cinq axes d'action : 1) le développement du tri à la source (avec un taux-cible de 60 % en 2021), notamment par la génération du traitement des biodéchets et des collectes en porte-à-porte, qui constitue une priorité ; 2) la création, à l'horizon 2021 et 2022, de centres de tri multifonction après collecte, qui associeront tri des matériaux issus des collectes sélectives, tri des déchets industriels banals (DIB) et des déchets de déchetteries et tri des déchets ménagers résiduels pour stabilisation, pour compléter l'axe précédent ; 3) l'ouverture de nouveaux centres de stockage de déchets ultimes, avec pour objectif de limiter ce stockage à moins de 40 % du total des ordures ménagères produites en Corse (soit environ 90 000 tonnes par an) à moyen terme, puis de le diminuer progressivement jusqu'à 20 % ; 4) favoriser le recyclage et le réemploi local des déchets ; et 5) maîtriser le coût de la gestion publique des déchets, en mettant notamment en place des partenariats publics privés et en recourant, dans la mesure du possible, au transport ferroviaire des déchets.

**Encadré – Crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19 :
les propositions en matière de la gestion des déchets dans le plan de relance
de la CCI de Corse**

En juillet 2020, la Chambre de commerce et d'industrie de Corse, se fondant sur les résultats d'une enquête effectuée par le cabinet EY auprès de 1 746 entreprises corses, a proposé au gouvernement un plan de redémarrage économique de la Corse, dans lequel elle a prévu de « *relancer les réflexions sur le projet de centre de valorisation thermique des déchets, mais dans une approche plus globale soutenant la structuration de la filière d'économie circulaire des déchets* », afin de soulager les sites d'enfouissement qui étaient systématiquement en surcapacité. Pour ce faire, elle a proposé « *de lancer une étude d'impact neutre qui évaluera les enjeux économiques, sociaux et environnementaux à court, moyen et long terme d'une option «avec centre de valorisation thermique* » et d'une option « *sans centre de valorisation thermique* » (entreposage et exportation des déchets), dans une perspective de création d'une économie circulaire de gestion des déchets⁵⁵².

En outre, le plan propose d'expérimenter la mise en place d'une redevance déchets incitative basée sur le nombre de collectes et la production réelle de déchets par les foyers.

Enfin, il préconise le déploiement d'un système de consignes de bouteilles en verre, plastique et de canettes afin d'améliorer leur recyclage et de désengorger les centres de stockage.

⁵⁵² CCI de Corse, Contribution à l'élaboration du Plan de redémarrage économique corse, juillet 2020, p. 78.

c) Les effets de la planification de la prévention des déchets ménagers et assimilés (DMA) en Corse

690. Une des composantes importantes de la politique de prévention des déchets ultimes est leur réduction à la source, qui permet de limiter les tonnages à collecter, à transporter et à traiter. Une prévention à la source réussie a donc des conséquences positives en termes de coût.
691. Dans ce domaine, le PPGDND de la Corse a identifié trois actions principales :
- développer les déchetteries, afin de récupérer plus efficacement les déchets recyclables : le nombre d'installations a connu une forte croissance au cours de la dernière décennie : 33 déchetteries en 2018, contre 21 en 2010, ce qui a permis la constitution d'un réseau significatif ;
 - développer le compostage individuel et collectif, pour limiter notamment la collecte de biodéchets ;
 - sensibiliser la population aux enjeux de la prévention des déchets⁵⁵³, en développant un certain nombre de programmes de sensibilisation des citoyens : par exemple, le programme EcoScola du SYVADEC vise à aider les écoles à réduire la production de déchets, en limitant le gaspillage alimentaire dans les cantines scolaires et en favorisant les gestes de tri, ou l'appel à projets « *Zéro Déchet Zéro Gaspillage* », qui a permis à des collectivités de bénéficier d'un financement de l'ADEME pour recruter des agents chargés de sensibiliser le grand public aux objectifs nationaux et régionaux fixés à l'horizon 2025⁵⁵⁴.
692. Si les déchets détournés de la collecte sont, par définition, difficilement quantifiables, il convient toutefois de noter que le tonnage total des DMA en Corse n'a pas diminué entre 2010 et 2018, mais a au contraire, augmenté de 4,7 %. Comme le montre le tableau ci-dessous, le tonnage des DMA produits en Corse est, en partie, affecté par l'évolution de la fréquentation touristique. Il est aussi lié à une hausse du nombre de résidents depuis 2010.

⁵⁵³ PPDND de la Corse, p. 53.

⁵⁵⁴ ADEME, Bilan et perspectives des déchets en Corse, Edition 2017.

Tableau n° 48 – Tonnage des déchets ménagers et assimilés produits en Corse

Évolution du tonnage global des DMA en Corse par rapport à 2010, en comparaison de l'évolution du nombre d'habitants et des nuitées dans les hôtels ⁵⁵⁵	2010	2015	2017	2018
Total DMA (En tonne)	231 445	215 711	231 318	242 423
Écart par rapport à 2010	-	- 6,8 %	- 0,1%	+ 4,7 %
Habitants	309 693	327 383	333 542	336 469
Écart par rapport à 2010	-	+ 5,7 %	+ 7,7 %	+ 8,6 %
Nombre de nuitées passées dans les hôtels en Corse	3 109 000	3 031 200	3 270 600 Dont 2 849 000 d'avril en septembre	3 288 700 Dont 2 882 700 d'avril en septembre
Évolution par rapport à 2010	-	- 2,5 %	+ 5,1 %	+ 5,8 %

Source : Observatoire territorial des déchets, INSEE, retraitement Autorité de la concurrence.

B. L'ORGANISATION DE LA GESTION PUBLIQUE DES DÉCHETS

693. À l'instar de la distribution d'eau potable et de l'assainissement des eaux usées ou de la gestion des halles et marchés municipaux, la gestion des déchets ménagers relève des services publics industriels et commerciaux (« SPIC ») communaux régis par le chapitre IV du titre II du livre II de la deuxième partie du CGCT, et plus précisément par la Section 3 (« Ordures ménagères et autres déchets », articles L. 2224-13 à L. 2224-17-1).
694. Ces dispositions délimitent le périmètre du service public local de la gestion des déchets ménagers (1), désignent les acteurs qui y participent (2) ainsi que les modalités de son financement (3).

1. LE PÉRIMÈTRE DU SERVICE PUBLIC LOCAL DE GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS

695. En vertu de l'article L. 2224-13 du CGCT, les seuls déchets dont la collecte et le traitement relèvent de la compétence obligatoire des collectivités locales sont les DMA : « *Les communes, la métropole de Lyon ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, la collecte et le traitement des déchets des ménages* »⁵⁵⁶.

⁵⁵⁵ Source : INSEE Corse, Bilan annuel du tourisme 2015, INSEE Corse dossier n° 4, juin 2016 ; INSEE Corse, Bilan annuel du tourisme 2017, INSEE Corse dossier n° 9, mai 2018 ; INSEE, Nouvelle progression de la fréquentation hôtelière, saison 2018, INSEE Flash Corse n° 36, décembre 2018.

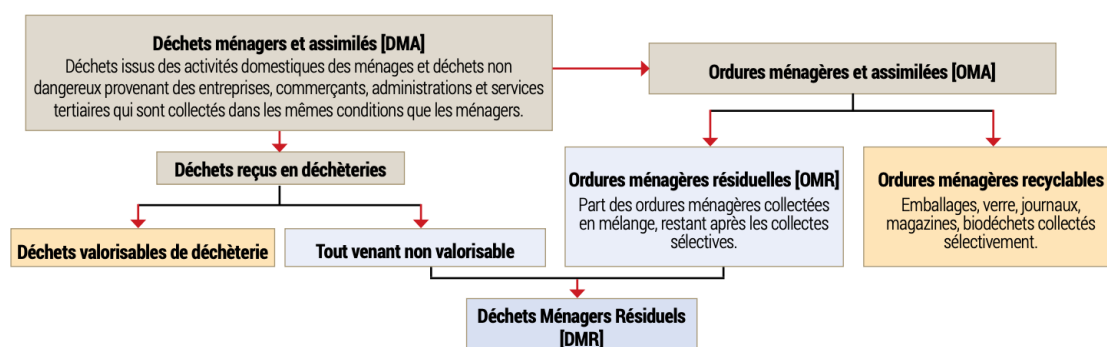
⁵⁵⁶ Article L. 2224-13 du CGCT, dans sa version actuellement en vigueur issue de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020.

696. Selon les définitions qu'en donne l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement, cette mission inclut, pour la collecte : les opérations « *de ramassage des déchets en vue de leur transport vers une installation de traitement des déchets* » et, pour le traitement : les opérations « *de valorisation ou d'élimination, y compris la préparation qui précède la valorisation ou l'élimination* »⁵⁵⁷, définies comme « *toute opération dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en substitution à d'autres substances, matières ou produits qui auraient été utilisés à une fin particulière, ou que des déchets soient préparés pour être utilisés à cette fin, y compris par le producteur de déchets* » (valorisation) et comme « *toute opération qui n'est pas de la valorisation même lorsque ladite opération a comme conséquence secondaire la récupération de substances, matières ou produits ou d'énergie* » (élimination).
697. En sus des déchets des ménages proprement dits, les communes peuvent aussi prendre en charge la collecte et le traitement de certains déchets provenant des activités économiques⁵⁵⁸ (i.e. artisanales et commerciales, de bureau pour les entreprises ou administratives ou hospitalières pour les administrations publiques) qui, du fait de leurs caractéristiques, peuvent leur être « assimilés », n'étant pas soumis à des techniques particulières de collecte et de traitement et demeurant en quantités limitées. À l'inverse, les déchets des activités économiques qui ne sont pas assimilables aux déchets ménagers ne relèvent pas du périmètre du service public communal : les opérateurs économiques privés produisant ces déchets doivent normalement les gérer eux-mêmes, en confiant généralement à un prestataire privé leur collecte et/ou gestion.
698. Comme le montre le graphique ci-dessous, ces DMA peuvent faire l'objet de sous-segmentations en fonction des moyens de collecte (dépôt en déchetterie ou collecte sélective) et des possibilités de valorisation. Ainsi, les déchets ménagers reçus en déchetterie peuvent être ou non « valorisables » et les ordures ménagères collectées « recyclables » ou non. L'ensemble de ce qui ne peut être ni recyclé ni valorisé forme les déchets ménagers résiduels (DMR).

⁵⁵⁷ Article L. 541-1-1 du code de l'environnement, dans sa version actuellement en vigueur issue de l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010.

⁵⁵⁸ Voir l'article L. 2224-14 du CGCT : « *Les collectivités visées à l'article L. 2224-13 assurent la collecte et le traitement des autres déchets définis par décret, qu'elles peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières.* ». Voir la campagne de caractérisation nationale des déchets ménagers et assimilés (DMA), qui distingue dans cette catégorie de déchets entre déchets des ménages et déchets des activités économiques : [lien. La collecte et le traitement des déchets assimilés est une compétence facultative des collectivités](#), comme l'indique le rapport de la Cour des comptes de septembre 2011 : « *les "caractéristiques et quantités produites" ainsi que les "sujétions techniques particulières" qui permettraient de définir les types de déchets assimilés devant être pris en charge par le service public ne sont définies ni par la loi ni par le règlement. Elles relèvent donc de l'appréciation des collectivités, lesquelles peuvent ainsi déterminer librement les conditions de collecte et de traitement des déchets dits assimilés* ». Voir Rapport public thématique de la Cour des comptes, septembre 2011, « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés », p. 23.

Graphique n° 8 – Composition des déchets ménagers et assimilés (DMA)

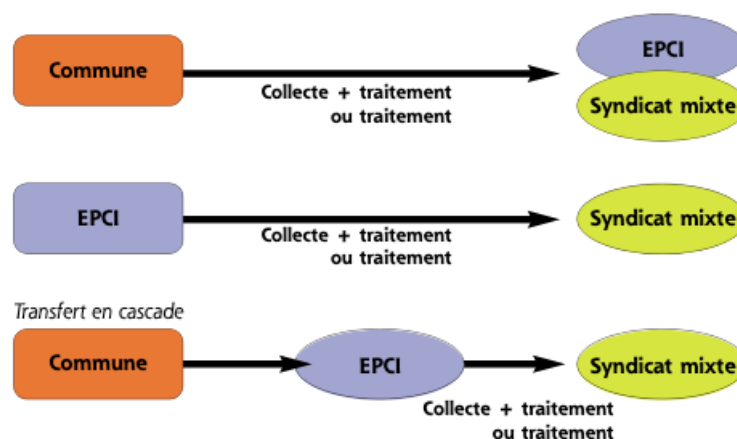


Source : ADEME, Bilan et perspectives des déchets en Corse, édition 2017

2. L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC LOCAL DE GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS

699. Si le service public de la collecte et du traitement des déchets incombe traditionnellement aux communes, la mutualisation de ces compétences constitue un enjeu fondamental. Ainsi, la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 2224-13 du CGCT dispose que : « Les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, ainsi que les opérations de transport qui s'y rapportent ».
700. Selon l'ADEME, dans leur mission de gestion de déchets, les communes sont confrontées à une réglementation constamment renforcée et à des investissements lourds, de sorte que cette mutualisation leur permet « de réduire les coûts de fonctionnement et d'investissement, d'optimiser la logistique liée à la collecte et au transport et de coordonner l'ensemble des actions de prévention et de sensibilisation »⁵⁵⁹.

Graphique n° 9 – Schéma synthétique de la mutualisation des compétences dans le cadre de la collecte et du traitement des déchets



Source : ADEME et Association AMORCE⁵⁶⁰

⁵⁵⁹ AMORCE, L' élu et les déchets, juin 2017.

⁵⁶⁰ Guide juridique et fiscal du service public de gestion des déchets, ADEME et Association AMORCE, Fiche « le fractionnement de la compétence », p. 24.

701. Selon le périmètre retenu pour ce transfert de compétences, la zone de césure entre collecte et traitement n'est pas stricte : *« les opérations de transport, de transit ou de stockage qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions »*⁵⁶¹. Ainsi, la gestion des déchetteries, les quais de transferts ou encore la collecte sélective en apport volontaire peuvent faire partie de la compétence « collecte » ou de la compétence « traitement »⁵⁶².
702. L'étendue des prestations rendues dans le cadre du service public de la collecte et du traitement des DMA *« est fixée par les communes ou leurs groupements dans le cadre des plans de prévention et de gestion des déchets »*⁵⁶³. Les *« conditions minimales d'exécution de ces services, notamment quant aux fréquences de collecte »*, sont précisées par décret en Conseil d'État *« en fonction des caractéristiques démographiques et géographiques des communes »*⁵⁶⁴.
703. Ainsi, l'article R. 2224-24 du CGCT prévoit que dans *« les zones agglomérées groupant plus de 2000 habitants permanents, qu'elles soient comprises dans une ou dans plusieurs communes, les ordures ménagères résiduelles sont collectées au moins une fois par semaine en porte à porte »* (I). Cette exigence s'impose également aux communes « touristiques »⁵⁶⁵, ainsi qu'aux *« zones agglomérées groupant plus de 2 000 habitants »*⁵⁶⁶ pendant la saison touristique (III). En revanche, dans *« les autres zones, les ordures ménagères résiduelles sont collectées au moins une fois toutes les deux semaines en porte à porte »* (II). Sous certaines conditions⁵⁶⁷, ces dispositions sont inapplicables lorsqu'une collecte des ordures ménagères résiduelles par apport volontaire a été mise en place.
704. En présence de terrains de camping ou de caravaning ou encore d'aires d'accueil, la collecte des ordures ménagères résiduelles (« OMR ») y est réalisée *« à partir d'un point de dépôt spécialement aménagé sur ces terrains ou aires d'accueil ou à leur proximité immédiate »*⁵⁶⁸ selon la même fréquence hebdomadaire minimale.
705. Enfin, le service public de la collecte et du traitement des déchets peut être exploité en régie, affermé ou concédé⁵⁶⁹ par les autorités locales compétentes. En d'autres termes, les collectivités peuvent opter pour une gestion directe ou déléguée. Alors que la régie leur

⁵⁶¹ Article L. 2224-13 du CGCT, deuxième alinéa, dernière phrase.

⁵⁶² Guide juridique et fiscal du service public de gestion des déchets, ADEME, fiche « définition et contenu du service public », p. 23.

⁵⁶³ Article L. 2224-15 du CGCT, premier alinéa.

⁵⁶⁴ Article L. 2224-15 du CGCT, second alinéa.

⁵⁶⁵ L'article L. 133-11 du code du tourisme précise les conditions dans lesquelles une commune peut être considérée comme « touristique ».

⁵⁶⁶ Article R. 2224-24 du CGCT.

⁵⁶⁷ Article R. 2224-24, IV, du CGCT : il convient que cette collecte par apport volontaire *« offre un niveau de protection de la salubrité publique et de l'environnement ainsi qu'un niveau de qualité de service à la personne équivalents à ceux de la collecte en porte à porte »*.

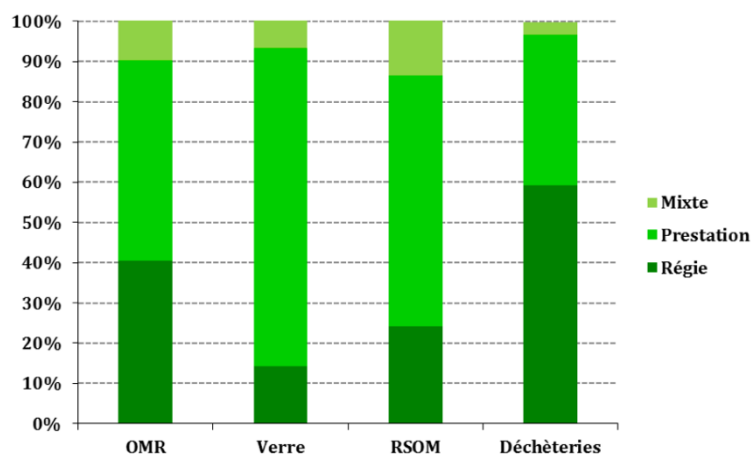
⁵⁶⁸ Article R. 2224-25 du CGCT.

⁵⁶⁹ Article L. 2221-1 du CGCT : *« Les communes et les syndicats de communes peuvent exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial. / Sont considérées comme industrielles ou commerciales les exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées, soit par application de la loi des 2-17 mars 1791, soit, en ce qui concerne l'exploitation des services publics communaux, en vertu des contrats de concession ou d'affermage. »*

permet de garder la maîtrise opérationnelle du service public, elles peuvent faire le choix de déléguer cette compétence à des prestataires tiers, qui seront alors sélectionnés dans le cadre d'une procédure de marché public.

706. Le graphique ci-dessous, issu du rapport de décembre 2014 de l'Inspection Générale des Finances (IGF) sur la gestion des déchets des collectivités territoriales⁵⁷⁰, illustre le poids respectif de ces différents modes de gestion :

Graphique n° 10 - Répartition des collectivités en fonction du mode de gestion des principaux flux



Source : ADEME, IGF

707. **Pour ce qui concerne plus spécifiquement la Corse**, jusqu'en 2017, la gestion des déchets était marquée par un important morcellement des gestionnaires :

- a. La compétence de collecte des déchets était exercée par 24 communautés de communes ou d'agglomérations sur les 29 que comptait la Corse, ainsi que par les 39 communes composant les 5 autres intercommunalités⁵⁷¹ ;
- b. Dans le premier cas, la compétence de traitement des déchets était exercée par le SYVADEC, établissement public créé en 2005 ; dans le second cas, cette mission incombait à 5 autres syndicats constitués à cet effet pour répondre aux besoins d'un certain nombre de communes⁵⁷².

708. Conformément aux deux schémas départementaux de coopération intercommunale arrêtés respectivement le 30 mars 2016 par la préfecture de la Corse-du-Sud et le 31 mars 2016 par la préfecture de la Haute-Corse, la carte des intercommunalités a été réorganisée à compter du 1^{er} janvier 2017 dans un souci de rationalisation. Les 360 communes corses sont

⁵⁷⁰ Rapport de l'IGF, « La gestion des déchets par les collectivités territoriales », décembre 2014, p. 5.

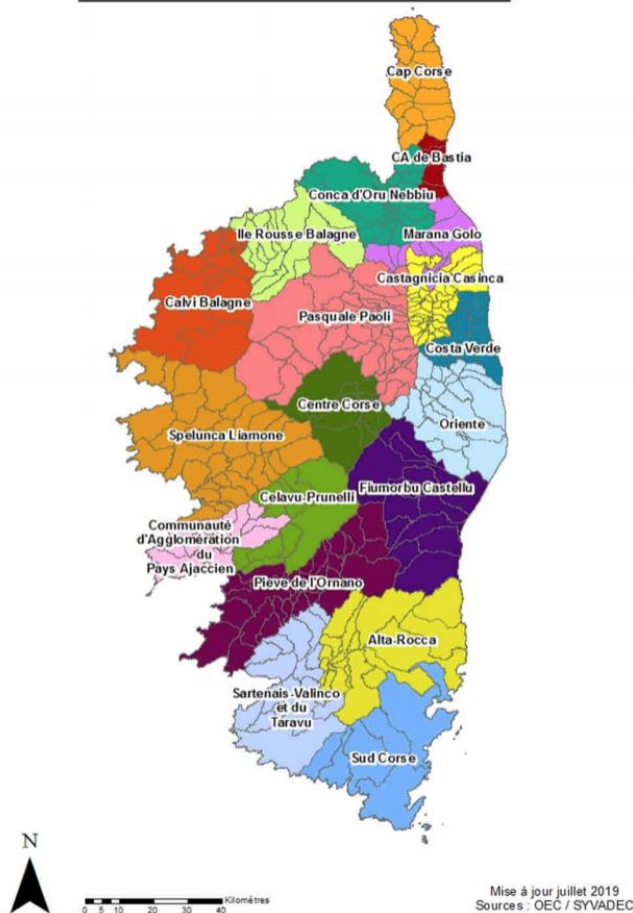
⁵⁷¹ AMORCE, Gestion des déchets dans les territoires ultra-marins et insulaires, état des lieux, juillet 2014, p. 57.

⁵⁷² Voir le Schéma départemental de la coopération intercommunale, Préfecture de la Corse-du-Sud, 30 mars 2016 : 1) SIVOM du Haut Canton de Seve in Grentu, qui regroupe trois communes membres de la communauté de communes des Deux-Sevi ; 2) SIVOM de la vallée de la Cinarca et du Liamone, qui regroupe sept communes de la communauté de communes du Liamone ; 3) Syndicat intercommunal de Sevi-Sorru pour la collecte et le traitement des déchets, qui regroupe sept communes issues de la communauté de communes du Liamone et de la communauté de communes des Deux-Sevi ; 4) Syndicat de ramassage et de tri des ordures ménagères du Cruzzini, qui regroupe cinq communes membres de la communauté de communes du Liamone ; 5) SIVU du SIA, qui regroupe trois communes membres de la communauté de communes des Deux-Sevi.

désormais regroupées en 19 Établissements Publics de Coopération Intercommunale (« EPCI ») administratifs compétents pour la collecte des déchets.

Carte n° 9 – Compétence de la collecte des déchets des intercommunalités en Corse

COMPETENCE COLLECTE 2019



Source : Observatoire territorial de déchets

709. Cette réorganisation a conduit à élargir la compétence du SYVADEC, qui est désormais chargé du traitement des déchets provenant des 19 EPCI précités. Depuis 2018, les adhérents du SYVADEC couvrent ainsi 323 communes, soit 93 % de la population corse⁵⁷³.
710. La mission du SYVADEC est de valoriser les déchets triés par les collectes séparatives des EPCI adhérents ou en déchetteries, et de traiter les déchets résiduels non valorisables. Son champ de compétence peut être décliné en plusieurs composantes :
- **construction et gestion d'équipements structurants** : déchetteries⁵⁷⁴, centres de tri, quais de transfert⁵⁷⁵, installations de traitements des déchets, plateformes de compostage ;

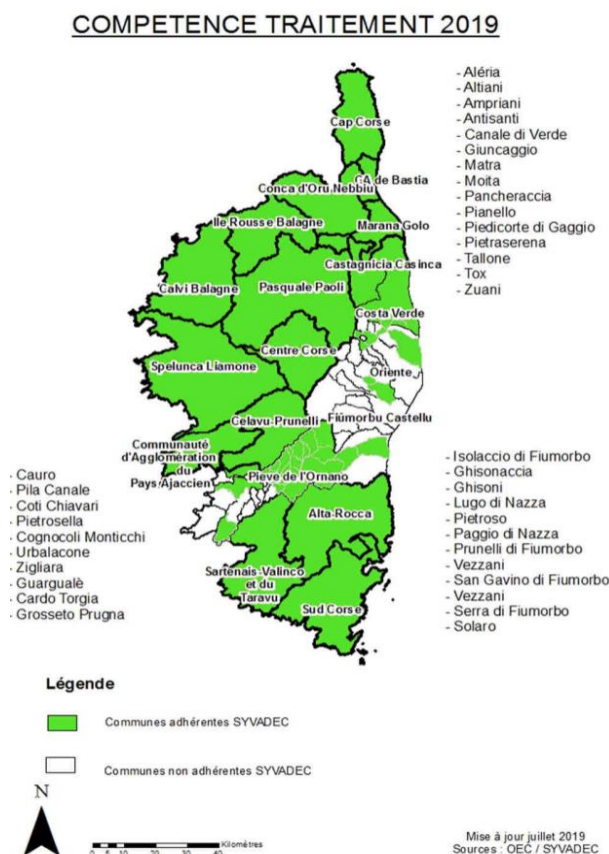
⁵⁷³ SYVADEC, Rapport d'activités 2018.

⁵⁷⁴ La déchetterie, appelée aussi recyclerie, est un espace aménagé, gardé et clôturé qui permet d'accueillir les déchets encombrants ou dangereux. Le site accueille notamment les matériaux qui ne peuvent être collectés par le service de ramassage traditionnel des ordures ménagères, en raison de leur taille, de leur volume, de leur densité, ou de leur nature ; [Site internet du SYVADEC](#).

⁵⁷⁵ Le quai de transfert est un site permettant de regrouper le produit de différentes collectes d'une zone géographique afin de les acheminer ensuite vers les sites de traitement ou de valorisation. Emballages à recycler

- **réduction à la source et sensibilisation** : distribution de composteurs, supports de communication, animation du programme EcoScola⁵⁷⁶ ;
- **recyclage des collectes sélectives et des valorisables de déchetterie** : transport, tri, gestion des marchés passés en vue du traitement et de la valorisation des déchets recyclables, gestion des contrats de reprise des matières issues du tri et contractualisation avec les éco-organismes ;
- **traitement des résiduels** : transport et traitement des déchets résiduels.

Carte n° 10 – Compétence du traitement des déchets en Corse



711. Trois communautés de communes non adhérentes, celles de l'Oriente, du Fium'Orbu Castellu et de la Pieve de l'Ornano, ont choisi de ne pas confier le traitement des déchets de leurs collectivités au SYVADEC. Elles prennent donc en charge elles-mêmes la collecte, le transport et le traitement des déchets, sous forme de régie ou via des sous-traitants.

ou déchets résiduels, les collectes faites auprès des habitants sont rationalisées pour optimiser le transport vers des sites de traitement ou de valorisation. Les transports doivent donc être organisés pour minimiser les coûts et les impacts environnementaux ; Site internet du SYVADEC : https://www.syvadec.fr/Les-infrastructures_a48.html.

⁵⁷⁶ Ce programme a pour objectif d'ancrer davantage les comportements éco-responsables dans les établissements scolaires en accompagnant les enseignants dans la formation des élèves. En lien avec ses collectivités membres, le syndicat accompagne les établissements volontaires dans l'élaboration de projets personnalisés, adaptés à leur fonctionnement. Il s'agit de la mise en œuvre d'un programme régional pluriannuel, visant la labellisation d'un nombre croissant d'écoles chaque année ; https://www.syvadec.fr/Programme-EcoScola-vers-une-academie-verte_a916.html.

3. LE FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC LOCAL DE GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS

712. Le service public de la gestion des déchets est généralement financé par des recettes tirées de la fiscalité locale. Plus précisément, les autorités locales compétentes en matière de gestion des déchets (communes, EPCI ou encore syndicats mixtes) recourent principalement à deux modes de financement, exclusifs l'un de l'autre⁵⁷⁷ : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (« TEOM »), instituée à l'article 1520 du code général des impôts (« CGI »), ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (« REOM ») prévue à l'article L. 2333-76 du CGCT.
713. **La TEOM** compte parmi les taxes communales facultatives : les communes peuvent l'instituer, sous réserve d'assurer au moins la collecte des déchets⁵⁷⁸. Cette taxe est toutefois destinée à pourvoir aux dépenses de collecte et de traitement des DMA. En fonction de la répartition des compétences entre les différents acteurs, lorsqu'une commune assure au moins la collecte et a transféré le reste de la compétence d'élimination à un EPCI à fiscalité propre, elle peut, par délibérations concordantes avec ce dernier, lui reverser partiellement le produit de ladite taxe⁵⁷⁹. Quant aux EPCI⁵⁸⁰ et aux syndicats de communes et aux syndicats mixtes⁵⁸¹, ils sont substitués aux communes pour l'institution de la TEOM en cas de transfert de compétence et sous réserve d'assurer au moins la collecte des déchets.
714. La TEOM repose sur la même assiette que la taxe foncière : la valeur locative cadastrale⁵⁸². Si les taux sont votés librement chaque année par l'assemblée délibérante de la collectivité⁵⁸³, ils doivent être fixés de telle manière qu'ils ne procurent pas des recettes manifestement disproportionnées par rapport au montant des dépenses exposées pour assurer ce service⁵⁸⁴. Cette taxe est due par tout propriétaire d'une propriété imposable à la taxe foncière sur les propriétés bâties dans une zone où les déchets sont collectés. Cette taxe peut aussi être répercutée sur les locataires dans les charges locatives.

⁵⁷⁷ Deuxième à cinquième alinéas du III de l'article 1520 du CGI : « *L'institution de la redevance mentionnée à l'article L. 2333-76 du code précité entraîne la suppression de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères [...]. / Cette suppression prend effet : /- à compter du 1er janvier de l'année où est intervenue la décision si cette décision est antérieure au 1er mars ; /- à compter du 1er janvier de l'année suivante dans les autres cas.* » Voir la disposition miroir à l'article L. 2333-79 du CGCT.

⁵⁷⁸ Article 1379, II, 1° et article 1520, I, premier alinéa, du CGI.

⁵⁷⁹ Sixième alinéa du I de l'article 1520 du CGI.

⁵⁸⁰ Article 1379-0 bis, VI, du CGI.

⁵⁸¹ Article 1609 quater du CGI.

⁵⁸² Article 1522 du CGI, par renvoi à l'article 1388 du même code.

⁵⁸³ Article 1636 B undecies du CGI : « *1. Les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères conformément aux articles 1379-0 bis, 1520 et 1609 quater votent le taux de cette taxe dans les conditions fixées à l'article 1639 A.* ».

⁵⁸⁴ Conseil d'État, 31 mars 2014, Société Auchan France, n° 368111, 368123 et 368124, considérant 6 : « *qu'en se fondant sur ce que le coût de traitement des déchets pris en compte pour la détermination du taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incluait, pour une part substantielle, le coût de traitement des déchets ménagers, lequel [...] ne pouvait pas être couvert par cette taxe, et en déduisant de l'existence d'un excédent de taxe de 3 437 213 euros, représentant 2,5 % du coût de collecte et de traitement des déchets, que le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères fixé pour l'année 2008 par la délibération de la communauté urbaine de Lille Métropole du 20 décembre 2007 était entaché d'erreur manifeste d'appréciation, le tribunal administratif de Lille, qui a souverainement apprécié les faits de l'espèce sans les dénaturer, n'a pas commis d'erreur de droit* ».

715. La loi du 3 août 2009 précitée⁵⁸⁵, adoptée à l'issue du Grenelle de l'environnement, prévoyait, dans un délai de 5 ans suivant son adoption, de modifier la loi pour permettre aux collectivités d'intégrer une part variable incitative corrélée au volume collecté, au nombre de ramassages ou au poids des déchets collectés pour chaque usager dans le calcul de la taxe. Créé par la loi de finances pour 2012⁵⁸⁶, ce dispositif, désormais codifié à l'article 1522 bis du CGI, autorise les communes et leurs EPCI à instituer, en sus de la part fixe susmentionnée, « une part incitative » de la TEOM, « assise sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids ou en nombre d'enlèvements ». Le tarif par unité de quantité de déchets produits, qui peut varier selon la nature de déchet, est fixé par la collectivité en sorte que la part incitative représente « entre 10 % et 45 % du produit total » de la TEOM.
716. En 2015, seules 350 communes françaises avaient recours à cette part incitative, qui ne représentait que 0,12 % de la recette totale de TEOM. Si, depuis lors, les montants collectés au titre de la part incitative ont été multipliés par 3,5, force est de constater qu'en 2019, cette recette reste encore très limitée au regard du total (0,4 %).

Tableau n° 49 – Taxe d'enlèvement des ordures ménagères perçue en Corse

Recette totale des TEOM en France de 2015-2019 (en million d'euros) ⁵⁸⁷	2015	2016	2017	2018	2019
Recette TEOM	6 553	6 688	6 792	6 924	7 012
<i>Part incitative</i>	8,1	9,4	12,8	20,8	28,2
<i>Pourcentage</i>	0,12%	0,14%	0,19%	0,30%	0,40%

Source : Direction générale des collectivités locales. Retraitement Autorité de la concurrence

717. La **REOM** peut être instituée par les communes, les EPCI et les syndicats mixtes dès lors qu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages⁵⁸⁸. En cas de transfert partiel de compétence entre ces collectivités, les mêmes règles de reversement partiel s'appliquent que pour la TEOM. Cette redevance est calculée en fonction du service rendu. Son tarif varie selon la quantité de déchets produits. Elle est due par l'ensemble des entreprises, ménages (i.e. propriétaires ou locataires) et administrations bénéficiant du service public de la gestion

⁵⁸⁵ L'article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dispose que, pour mettre en œuvre les objectifs nationaux de réduction des déchets et de promotion du recyclage, l'État mettra notamment en œuvre : « d) Un cadre législatif permettant l'instauration par les collectivités territoriales compétentes d'une tarification incitative pour le financement de l'élimination des déchets des ménages et assimilés. La redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets. Le recouvrement et le quittance de la part variable de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères s'effectueront dans les conditions actuelles fixées par l'article 1641 du code général des impôts. [...] ».

⁵⁸⁶ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

⁵⁸⁷ Direction générale des collectivités locales, Les collectivités locales en chiffres 2020, voir [le lien suivant](#).

⁵⁸⁸ Article L. 2333-76 du CGCT.

des déchets ménagers et assimilés. Elle doit permettre de couvrir l'ensemble des charges d'investissement et de fonctionnement du service de collecte.

718. Concrètement, la REOM se heurte à une difficulté technique, qui constitue le principal obstacle à sa mise en place par les collectivités : outre que le caractère personnalisé de la collecte implique de mettre des bacs avec puce à disposition de l'utilisateur et de procéder à une pesée individuelle des déchets, le recouvrement de cette redevance est assumé directement par la commune, l'EPCI ou le syndicat mixte, éventuellement par l'intermédiaire du concessionnaire du service public, ce qui suppose de disposer de moyens humains et matériels suffisants pour émettre les titres de perception, recouvrer les sommes dues et gérer les éventuels impayés.
719. En définitive, la TEOM est la principale source de financement du service public de gestion des déchets : elle concerne 67 % des communes, contre 29 % qui optent pour la REOM⁵⁸⁹.
720. De façon très marginale, le financement de la collecte et du traitement des déchets ménagers est assuré par le **budget général**. Ce mode de financement n'est adopté que par 4 % des collectivités⁵⁹⁰. En principe, il est interdit aux collectivités de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de tels SPIC⁵⁹¹. Toutefois, dans certaines circonstances, des dérogations sont prévues, notamment en cas de contraintes particulières de fonctionnement du service public ou de risque d'augmentation excessive des tarifs en l'absence d'intervention. Dans ce cas, la commune ou l'EPCI à fiscalité propre peut choisir de financer les dépenses de collecte et de traitement des déchets sur son budget général, dont les recettes proviennent du produit des quatre impôts locaux directs (taxe d'habitation, contribution économique territoriale, taxe foncière sur les propriétés non bâties et taxe foncière sur les propriétés bâties), ainsi que par les recettes de valorisation et les soutiens des éco-organismes.
721. **S'agissant de la Corse**, le coût élevé de la gestion des déchets pèse sur le niveau de la fiscalité. Selon le dernier bilan effectué par l'Observatoire territorial des déchets de Corse le 19 septembre 2019, le coût aidé⁵⁹² de la gestion des déchets en Corse, pour l'ensemble des DMA ou uniquement pour les OMR, excède largement la moyenne nationale. Ainsi la gestion des OMR en Corse coûte 2,5 fois plus que la moyenne nationale, et 1,5 fois plus que la moyenne des zones touristiques, censées produire plus de déchets en moyenne.

⁵⁸⁹ Direction générale des collectivités locales, Les collectivités locales en chiffres 2015, 2016.

⁵⁹⁰ Direction générale des collectivités locales, Les collectivités locales en chiffres 2015, 2016.

⁵⁹¹ Article L. 2224-2 du CGCT.

⁵⁹² Le coût aidé, selon ADEME, désigne « l'ensemble des charges d'où sont déduites les recettes industrielles (vente d'énergie et de matériaux), les soutiens des sociétés agréées et les aides. » Voir [ce lien](#) .

Tableau n° 50 – Coût de gestion des déchets ménagers et assimilés en Corse

Tableau comparatif du coût de la gestion des déchets (2018) exprimé en euro HT par habitant	Corse	Moyenne nationale	Moyenne nationale zone rurale	Moyenne nationale zone urbaine	Moyenne nationale zone touristique
Tout flux	243	93	86	89	147
OMR	148	53	47	53	89

Source : Observatoire territorial de déchets de Corse, ADEME. Mise en forme Autorité de la concurrence

722. Ce surcoût est répercuté en partie sur les impôts locaux directs, notamment sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). **Selon le guide statistique de la fiscalité directe locale 2018 de la Direction générale des collectivités locales⁵⁹³, les taux communaux moyens de la TEOM de la Corse sont ainsi de 14,64 %, soit plus de 5 points par rapport au taux moyen de la France métropolitaine (9 %). C'est aussi le taux le plus élevé de toutes les régions de la France métropolitaine. Ainsi, la TEOM coûte à chaque habitant corse 184 euros par an, soit un niveau supérieur de 56 % à la moyenne métropolitaine (118 euros par habitant par an) (Voir tableaux ci-après).**

Tableau n° 51 – Comparaison régionale des taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en France

Taux moyens de la TEOM des communes et de leurs groupements en 2018	En %
Auvergne-Rhône-Alpes	8,37
Bourgogne-Franche-Comté	8,71
Bretagne	8,54
Centre-Val de Loire	10,91
Corse	14,64
Grand Est	10,04
Hauts-de-France	12,43
Normandie	10,83
Nouvelle-Aquitaine	10,17
Occitanie	11,74
Pays de la Loire	8,97
Provence-Alpes-Côte d'Azur	11,81
<i>France Métropolitaine hors Île-de-France</i>	10,36
Île-de-France	6,24

⁵⁹³ Le lien vers [le guide](#).

<i>France Métropolitaine</i>	9,00
Outre-mer	15,76
<i>France entière</i>	9,16

Source : DGCL, DGFIP

Tableau n° 52 – Comparaison régionale des produits par habitant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en France

Produits par habitant de la TEOM des communes et de leurs groupements en 2018	En € par habitant
Auvergne-Rhône-Alpes	104
Bourgogne-Franche-Comté	95
Bretagne	93
Centre-Val de Loire	105
Corse	184
Grand Est	103
Hauts-de-France	101
Normandie	101
Nouvelle-Aquitaine	115
Occitanie	135
Pays de la Loire	102
Provence-Alpes-Côte d'Azur	175
<i>France Métropolitaine hors Île-de-France</i>	116
Île-de-France	127
<i>France Métropolitaine</i>	118
Outre-mer	131
<i>France entière</i>	119

Source : DGCL, DGFIP

II. Fonctionnement de la chaîne de valeur de la gestion des déchets ménagers et assimilés

723. Le secteur de la gestion des **DMA** est segmenté en de nombreux marchés pertinents (A) qui jalonnent les différentes étapes de sa chaîne de valeur (C) et sont alimentés, à l'amont, par des sources de production, dont il convient de présenter les principales caractéristiques (B).

A. DÉLIMITATION DES MARCHÉS PERTINENTS

724. Les autorités nationales et européenne de concurrence ont eu l'occasion d'identifier différents marchés de la gestion des déchets. La pratique décisionnelle considère en effet que la gestion des déchets comprend deux étapes principales : (i) la collecte et (ii) le traitement⁵⁹⁴.
725. Concernant la collecte des déchets, il existe autant de marchés de services que de types de déchets⁵⁹⁵. En fonction de la nature des déchets, peuvent ainsi être distingués les marchés de la collecte des déchets dangereux (ou déchets industriels spéciaux), des déchets non dangereux (ou déchets banals), voire des déchets dits spécifiques, qui font l'objet de réglementations spéciales⁵⁹⁶. Des sous-segmentations sont encore possibles : le marché de la collecte des déchets non dangereux peut, par exemple, être segmenté entre les déchets ménagers et assimilés (DMA) et les déchets banals d'entreprise (DBE)⁵⁹⁷.
726. Concernant le traitement des déchets, il convient de distinguer le marché d'élimination des déchets de celui de leur valorisation⁵⁹⁸. Le premier peut être sous-segmenté entre le marché de l'enfouissement et celui de l'incinération. Le second comprend un segment de la valorisation-matière⁵⁹⁹ et un segment de la production d'énergie.
727. Par ailleurs, les marchés de l'élimination et de la valorisation des déchets peuvent être segmentés, à l'instar de ceux de la collecte, en fonction de la nature des déchets (dangereux, non dangereux, spécifiques), sans distinguer par sous-catégories, s'agissant de l'élimination

⁵⁹⁴ Voir notamment les décisions de l'Autorité de la concurrence n° 16-DCC-71 du 17 mai 2016 relative à la prise de contrôle exclusif de la société SLG Recycling Finance par la société Derichebourg Environnement ; décision n° 14 -DCC-108 du 4 août 2014 relative à la prise de contrôle exclusif d'Esterra par Veolia propreté ; décision n° 12-DCC-04 du 6 janvier 2012 relative à la prise de contrôle exclusif de la société Financière Massart par la société Guy Dauphin Environnement ; la lettre du ministre C2007-168 du 23 janvier 2008 relative à une concentration dans le secteur de la gestion et du traitement des déchets ; et les décisions de la Commission européenne n° IV/M.916 Lyonnaise des Eaux / Suez et n° IV/M.1059 Suez Lyonnaise des Eaux / BFI.

⁵⁹⁵ Voir notamment la lettre du Ministre de l'économie C2007-168 du 23 janvier 2008 et les décisions de la Commission européenne IV/M.916 Lyonnaise des Eaux / Suez et IV/M.1059 Suez Lyonnaise des Eaux / BFI. Décision de la Commission européenne COMP/M.5464, Veolia Eau / Société des eaux de Marseille / Société des eaux d'Arles / Société Stéphanoise des eaux, ou décision n° 10-DCC-114 du 10 septembre 2010 relative à la prise de contrôle exclusif de la société ISS Environnement par la société Paprec France.

⁵⁹⁶ Par exemple, dans la décision C2007-168 précitée, le ministre de l'économie a pu identifier un marché des D3E (déchets issus des équipements fonctionnant grâce au courant électrique ou à un champ électromagnétique), lui-même segmenté plus finement entre la collecte de D3E ménagers (principalement composés d'équipement électroménager, des équipements grand public hi-fi, vidéo, des équipements informatiques et de télécommunication, de l'outillage, des jouets et des lampes) et la collecte de D3E professionnels (tels que des vitrines froides des supermarchés, des fauteuils de dentiste, des caméras de plateaux de télévision, des distributeurs automatiques, ou du matériel médical...). De la même manière, il a indiqué que l'amiante pouvait être considérée comme un déchet spécifique.

⁵⁹⁷ Voir la décision C2007-168 précitée et la décision de la Commission européenne IV/M.916 Lyonnaise des Eaux / Suez, *ibid.*, et la décision de l'Autorité de la concurrence n° 14-DCC-108 précitée.

⁵⁹⁸ Voir la décision n° 17-DCC-40 du 29 mars 2017 relative à la prise de contrôle exclusif de la société Coved par la société Paprec Group.

⁵⁹⁹ Il faut préciser que ce marché peut également être segmenté en autant de marchés que de matières à valoriser (déchets métalliques, déchets plastiques, verre, boues d'épuration et déchets de chantier).

(par exemple, pour les déchets non dangereux, entre les DMA et DBE⁶⁰⁰) et, au contraire, en segmentant en autant de marchés que de types de matières à valoriser, s'agissant de la valorisation⁶⁰¹.

728. Le périmètre du SPIC municipal de collecte et traitement des déchets étant circonscrit aux seuls DMA, le présent avis se concentre sur ceux-ci. Bien qu'ils ne constituent qu'une partie des déchets produits sur le territoire corse, ils induisent des surcoûts importants pour les collectivités territoriales, de sorte qu'il convient d'y porter une attention particulière.

729. En ce qui concerne les marchés géographiques :

- pour le marché de collecte des déchets non dangereux, la distinction peut être faite entre les DMA, qui relèvent d'un marché national, et les déchets banals des entreprises (DBE), pour lesquels il est possible de retenir des marchés locaux, dès lors que les appels d'offres sont effectués à cet échelon⁶⁰² ;
- pour l'incinération et l'enfouissement des déchets banals, la question de la délimitation géographique exacte des marchés a été laissée ouverte entre deux possibilités : une zone de 200 kilomètres de rayon ou le département⁶⁰³, cette dernière dimension s'expliquant notamment par les taxes très élevées prévues en cas d'enfouissement des déchets en dehors de leur département d'origine et par l'existence, à l'époque des décisions concernées, de plans d'élimination des déchets ménagers départementaux ;
- pour les marchés de la valorisation des déchets (recyclage ou valorisation), l'Autorité a retenu une dimension nationale⁶⁰⁴.

730. Pour les besoins du présent avis, l'Autorité estime, sans qu'il soit nécessaire de trancher définitivement la question de leur délimitation exacte, qu'il est possible de retenir des marchés de la collecte et de l'enfouissement des déchets banals circonscrits au territoire corse. D'une part, les appels d'offres lancés par les collectivités territoriales en vue de la collecte de ces déchets s'adressent principalement aux entreprises actives en Corse. D'autre part, le traitement de ces mêmes déchets est lui aussi réalisé en Corse uniquement par enfouissement, le Plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux de la Collectivité de Corse interdisant tout recours à l'incinération. Enfin, le transport des déchets banals aux fins de traitement sur le continent n'intervient que dans des circonstances exceptionnelles, les barrières financières, réglementaires et politiques liées au coût économique, social et écologique du transport maritime de déchets étant élevées.

731. Concernant la valorisation des déchets ménagers corses ayant fait l'objet d'un tri, l'Autorité constate que la plupart des filières de valorisation ne possèdent pas d'installation en Corse et font, dès lors, l'objet d'un transport vers le continent. À ce titre, les marchés correspondants peuvent être considérés comme de dimension nationale ; à l'inverse,

⁶⁰⁰ Voir la décision n° 13-DCC-44 du 4 avril 2013 relative à la création d'une entreprise commune par les sociétés SNN et Recycling Invest, paragraphe 19 ; et la lettre C2007-168 précitée.

⁶⁰¹ Voir décision n° 17-DCC-40 précitée, paragraphe 58.

⁶⁰² Décision n° 14-DCC-108 du 4 août 2014 précitée.

⁶⁰³ Décision de la Commission européenne COMP/M.5464, Veolia Eau / Société des eaux de Marseille / Société des eaux d'Arles / Société Stéphanoise des eaux et décision n° 13-DCC-44 du 4 avril 2013 relative à la création d'une entreprise commune par les sociétés SNN et Recycling invest.

⁶⁰⁴ Décision n° 10-DCC-114 du 10 septembre 2010 relative à la prise de contrôle exclusif de la société ISS Environnement par la société Paprec France.

certaines filières, comme les biodéchets, font l'objet d'une valorisation sur place avec le développement des quais de compostage⁶⁰⁵, et peuvent donc être de dimension locale, circonscrite au territoire de la Corse. Enfin, pour des marchés publics ou des concessions spécifiques, l'Autorité peut retenir des marchés géographiques pertinents de dimension infrarégionale, lorsque les caractéristiques du marché de produits ou services concerné, notamment les barrières à l'entrée, le justifient.

B. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU GISEMENT DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS EN CORSE

732. En 2018, la production des **DMA** en Corse représente un gisement relativement réduit, si on le compare au volume global produit en France. En effet, la région a produit 242 423 tonnes de DMA, soit 0,5 % du total des DMA produits en France⁶⁰⁶.

Tableau n° 53 – Tableau explicatif des gisements des déchets ménagers et assimilés en Corse

Tableau explicatif des gisements des déchets ménagers et assimilés en Corse	2010	2015	2017	2018
DMA (tonne)	231 445	215 711	231 318	242 423
<i>En kg par habitant corse</i>	774	681	715	740
OMR (tonne)	162 777	150 625	147 473	148 824
<i>En kg par habitant corse</i>	515	470	456	449

Source : Observatoire territorial des déchets de la Corse⁶⁰⁷. Mise en forme Autorité de la concurrence.

733. **Cependant, rapporté au nombre d'habitants, la Corse produit bien plus de DMA par habitant que la moyenne nationale**, une partie de ces déchets étant produite par les activités touristiques et non par les résidents à l'année. En 2018, la collectivité a, en effet, produit 740 kg de DMA par habitant, contre 580 kg pour la France entière⁶⁰⁸, soit une différence de 27,6 %. En particulier, le volume des OMR⁶⁰⁹ par habitant excède la moyenne nationale. En 2018, chaque habitant corse en a produit en moyenne 449 kg. À titre de comparaison, ce ratio est de 254 kg par habitant en 2017 (261 kg par habitant en 2015) pour la France entière.

734. L'analyse du gisement des déchets ménagers corses doit prendre en compte trois caractéristiques importantes.

⁶⁰⁵ À l'image de la plateforme de compostage du SYVADEC inaugurée en juin 2018.

⁶⁰⁶ Selon l'ADEME, en 2017, environ 39 millions de tonnes DMA ont été produit en France. Voir ADEME, Déchets chiffres-clés déchets, l'essentiel 2019, avril 2020.

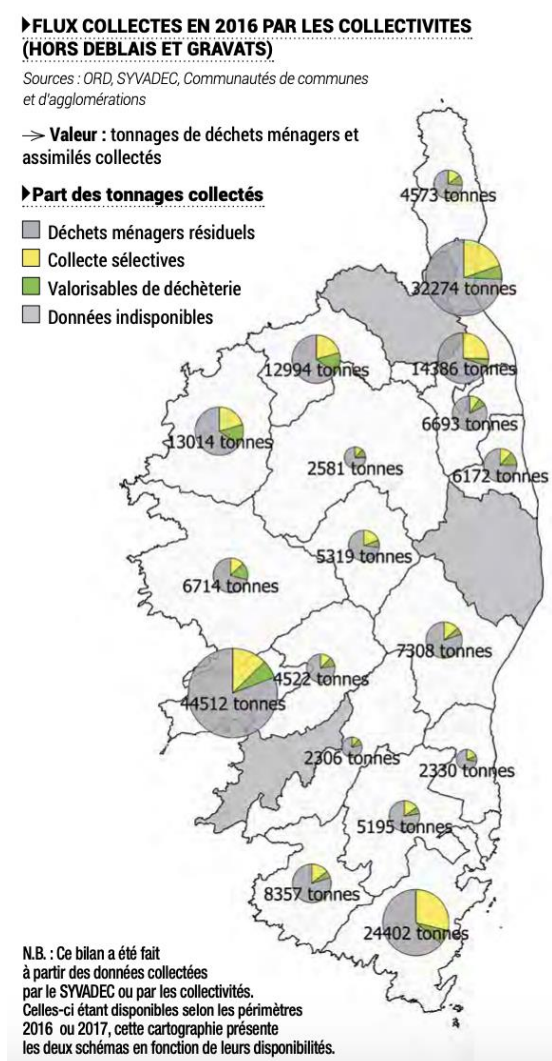
⁶⁰⁷ Observatoire territorial des déchets de la Corse, présentation du bilan 2018-2019 des déchets ménagers et assimilés, septembre 2019.

⁶⁰⁸ ADEME, Déchets chiffres-clés, l'essentiel 2019, avril 2020.

⁶⁰⁹ Les ordures ménagères résiduelles (OMR) comprennent la part restante des ordures ménagères après les collectes sélectives, à la différence des ordures ménagères recyclables (emballages, verres, journaux etc.).

735. Premièrement, la densité démographique est extrêmement variée sur l'île. En effet, si la densité moyenne de la population est particulièrement faible (38 habitants par km²) pour l'ensemble de l'île, elle peut atteindre 2 313 habitants par km² à Bastia⁶¹⁰. Les facteurs géographiques et socio-économiques entraînent une concentration des habitants sur le littoral, zone riche en ressources touristiques.
736. Cette hétérogénéité démographique a une incidence certaine sur la répartition géographique des déchets. La carte ci-dessous montre qu'en 2016, parmi les 190 622 tonnes de DMA collectées par le SYVADEC ⁶¹¹, 76 786 tonnes, soit 40,2 % des déchets collectés, proviennent de deux intercommunalités (Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien et Communauté d'Agglomération de Bastia).

Carte n° 11 – Flux de déchets collectés en Corse en 2016 par les collectivités



Source : ADEME

737. Deuxièmement, la production des déchets est très influencée par les activités touristiques. Comme évoqué à plusieurs reprises dans le présent avis, l'économie corse est fortement

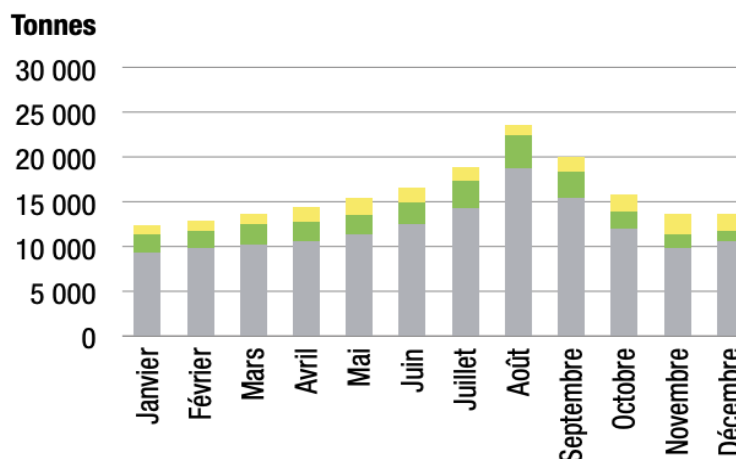
⁶¹⁰ Chiffre 2016, voir INSEE, Comparateur de territoire via [le lien suivant](#).

⁶¹¹ Voir [le rapport d'activité du SYVADEC de 2017](#).

saisonnaire. L'arrivée de nombreux touristes en période estivale fait ainsi augmenter sensiblement la quantité de déchets produits. Ainsi, sur le périmètre du SYVADEC, la production mensuelle globale de DMA double chaque année entre le mois de janvier et le mois d'août.

Graphique n° 11 – Évolution mensuelle des tonnages récoltés sur l'année 2016 sur le périmètre SYVADEC

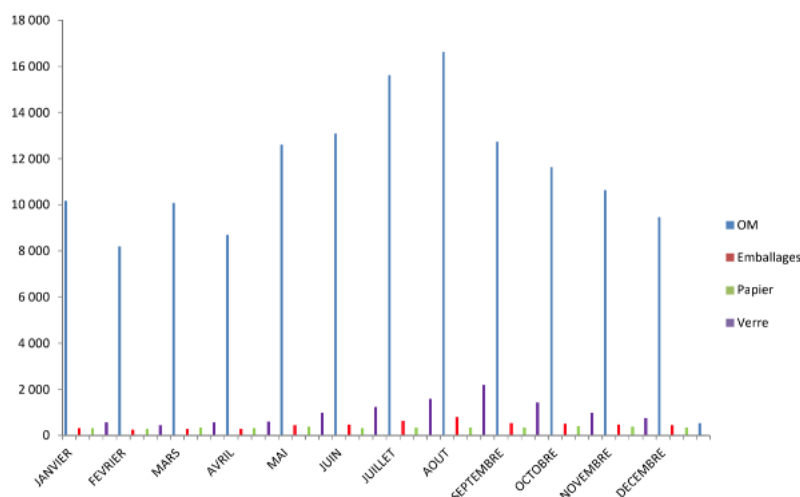
► Évolution mensuelle des tonnages récoltés sur l'année 2016 sur le périmètre SYVADEC (hors déblais et gravats)



Légende : Gris : Déchets ménagers et assimilés (DMA), Vert : Valorisables de déchetterie, Jaune : Collectes sélectives

Source: ADEME

Graphique n° 12 – Évolution mensuelle des flux OMR et collecte sélective tri-flux en 2018



Source : Observatoire territorial des déchets de Corse

738. En particulier, les flux d'OMR semblent particulièrement affectés par la saisonnalité des déchets ménagers en Corse. Ainsi, en 2018, le volume d'OMR collecté en septembre est le double de celui collecté au mois de février. Malgré leur volume réduit, les collectes

d'emballages, de papier et de verre sont aussi marquées par un certain degré de saisonnalité. Par exemple, alors que la collecte de verre représente un volume négligeable en février, elle peut atteindre environ 2 000 tonnes en septembre.

739. Cette forte augmentation saisonnière de la production des déchets pèse *in fine* sur les résidents corses, qui doivent supporter un coût de gestion élevé, qui se traduit par un taux de TEOM moyen supérieur à la moyenne sur le continent.
740. Troisièmement, les reliefs entraînent une répartition inégale des populations de résidents et de touristes sur le territoire. En effet, celles-ci sont concentrées sur le littoral, tandis que la population du centre du territoire, peu nombreuse, est répartie des communes de petite taille et très dispersées. En ce sens, l'état des lieux réalisé en septembre 2017, dans le cadre du plan de prévention des déchets dangereux en Corse souligne que, de manière générale, « *la région est dispersée, montagneuse et rurale (environ un tiers des logements sont urbains), ce qui complexifie les modalités de collecte et de transfert et rend les coûts directement tributaires du facteur temps* »⁶¹².
741. De plus, la répartition géographique des installations de collecte et de traitement en Corse est influencée par deux éléments :
- d'une part, l'insularité génère une tension foncière qui rend difficile l'installation de nouveaux centres de collecte et de traitement de déchets dans les zones productrices densément peuplées ;
 - d'autre part, au contraire, les zones plus reculées sont pénalisées par l'absence d'un gisement de déchets suffisant pour atteindre la taille critique permettant d'installer des infrastructures rentables⁶¹³.
742. Dans les deux cas, cela pose, *in fine*, la question de l'accessibilité des installations pour les usagers finaux.

C. LA CHAÎNE DE VALEUR DE LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS

743. Le rapport interministériel de décembre 2014 relatif à l'évaluation de la gestion des déchets par les collectivités territoriales précité a décrit le fonctionnement du service public de la gestion des déchets comme suit : « *en amont de la chaîne de valeur, les usagers produisent, trient, voire traitent eux-mêmes les déchets (compostage individuel par exemple). Les collectivités, généralement à l'échelon intercommunal, organisent le service public. Les éco-organismes agissent dans le cadre des filières de responsabilité élargie du producteur (REP) pour encourager l'écoconception des produits de la filière et le développement du recyclage. Les prestataires de services interviennent au niveau de la collecte et du traitement opérationnels des déchets, à travers notamment le ramassage ou la construction et l'exploitation des unités de traitement et de tri. Enfin, les repreneurs et industriels comptent,*

⁶¹² Collectivité de Corse, Plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux, p. 90.

⁶¹³ Sur le périmètre des déchets dangereux, le PPGDD précise à ce sujet que « *la modestie des gisements obère la possibilité de création de filières de traitement et valorisation locales. Il en résulte que la totalité des flux sont exportés sur le continent, engendrant ainsi des surcoûts important et un bilan environnemental moins favorable* » (voir p. 90).

en fin de parcours, parmi les « clients » de l'activité de gestion des déchets, en reprenant les produits du recyclage ou en utilisant l'énergie produite par l'incinération »⁶¹⁴.

744. Afin de comprendre la chaîne de valeur des DMA, il est utile d'en présenter synthétiquement les principales étapes (1), ainsi que les installations qui permettent son fonctionnement (2), pour détailler, ensuite, chacun des maillons qui la composent (3, 4, 5, 6).

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA CHAÎNE DE GESTION DE DÉCHETS

745. Si les collectivités locales disposent d'une grande liberté dans la définition des modalités de mise en œuvre de la collecte et du traitement des déchets, il est possible d'en identifier quelques étapes principales :

- **la prévention**, qui consiste à réduire la quantité de déchets produits et à éviter la production des déchets dangereux. L'enjeu est principalement d'informer les usagers et les consommateurs sur les bonnes pratiques susceptibles de contribuer à cet objectif ;
- **la collecte**, qui est effectuée selon deux voies principales : l'apport en déchetterie et la collecte sélective ;
 - i. la déchetterie est une infrastructure mise en place par les collectivités ou des entreprises privées afin de collecter, sur la base d'apport volontaire, un certain type de déchets (biodéchets, cartons, batteries, lampes, encombrants, etc.) ;
 - ii. la collecte sélective est généralement organisée par les collectivités, selon des modalités harmonisées au niveau national. Elle consiste à mettre à disposition les bacs ou bornes de collecte dédiés aux ordures ménagères résiduelles, ou aux déchets recyclables (emballage, verre, papier, etc.). La collecte proprement dite peut être réalisée sur la base d'apports volontaires ou de porte-à-porte, plus efficace mais plus coûteux pour les collectivités ;
- **le tri et le transport** entre les lieux de collecte (déchettes, bacs ou bornes de collecte sélective, etc.) et les installations d'élimination de déchets, qui peut nécessiter des étapes intermédiaires, comme le regroupement de différents flux sur des quais de transfert (pour optimiser le transport) ou le passage des DMA dans un centre de tri (pour minimiser le volume des déchets à enfouir) ;
- **le traitement**, qui comprend la valorisation-matière (recyclage, régénération, préparation en vue de réemploi), la valorisation organique (compostage), et l'élimination des déchets ultimes (par enfouissement ou incinération, cette dernière option étant exclue en Corse).

746. Dans le cadre de la gestion des DMA, il peut être recouru à la responsabilité élargie des producteurs (REP), qui consiste à impliquer les producteurs dans la mise en œuvre du traitement de leurs déchets, y compris sur le plan financier, afin de réduire l'impact environnemental de leur produit en fin de vie. Plus particulièrement, lorsque les produits visés par la filière REP relèvent de la consommation courante des ménages (cas des

⁶¹⁴ Rapport de l'IGF de décembre 2014, « *Mission d'évaluation de politique publique : la gestion des déchets par les collectivités territoriales* » établi avec le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), le conseil général de l'économie (CGE), disponible à l'adresse suivante.

emballages ménagers et des papiers graphiques), les collectivités territoriales assurent la gestion des déchets correspondants avec le soutien financier et technique soit des producteurs eux-mêmes, soit des éco-organismes.

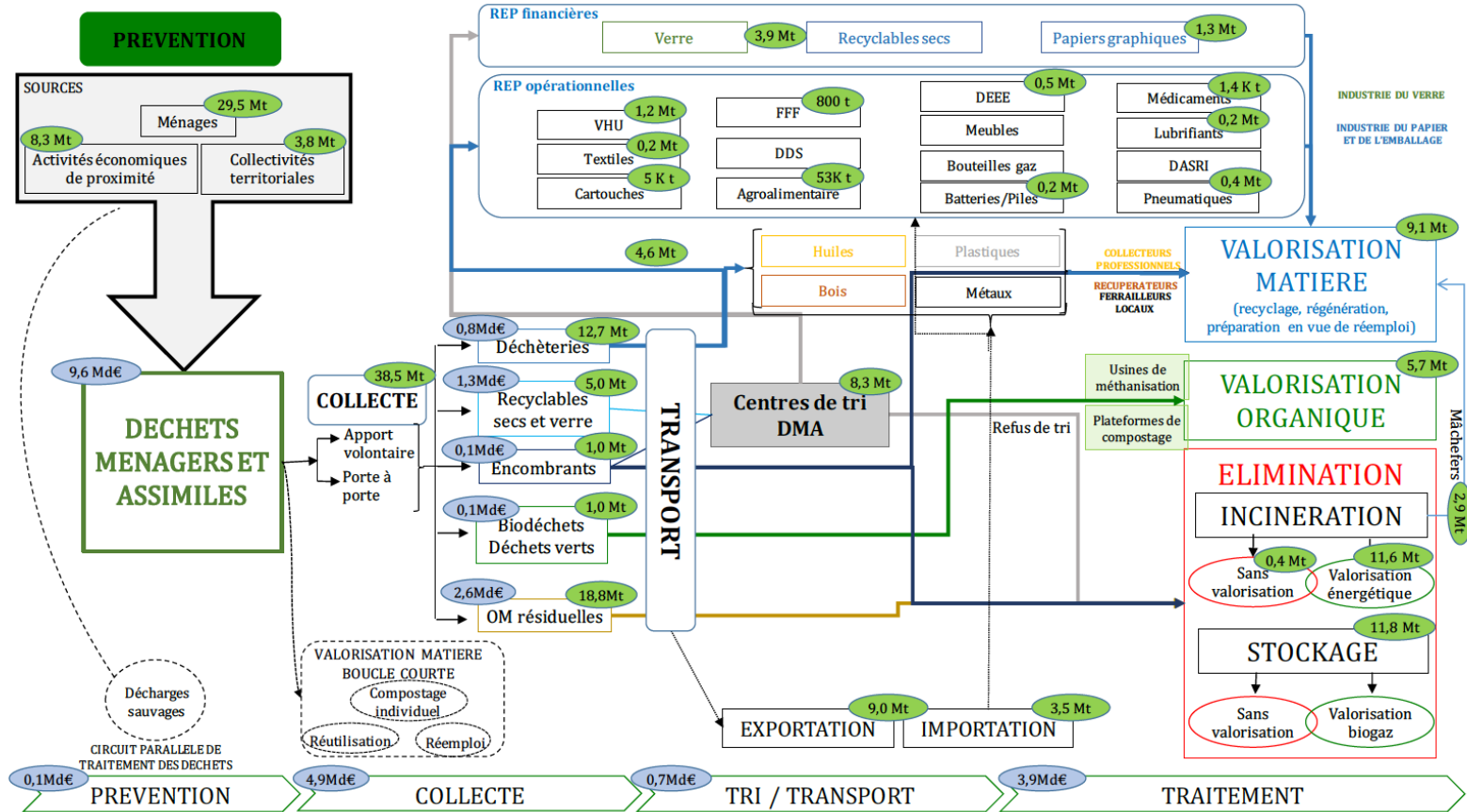
747. En effet, la gestion sous REP de certains produits en fin de vie peut prendre deux formes : individuelle ou mutualisée :

- en cas de gestion individuelle, le producteur ne récupère que les produits usés qu'il a lui-même produits ;
- en cas de gestion mutualisée, les producteurs mutualisent leurs moyens en créant des éco-organismes agréés par les pouvoirs publics. Ils sont actifs sous deux formes : financière et opérationnelle. Les éco-organismes financiers ne collectent pas eux-mêmes les déchets mais financent et orientent les gestionnaires de déchets (collectivités, différents prestataires). C'est le cas de la filière de la collecte de l'emballage ménager avec des éco-organismes comme CITEO ou Adelphe. Les éco-organismes opérationnels gèrent, à la place des collectivités, la collecte, voire le traitement des déchets de la filière concernée.

748. Le graphique suivant, élaboré par l'IGF, permet de résumer cette chaîne complexe de gestion et de traitement des DMA.

Graphique n° 13

Graphique 1 : Chaîne de gestion simplifiée des déchets ménagers et assimilés, volumes et dépenses des collectivités



Source : Données 2011 : ADEME, Chiffres clés édition 2014 pour les volumes et extrapolations Mission sur base échantillon ADEME pour les coûts (non directement comparables aux données financières fournies dans le présent rapport). VHU : véhicules hors d'usage. FFF : fluides frigorigènes fluorés. DDS : déchets diffus spécifiques. DEEE : déchets d'équipements électriques et électroniques. DASRI : déchets d'activités de soins à risque infectieux.

2. LES INSTALLATIONS DE GESTION DES DÉCHETS EN CORSE

749. Le dernier bilan effectué par l'Observatoire territorial des déchets de la Corse⁶¹⁵ en 2019 montre que désormais, il existe en Corse un réseau d'installations d'une certaine ampleur, qui continue de se développer. Un grand nombre d'entre elles est consacré au rassemblement des déchets aux fins d'optimisation du transport (24 plateformes de transit en 2018) et au développement du tri à la source (33 déchetteries en 2018).
750. Les constructions de nouvelles infrastructures entre 2016 et 2018 ont été davantage consacrées au tri, avec la mise en place de trois nouvelles déchetteries et de 6 plateformes de compostage supplémentaires. Parallèlement, le nombre d'Installation de stockage des déchets non dangereux (ISDND) opérationnel est passé de 3 à 2.

Tableau n° 54 – Infrastructures de traitement des déchets en Corse

Nombre des infrastructures du traitement de déchets en Corse en 2016 et 2018	2016	2018
Déchetterie	30	33
Plateforme de transit (hors déchets ménagers)	24	24
Plateforme de compostage	4	10
Plateforme de transit (déchet ménagers)	15	14
Centre de déchets inertes	8	9
Installation de stockage des déchets non dangereux (ISDND)	3	2
Centre de tri (emballages, déchets industriels banals (DIB))	1	1
Centre de conditionnement (déchet verts, DIB)	2	2
TOTAL	87	95

Source : Observatoire territorial des déchets de Corse, mise en forme Autorité de la concurrence

Note : DIB : déchets industriels banals

⁶¹⁵ Observatoire territorial des déchets de la Corse, présentation du bilan 2018-2019 des déchets ménagers et assimilés, septembre 2019.

3. LA COLLECTE DES DÉCHETS EN CORSE

751. Les DMA peuvent être collectés selon plusieurs modalités : la collecte traditionnelle des ordures ménagères (a), la collecte en déchetteries (b) ainsi que la collecte des biodéchets (c).
752. Si, par principe, la collecte des DMA en Corse est effectuée par les intercommunalités, le SYVADEC et les prestataires privés peuvent également y participer.

a) Collecte traditionnelle des ordures ménagères

753. Comme rappelé ci-dessus, 19 intercommunalités corses effectuent la collecte des ordures ménagères. Elles déterminent librement les modalités de cette collecte (fréquence d'enlèvement, schéma de collecte : bornes, bacs ou sacs). Pour une grande majorité d'entre elles, cette collecte est effectuée en régie, même si certaines peuvent sous-traiter ponctuellement une partie des flux à des prestataires privés.
754. Parmi les ordures ménagères collectées hors déchetteries, on peut distinguer deux principaux types de déchets : les déchets recyclables secs, d'une part, et les OMR, d'autre part. La collecte traditionnelle des déchets se fait donc sur un principe de collecte sélective.
- les déchets recyclables secs se trouvent dans les bornes d'apport volontaire mises à disposition de la population. Il s'agit du tri sélectif hors déchetterie. Ces déchets correspondent aux trois principaux types de déchets, communément appelés le « *tri-flux* » : les déchets d'emballages, les verres et les papiers ;
 - les OMR sont des déchets se trouvant dans les « *poubelles grises* » collectives ou situées au domicile des habitants.
755. En termes de volume, on peut constater une augmentation très importante des déchets secs recyclés depuis 2010. En 2018, le tonnage total des trois flux a augmenté de près de 70 % par rapport à 2010. Il a presque doublé pour les emballages et le verre. **Cette accélération du recyclage, plus rapide que l'augmentation du tonnage total des DMA sur l'île, atteste du progrès considérable rencontré par les dispositifs de tris à la source en Corse.**

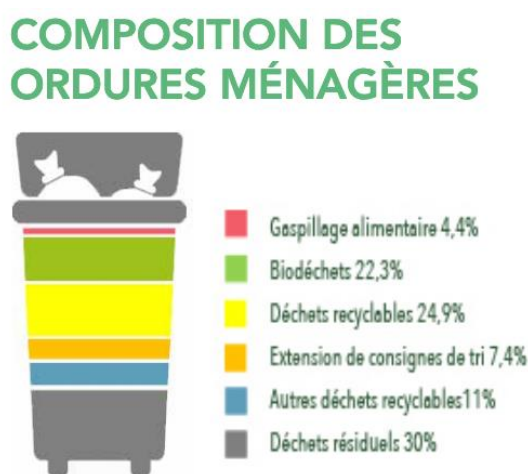
Tableau n° 55 – Tonnage des déchets collectés en Corse en vue de leur recyclage

Tableau récapitulatif de l'évolution des tonnages de la collecte des déchets recyclages secs en Corse	2010	2015	2018
Emballages	2 640	2 401	5 287
<i>Évolution par rapport à 2010</i>	-	-9,0 %	+ 100 %
Verre	6 040	7 360	11 951
<i>Évolution par rapport à 2010</i>	-	+ 21,9 %	+ 97,8 %
Papier	3 837	3 106	4 028
<i>Évolution par rapport à 2010</i>	-	- 19,1 %	+ 5,0 %
Total	12 517	12 867	21 266
<i>Évolution par rapport à 2010</i>	-	+ 2,8 %	+ 69,9 %

Source : Observatoire territorial des déchets de la Corse, retraitement Autorité de la concurrence

756. La partie non triée des ordures ménagères est donc considérée comme résiduelle (i.e. OMR). Selon le SYVADEC, parmi les OM collectées, 70 % sont triables, contre 30 % réellement non valorisables.

Graphique n° 14 – Composition des ordures ménagères en Corse



Source : SYVADEC

b) Collecte en déchetteries

757. Parallèlement à la collecte sélective des ordures ménagères, les particuliers comme les intercommunalités peuvent apporter directement certains types de déchets dans les déchetteries, notamment les encombrants, les produits toxiques, les déchets verts, le bois, les ferrailles, les piles et les lampes, les cartons, les textiles, les emballages, les papiers, le verre, les cartouches d'encre et les gravats des particuliers.

758. **En Corse, ces déchetteries peuvent être gérées par les intercommunalités, le SYVADEC et certaines entreprises privées.** Parmi la trentaine de déchetteries sur le territoire corse, le SYVADEC en gère 17 à la fin de l'année 2019 et 5 autres sites sont en cours de transfert au syndicat⁶¹⁶. En 2019, 5 sites sont gérés par des entreprises privées, à savoir les sociétés Francisci (Aghione, Haute-Corse, 2 sites), Corse Eurodéchets (Sarrola-Carcopino, Corse-du-Sud), Société Environnement Services (Sarrola-Carcopino, Corse-du-Sud) et Chimirec (Penta-di-Casinca, Haute-Corse)⁶¹⁷.
759. Le tonnage des déchets recyclables récupérés en déchetteries est passé de 42 929 tonnes en 2010 à 55 887 tonnes en 2018, soit une hausse de 30,2 %, malgré un infléchissement en 2015.

Tableau n° 56 – Tonnages collectés dans les déchetteries en Corse

Tableau récapitulatif du tonnage au sein des déchetteries de Corse	2010	2015	2017	2018
Déchetterie	42 929	37 846	46 453	55 887
Évolution par rapport à 2010		- 11,8 %	+ 8,2 %	+ 30,2 %

Source : Observatoire territorial des déchets de la Corse

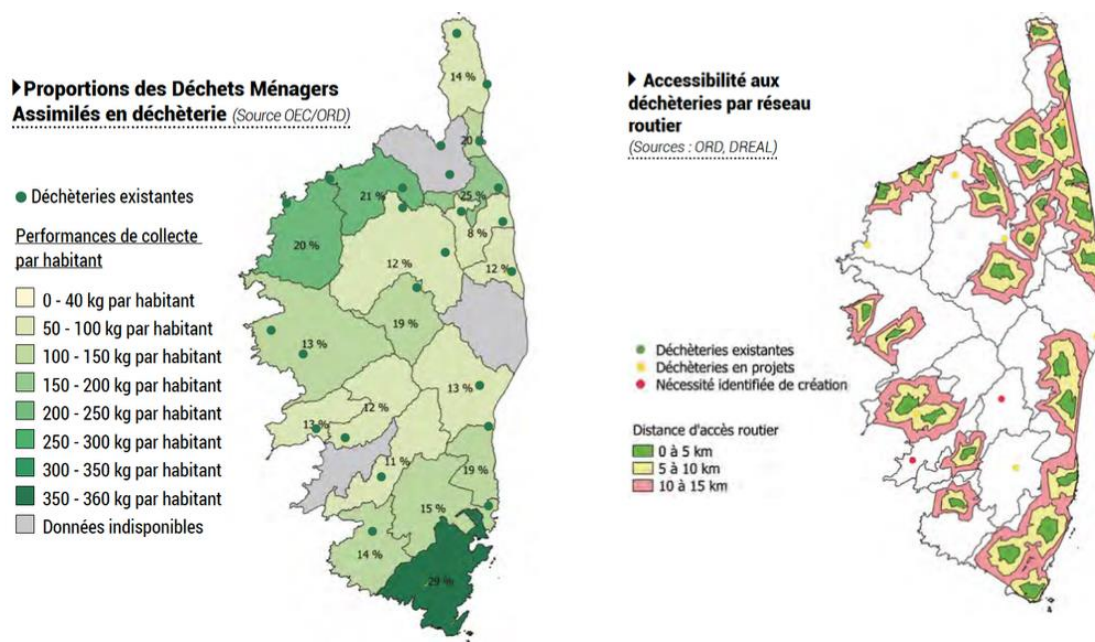
760. **Cependant, il existe encore une marge importante pour l'installation de nouvelles déchetteries en Corse.** En effet, les cartes ci-dessous, réalisées par l'ADEME de Corse⁶¹⁸, permettent de constater que les déchetteries existantes ne parviennent pas à satisfaire la totalité des besoins des habitants, notamment dans le sud-ouest. Selon l'ADEME, les habitants d'une grande partie de l'île devraient ainsi parcourir plus de 15 km en voiture pour y accéder.

⁶¹⁶ Voir réponse du SYVADEC au questionnaire de l'Autorité, cote n°15313.

⁶¹⁷ Source : Observatoire territorial des déchets de Corse, bilan 2019. Voir [ce lien](#).

⁶¹⁸ ADEME, Bilan et perspectives des déchets en Corse, édition 2017.

Cartes n° 12 et 13 – Répartition géographique des déchetteries en Corse



Source : ADEME de Corse

Encadré – Crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19 : situation économique des déchetteries

Interrogée sur l'impact de la pandémie sur les infrastructures de gestion publique des déchets, l'ADEME a indiqué que si la situation économique des déchetteries n'était pas encore problématique pour l'instant, elle pouvait cependant se dégrader dans les mois à venir, en fonction de la fréquentation et de la disponibilité de biens et produits pour la vente. Pour les structures en difficulté, l'ADEME a mis en place des solutions facilitantes pour le versement des aides financières sous forme d'avances, de facilités administratives pour les paiements, etc.

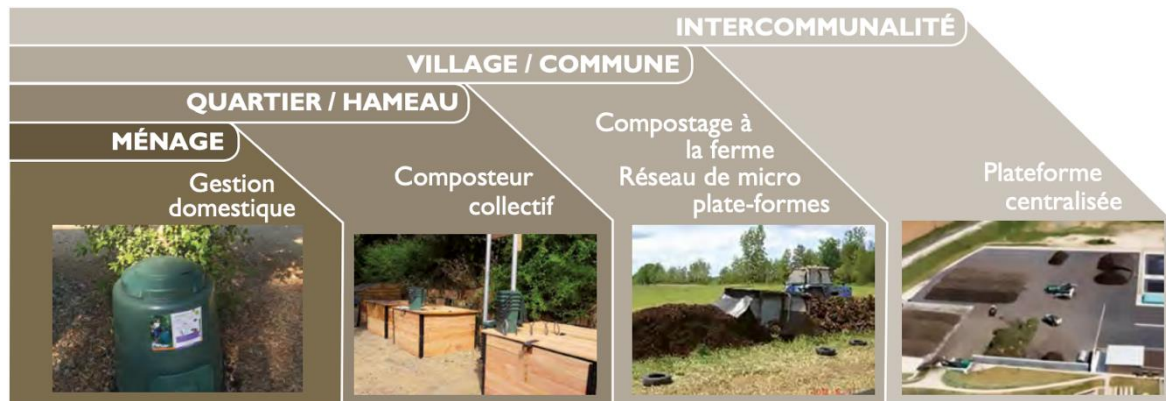
c) La collecte des biodéchets

761. La valorisation des déchets organiques recueillis lors de la collecte sélective traditionnelle se développe en Corse. Ce développement concerne toute la chaîne de gestion des déchets et présente des enjeux significatifs en termes de prévention, de collecte et de traitement. En effet, le compostage individuel permet une réduction des déchets à la source, et donc un moindre tonnage collecté et traité, ce qui induit des économies pour les collectivités. Une masse significative de biodéchets justifie la construction d'installations dédiées, comme les plateformes de compostage, qui permettent un traitement plus adapté. Le compost produit peut être valorisé et réemployé, notamment par les agriculteurs de la filière biologique. Sa commercialisation génère ainsi des revenus pour les collectivités.
762. Selon le SYVADEC, les biodéchets représentent près de 23 % des OMR, dont 19 % de déchets fermentescibles (i.e. les végétaux, les déchets putrescibles de la cuisine, les papiers et cartons souillés) et 4 % issus du gaspillage alimentaire. Le compostage individuel permettrait d'éviter 3,5 tonnes de déchets résiduels⁶¹⁹.

⁶¹⁹ ADEME, Bilan et perspectives des déchets en Corse, Edition 2017

763. Selon l'importance du gisement, différents niveaux d'installation peuvent être requis, allant des simples composteurs individuels au domicile des usagers jusqu'aux plateformes industrielles de compostage, en passant par des structures intermédiaires comme des composteurs de proximité.

Graphique n° 15 – différents niveaux d'installations de compostage



Source : ADEME

764. En ce qui concerne le compostage individuel, le PPDND a constaté que jusqu'en 2011, 10 % des foyers corses étaient équipés de composteurs individuels distribués par les collectivités, soit 11 451 unités. Il a fixé l'objectif d'équiper 25 % des foyers en composteurs (soit 28 600 unités), sans en fixer l'échéance. Au total, entre 2008 à 2018, environ 25 000 composteurs individuels ont été distribués : 17 000 par le SYVADEC⁶²⁰, le reste par les collectivités.
765. Par ailleurs, en 2018, il existe 10 plateformes de compostage industriel en Corse, contre 4 en 2016, d'après l'Observatoire territorial des déchets de la Corse. Avec le financement conjoint de l'État et des collectivités locales⁶²¹, la première plateforme de compostage publique de la Corse, la Bio-plateforme de Viggianello, a été inaugurée en 2018. D'une surface de 2 000 m², elle peut accueillir chaque année 600 tonnes de déchets verts collectés en déchetteries et 600 tonnes de biodéchets⁶²² via une collecte sélective. Par ailleurs, en 2019, 6 nouvelles plateformes de compostage publiques ont été mises en projet par le SYVADEC.
766. Enfin, malgré un tonnage encore limité (1 843 tonnes en 2018, soit 0,8 % des DMA produits), la collecte des biodéchets connaît depuis 2010 un développement rapide, contribuant positivement à la réduction des DMR destinés à l'enfouissement.
767. Le ministère de la Transition écologique a toutefois indiqué au cours de l'instruction que, malgré les efforts, les modes de traitement de biodéchets actuellement disponibles sur l'île ne sont pas totalement adaptés. En effet, si le compostage simple est pertinent pour les déchets verts (déchets végétaux, principalement), une meilleure gestion des nuisances – notamment olfactives – pourrait être nécessaire pour des déchets alimentaires de type déchets de table : plate-forme de compostage de type industriel, dans un bâtiment fermé mis en dépression avec traitement des gaz.

⁶²⁰ SYVADEC, Rapport annuel 2018, p. 16.

⁶²¹ ADEME 30%, État 10%, OEC 30 %, SYVADEC 30 %.

⁶²² Les notions de déchets verts et biodéchets ne sont pas exactement synonymes. Les biodéchets sont constitués des déchets alimentaires et des autres déchets naturels biodégradables. Les déchets verts concernent principalement les déchets d'origine végétale résiduels de l'entretien du jardin.

Tableau n° 57 – Tonnage des biodéchets collectés en Corse

Tableau récapitulatif de la collecte des biodéchets en Corse	2010	2015	2017	2018
Biodéchets (en tonnes)	0	27	1 232	1 843

Source : Observatoire territorial des déchets de la Corse

4. VALORISATION ET RECYCLAGE DES DMA EN CORSE

768. En fonction de la provenance et de la nature des déchets, les modalités de la valorisation et du recyclage des DMA en Corse présentent une grande diversité. En fonction de la provenance et de la nature des déchets, les modalités de la valorisation et du recyclage des DMA en Corse présentent une grande diversité. Elles consistent principalement en la valorisation de tri-flux (a), celle des flux triés en déchetterie (b), et celle des textiles usagés (c). Cependant, le taux de valorisation des déchets en Corse reste encore relativement limité (d).

a) La valorisation de tri-flux (emballage, verre, papier)

769. Dans un premier temps, les déchets collectés et triés sont regroupés afin d’atteindre la taille optimale pour la valorisation. De manière générale, les déchets triés par les usagers sont acheminés par les collectivités en charge de la collecte vers les plateformes de regroupement mises à disposition par le SYVADEC, qui sont généralement gérées par des opérateurs privés. Le SYVADEC exploite également en régie trois plateformes : le centre de regroupement de Calvi Cantone, le quai de Corte et le pôle de Viggianello (pour le verre uniquement).

770. Dans les zones éloignées de ces plateformes, les collectivités concernées peuvent déposer le tri-flux dans les bennes de recyclage dédiées. Les déchets sont ensuite acheminés par le SYVADEC vers ces différentes plateformes.

771. Une fois que les différents flux sont rassemblés, le SYVADEC se charge de trouver un repreneur au niveau national afin de valoriser ces déchets. Pour ce faire, il conclut des marchés publics avec un ou plusieurs opérateurs économiques dans le cadre d’une procédure d’appel d’offres. La valorisation du tri-flux est d’ailleurs encadrée par des éco-organismes, comme CITEO et CITEO-Papiers.

Valorisation des emballages

772. Avant la valorisation proprement dite, une étape intermédiaire de réception, tri et conditionnement des emballages s’organise actuellement en deux lots, respectivement pour la Haute-Corse et la Corse-du-Sud, confiés à des prestataires privés.

773. Dans le cadre de ces deux marchés, les prestataires sont chargés de l’acheminement des flux depuis la Corse vers un centre de tri à Nîmes (Gard). Les emballages y sont séparés par familles de matériaux, puis mis en balles et chargés sur les camions mis à disposition par des repreneurs. Ceux-ci prennent en charge le transport vers les usines de recyclage, en concluant des contrats avec les transporteurs de leur choix.

Valorisation du papier

774. Le SYVADEC a signé un contrat de rachat avec un prestataire. Les papiers livrés sur les plateformes du prestataire sont chargés dans des semi-remorques et expédiés vers ses usines papetières à Martigues (Bouches-du-Rhône). La gestion des plateformes et des transports est assurée par le prestataire.

Valorisation du verre

775. Le SYVADEC assure directement la réception, le stockage et le chargement du verre sur les plateformes de regroupement listées précédemment.

776. Un repreneur assure, quant à lui, le transport du verre par camions au départ de chacune des plateformes de regroupement situées en Corse jusqu'à ses verreries situées à Béziers (Hérault). À cet effet, il conclut des contrats privés avec les transporteurs qu'il sélectionne.

b) Les flux triés en déchetterie

777. Pour les flux triés en déchetterie, trois filières sont possibles : REP opérationnelles, REP financières, hors REP.

778. La filière REP opérationnelle concerne les DEA⁶²³, DEEE⁶²⁴, pneus, piles, lampes, cartouches, DDS⁶²⁵. Cette filière est prise en charge par les éco-organismes qui assurent la mise à disposition du matériel de collecte adapté (bennes 30 m³, fûts, caisses palettes), ainsi que l'enlèvement et le traitement dans les filières ad hoc. Pour cela, chaque éco-organisme attribue des marchés avec des opérateurs de collecte, transport et valorisation.

779. La filière REP financière concerne les cartons. Le SYVADEC assure la mise à disposition de bennes pour réceptionner les cartons sur ses sites et forme ses agents aux consignes de tri. Le transport des cartons vers des plateformes de regroupement est assuré par les prestataires que le SYVADEC sélectionne par le biais de marchés publics.

780. Une fois déposés sur les plateformes de regroupement, les cartons subissent un sur-tri « grossier » pour retirer les impuretés les plus importantes, puis sont mis en balle et chargés sur des camions affrétés par le repreneur du SYVADEC.

781. Ces prestations de réception et de mise en balles sont assurées actuellement par les prestataires privés avec lesquels le SYVADEC a conclu des marchés publics dans quatre zones géographiques : Bastia, Ajaccio, Balagne et Plaine Orientale.

782. Enfin, les filières hors REP concernent les déchets suivants : déchets verts (bois, gravats, végétaux), métaux et tout-venant. Pour chacun de ces flux, le SYVADEC assure la mise à disposition de bennes pour réceptionner les différents déchets, puis en assure le transport vers les plateformes de regroupement et les usines de valorisation.

⁶²³ Déchets d'éléments d'ameublements : les biens meubles en fin de vie et les pièces dont ils sont constitués, et dont la fonction principale est l'assise, le couchage, le rangement, le plan de pose ou de travail (vertical ou horizontal).

⁶²⁴ Déchets d'équipement électrique et électronique : équipements hors d'usage qui fonctionnent sur secteur ou bien avec des piles ou batteries.

⁶²⁵ Déchets diffus spécifiques : des déchets communément présents chez les particuliers, issus de produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement en raison de leurs caractéristiques physico-chimiques.

783. Des marchés de réception et valorisation sont passés par le SYVADEC pour chacune des matières et allotis par secteurs géographiques selon les modalités suivantes :
784. Pour les gravats, cinq marchés publics en vue de leur réception et de leur valorisation ont été passés : Haute-Corse, Balagne, Plaine Orientale, région Ajaccienne (2 lots) et Sartène.
785. Pour les bois, deux lots dédiés à leur réception et leur valorisation ont été attribués à des prestataires privés.
786. Pour les métaux, et principalement le fer, la valorisation est réalisée dans le cadre de contrats de rachat matière, et non pas par le biais de marchés publics. Trois contrats (Haute-Corse, Corse-du-Sud et Plaine Orientale) ont été signés avec des prestataires privés.
787. Enfin, pour le tout-venant, des marchés en vue de la réception, du tri et de la valorisation sont aussi passés pour tenter de réduire au maximum la part destinée à l'enfouissement. Les trois lots du marché conçus par zone géographique : Haute-Corse, Plaine-Orientale, Région ajaccienne – ont tous été confiés à un prestataire privé.

c) La filière textile

788. Le rapport AMORCE précité a fait état de cette carence d'opérateurs volontaires pour collecter les déchets TLC (Textiles, Linges de maison, Chaussures) en Corse, alors que cette filière est habituellement rentable sur le continent. Cela s'explique par le coût important du transport routier et maritime, que le SYVADEC évalue à environ 300 € /tonne, malgré des tonnages en augmentation chaque année.
789. Le rapport AMORCE précité a fait état de cette carence d'opérateurs volontaires pour collecter les déchets TLC (Textiles, Linges de maison, Chaussures) en Corse, alors que cette filière est habituellement rentable sur le continent. Cela s'explique par le coût important généré par leur transport routier et maritime, que le SYVADEC évalue à environ 300 € /tonne, malgré des tonnages en augmentation chaque année.
790. Des bornes de pré-collecte ont été disposées partout en Corse par le SYVADEC⁶²⁶. Les textiles sont collectés en régie puis regroupés en deux points stratégiques (Teghime et Mezzavia à Ajaccio), avant d'être acheminés vers le continent. À cet effet, deux marchés publics de location de remorques et de transport vers la région Sud (ex-PACA) depuis les sites d'Ajaccio et de Teghime sont passés par le SYVADEC.
791. Une fois acheminés sur le continent, les textiles sont transportés par un opérateur privé vers des centres de tri se situant dans le Nord de la France, aux Pays-Bas, ou encore en Belgique, en vue de leur valorisation par réemploi ou recyclage.

d) Performance de la valorisation des DMA en Corse

792. En Corse, un bon nombre de filières ne bénéficient pas d'installation de valorisation directe sur place. Par conséquent, les gestionnaires collectent les flux en Corse et les acheminent vers le continent. Un bilan effectué par l'ADEME a recensé 20 flux de déchets valorisables collectés par le SYVADEC et les collectivités, avec le concours des éco-organismes. Seuls 6 d'entre eux font l'objet d'une valorisation directe en Corse.

⁶²⁶ Selon le SYVADEC, jusqu'en 2019, il y avait 157 points de collecte des textiles usagés dont 146 points d'apport volontaire et 11 collecteurs associatifs. 7 nouveaux points de collecte seront mis à disposition en 2020 par le SYVADEC. Voir SYVADEC, Rapport d'activité 2019, p. 21.

Tableau n° 58 - Les 20 flux de valorisation de déchets en Corse (2017)

	Eco organisme	Filière REP volontaire	Revente ou valorisation directe
Emballage	Eco Emballage		
Verre			x
Papier	Eco Folio		
Textiles	Eco-TLC		
Déchets verts			x
Bois			x
Meubles	Eco-mobilier		
DEEE	Eco Logic		
Cartons	Eco Emballage		
Métaux		x	
Lampes	Recyclum		
Biodéchets			x
Piles & accumulateurs	SCRELEC		
DDS E	co-DDS		
Cartouche d'encre	LVL		
Gravats			x
Huiles alimentaires usagées			x
Fluides frigorigènes fluorés		x	
Bouteilles de gaz		x	
Produit de l'agrofourriture		x	

Source : ADEME

793. Quant à la performance du tri et de la valorisation des déchets en Corse, le taux de valorisation⁶²⁷ des déchets reste, pour l'instant, en deçà de la moyenne nationale, malgré les efforts incontestables des parties prenantes en faveur de la prévention et de l'amélioration du tri des déchets. Selon le bilan effectué par l'Observatoire territorial des déchets, en 2018, le taux de valorisation des DMA est d'environ 32,6 %, tandis que la moyenne nationale⁶²⁸ s'élève à près de 46 % en 2017⁶²⁹. Or, la loi Grenelle I de 2009⁶³⁰ avait fixé l'objectif d'un taux de valorisation matière et organique de DMA de 45 % en 2015, avec une étape intermédiaire à atteindre en 2012 : 35 %.

⁶²⁷ Ici, le terme « valorisation » est compris de manière large : il comprend la valorisation organique des déchets proprement dite et le recyclage et réemploi des matières. Le taux de valorisation = (déchets valorisation en déchetteries+ ordures ménagères recyclables) / DMA = 1 - (déchets non valorisable destinés à l'enfouissement/DMA).

⁶²⁸ Cette moyenne couvre tout le territoire français, métropole et outre-mer.

⁶²⁹ ADEME, Déchets chiffres-clés, L'essentiel 2019, avril 2020, p. 11. Rappelons qu'en Corse, il n'y a pas de valorisation énergétique des déchets. Dès lors, il convient de comparer le taux de valorisation corse non pas au taux national pour les déchets de tous types confondus (« énergétique, organique et matière ») mais pour sous-catégories de déchets (« organique et matière ») qui correspond, en outre, au périmètre de la loi Grenelle I.

⁶³⁰ Loi n° 2009-967 du 03 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Tableau n° 59 – Valorisation des déchets ménagers et assimilés en Corse

Tableau récapitulatif des taux de valorisation des DMA en Corse	2010	2015	2017	2018
Enfouissement (en tonne)	176 000	164 989	165 071	163 427
Total (en tonne)	231 445	215 711	231 318	242 423
Taux d'enfouissement	76,0 %	76,5 %	71,4 %	67,4 %
Taux de valorisation	24,0 %	23,5 %	28,6 %	32,6 %

Source : Observatoire territorial de déchets de Corse, retraitement des Autorité de la concurrence

794. Par ailleurs, une autre étude effectuée par le SYVADEC montre qu'**en Corse, le niveau de tri varie grandement entre les intercommunalités**. En effet, en 2018, si le taux de tri global s'établit à 31 % pour la Corse (chiffre proche de celui constaté par l'Observatoire territorial de déchets de Corse), il varie de 13 % (Communauté de communes de Celavu Prunelli) à 42 % (Communauté de communes de Calvi Balagne).
795. Ainsi, en 2018, parmi les 19 intercommunalités rattachées au SYVADEC, aucune n'a atteint l'objectif précité de 45 % et seules 4 ont atteint l'objectif intermédiaire de 35 %.

Tableau n° 60 – Taux de valorisation de DMA par intercommunalité corse en 2018

	TONNAGE				TAUX DE TRI		
	DMA	Déchets Résiduels (OM et TV)	Déchets valorisables de recycleries	Collectes sélectives	Avec les recycleries	Avec les collectes sélectives	Taux de tri Global
CA Bastia	33 643	21 474	9 147	3 022	27%	9%	36%
CA Pays Ajaccien	49 401	36 399	8 894	4 108	18%	8%	26%
CC Alta Rocca	7 821	5 344	1 666	811	21%	10%	32%
CC Calvi Balagne	12 844	7 451	2 868	2 526	22%	20%	42%
CC Cap Corse	4 828	3 256	927	645	19,21%	13,35%	33%
CC Castagniccia Casinca	7 130	5 052	1 470	609	21%	9%	29%
CC Celavu Prunelli	4 249	3 690	92	467	2%	11%	13%
CC Centre Corse	5 610	3 677	1 452	481	26%	9%	34%
CC Costa Verde	6 857	4 757	958	1 141	14%	17%	31%
CC Fium Orbu Castellu	7 912	5 171	1 892	849	24%	11%	35%
CC Ile Rousse Balagne	10 274	6 099	2 817	1 358	27%	13%	41%
CC Marana Golo	17 321	11 571	4 282	1 468	25%	8%	33%
CC Nebbiu Conca d Oru	5 413	3 784	1 264	365	23%	7%	30%
CC Oriente	3 056	2 266	176	615	6%	20%	26%
CC Pasquale Paoli	2 821	2 016	253	552	9%	20%	29%
CC Pieve d Ornano	11 862	10 240	1 132	490	10%	4%	14%
CC Sartenais Valinco	9 556	6 946	1 913	697	20%	7%	27%
CC Spelunca Liamone	6 949	4 844	1 153	953	17%	14%	30%
CC Sud Corse	28 451	18 902	7 658	1 891	27%	7%	34%
	235 999	162 939	50 015	23 046	21%	10%	31%

Source : SYVADEC

Note : Le taux de tri global = (Déchets valorisés en déchetteries+ collectes sélectives)/DMA. Il est donc synonyme du taux de valorisation des déchets.

796. La Collectivité de Corse a fait du développement du tri à la source l'axe majeur de sa politique de gestion des déchets, avec un objectif de taux de tri global (pré-collecte avec la

collecte sélective et la déchetterie d'une part et post collecte avec le passage au centre de tri, d'autre part) de 60 % à l'horizon 2021⁶³¹. Cette orientation est censée remédier à la traditionnelle méthode du « *tout enfouissement* » persistante sur l'île, mais semble, au regard de la progression actuelle des taux de tri, difficile à respecter dans le délai imparti.

5. LES TRAITEMENTS DES DÉCHETS MÉNAGERS RÉSIDUELS EN CORSE

797. Malgré les efforts de tri, de valorisation et de recyclage, une part importante de déchets ménagers restent non valorisables. Il s'agit principalement des deux types de déchets suivants :
- les déchets déposés en déchetteries qui ne sont pas recyclables ou valorisables (dits « tout venant ») ;
 - et les ordures ménagères non recyclables ou valorisables (OMR) collectées, en pratique, dans les « *poubelles grises* ».
798. Ces déchets, appelés déchets résiduels ou ultimes, sont destinés à l'élimination. Ils sont généralement acheminés vers les centres de traitement par des prestataires privés attributaires des marchés publics passés soit par le SYVADEC, soit par les rares intercommunalités qui ne recourent pas à ses services.
799. Pour les zones de collecte éloignées des centres de traitement, les déchets peuvent être d'abord regroupés dans des quais de transfert. Ces quais constituent des relais pour les transporteurs afin d'optimiser le coût du transport. Selon le SYVADEC, ils permettent de réduire en moyenne par 7 le nombre de camions sur les routes. Les déchets ainsi regroupés sont ensuite acheminés par les transporteurs sous-traitants vers les centres de stockage (ISDND⁶³²).
800. Il existe 38 installations de transit, dont 14 pour les déchets ménagers et 24 pour les autres flux en 2018. Le SYVADEC gère 9 quais de transfert en Corse⁶³³. Il se charge des opérations dites de « haut de quai » (i.e. gardiennage, accueil des déchets, entretien du site etc.) en régie et conclut des marchés publics avec des opérateurs privés pour la mise à disposition des bennes de collecte et le transport des déchets vers les centres de stockage. En 2018, 95 % des OMR collectées par les collectivités adhérentes du SYVADEC ont été réceptionnées sur les différents quais de transfert.
801. En Corse, à défaut de solutions d'incinération, la Collectivité recourt principalement à deux modes de traitement des déchets ménagers résiduels : l'enfouissement des déchets sur place, et, dans des circonstances exceptionnelles, le transport des déchets vers le continent, en vue de leur incinération.

⁶³¹ Voir Rapport n° 2018/O2/350 du président du Conseil exécutif de Corse lors de la réunion des 25 et 26 octobre 2018 de la deuxième session ordinaire de 2018 de l'Assemblée de Corse, Déclinaison du plan d'Action sur les déchets 2018-2021.

⁶³² Une Installation de Stockage de Déchets Non Dangereux (« ISDND ») est un site conçu pour stocker des déchets ménagers et assimilés dans des conditions optimales de sécurité pour l'environnement. Le principe général de l'enfouissement est de stocker les déchets, en supprimant leur contact direct avec le sol à l'aide de géomembranes et d'argile imperméable, de récupérer les jus polluants (lixiviats) et le biogaz issu de leur fermentation pour une valorisation énergétique.

⁶³³ Rapport annuel du SYVADEC 2018, références précitées.

802. Une fois que les déchets résiduels sont collectés, les intercommunalités non adhérentes du SYVADEC passent directement des marchés publics avec les ISDND pour l'enfouissement. Le SYVADEC quant à lui soit s'appuie sur son propre centre de stockage, soit passe également des marchés avec les entreprises privées exploitant des ISDND privées.
803. Deux sites d'enfouissement et de traitement des déchets résiduels non dangereux sont actuellement opérationnels, l'ISDND de Prunelli di Fium'Orbu, gérée par la société STOC⁶³⁴, et l'ISDND de Viggianello, gérée par le SYVADEC. Le site de Viggianello est géré en régie pour le « haut de quai », tandis que le « bas de quai » (i.e. exploitation et analyse environnementale) est sous-traité à un prestataire privé depuis le 14 septembre 2010 pour une durée de 10 ans.
804. Selon l'Observatoire territorial des déchets de Corse, la capacité de traitement des deux sites d'enfouissement est d'un total de 189 500 tonnes pour la période comprenant l'année 2018 et les trois premiers mois de l'année 2019, pour une quantité de déchets entrants de 172 390 tonnes en 2018⁶³⁵. Si, à l'heure actuelle, les installations d'enfouissement de déchets disposent d'une capacité théorique d'enfouissement supérieure au tonnage entrant de déchets, elles opèrent cependant à flux tendu et atteindront leur capacité maximale très prochainement : l'ISDND de Viggianello devrait être fermée définitivement dès le mois de juin 2020, tandis que l'ISDND Prunelli di Fium'Orbu pourrait atteindre ses capacités à l'horizon 2022. L'absence, dans l'immédiat, de perspectives de création de nouvelles installations inquiète par conséquent l'opinion publique, ainsi que les autorités locales compétentes.
805. Dès 2019, Madame Josiane Chevalier, alors préfète de Corse, avait même alerté sur un déficit de stockage d'au moins 80 000 tonnes en 2020, et d'environ 11 000 tonnes en 2021⁶³⁶. Dans ce contexte, elle a approuvé le projet de la construction de l'ISDND Viggianello 2 initié par la société Lanfranchi Environnement par un arrêté du 13 novembre 2019 (voir le tableau ci-dessous).

⁶³⁴ La société STOC est une filiale du groupe Petroni créée en 1994. Depuis décembre 2013, elle exploite le site ISDND de Prunelli Fium'Orbu, avec une capacité d'enfouissement de 40 000 tonnes par an.

⁶³⁵ Voir Observatoire territorial de déchet de Corse, présentation du bilan 2018/2019 des déchets ménagers et assimilés, 19 septembre 2019, [pages 34 et 35](#).

⁶³⁶ Voir par exemple [l'article suivant](#).

Tableau n° 61 – Installations de stockage des déchets non dangereux (ISDND) en Corse

Tableau récapitulatif des ISDND opérationnelles depuis 2015 et de leurs capacités respectives	ISDND	Exploitant	Autorisation préfectorale	Capacité autorisée annuelle (en tonnes)	Capacité supplémentaire annuelle (en tonnes)	Note
2015	Tallone	STANECO	Arrêté n° 2014-363-008 du 29 décembre 2014	80 000		
	Prunelli di Fium'Orbu	STOC	Arrêté n° 2013-213-012 du 1er août 2013	40 000	3 000	Capacité supplémentaire autorisée par l'Arrêté n° 036-2015 du 21 mai 2015
	Viggianello	SYVADEC	Arrêté n° 08-0243 du 21 mars 2008	45 000		
	Vico	SYVADEC	Arrêté n° 09-0081 du 6 février 2009	30 000		
2016	Prunelli di Fium'Orbu	STOC		40 000	20 000	Capacité supplémentaire autorisée par l'Arrêté interpréfectoral n° 16-1645 du 19 août 2016
	Viggianello	SYVADEC		45 000	32 000	Arrêtés interpréfectoral n° 16-1645 du 19 août 2016 et n° 16-2506 du 23 décembre 2016
2016	Vico	SYVADEC		30 000	18 000	Capacité supplémentaire autorisée par l'Arrêté interpréfectoral n° 16-1645 du 19 août 2016

2017	Prunelli di Fium'Orbu	STOC		40 000	20 000	Capacité supplémentaire autorisée par l'Arrêté n° 2A-2017-07-11-009
	Viggianello	SYVADEC		45 000	55 000	Capacité supplémentaire autorisée par l'Arrêté n° 2A-2017-07-11-009 et l'Arrêté n° 2A-2017-10-13-001
	Vico	SYVADEC		30 000		
2018	Prunelli di Fium'Orbu	STOC		40 000	18 000	
	Viggianello	SYVADEC		45 000	71 500 puis 65 000 (à compter du 16 août 2018)	Capacité totale autorisée atteinte au 15 août 2018, Arrêté n° 2A-2019-02-28-003 du 28 février 2019 : Dérogation pendant 3 ans à compter du 15 août 2018, avec une capacité maximale autorisée de 223 500 tonnes
2019 - 2020	Prunelli di Fium'Orbu	STOC		40 000		

	Viggianello	SYVADEC		45 000	65 000	Capacité supplémentaire autorisée par l'Arrêté n° 2A-2019-02-28-003 du 28 février 2019
À venir	Viggianello 2	Lanfranchi Environnement	Arrêté n° 2A-2019-11-13-001 du 13 novembre 2019	58 000		Capacité totale de 580 000 tonnes (exploitation pendant 10 ans)

Source : Observatoire territorial de déchets de Corse, arrêtés de la préfecture de la Corse et de la préfecture de la Haute-Corse ; retraitement Autorité de la concurrence

806. Deux projets publics pouvant améliorer à moyen terme la capacité totale d'enfouissement des DMR en Corse sont actuellement à l'étude :

- le projet d'ISDND de Moltifao, initié par le SYVADEC, avec un objectif de mise en exploitation au plus tôt en 2022⁶³⁷ ;
- le projet de l'ISDND à Giuncaggio, initié par la société Oriente Environnement. Il s'agit d'une installation dotée d'une capacité de traitement de déchets non dangereux de 70 000 tonnes/an pendant 30 ans et de 102 000 tonnes/an de terres amiantifères pendant 12 ans. Le projet a été validé par un jugement du tribunal administratif de Bastia du 3 octobre 2019⁶³⁸ et confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 3 juillet 2020⁶³⁹. Par deux arrêtés du 29 septembre 2020, le préfet de Haute-Corse a autorisé l'ouverture de l'ISDND de Giuncaggio, tout en exigeant des garanties environnementales de la part de la société exploitante⁶⁴⁰.

807. Il convient de préciser que le dossier de demande d'autorisation d'exploiter, visé par l'arrêté préfectoral d'autorisation du 13 novembre 2019, engage la société Lanfranchi à ne pas exploiter son projet « Viggianello 2 » de manière concomitante à l'installation de stockage de Viggianello du SYVADEC. Toute prolongation de l'exploitation de l'installation du SYVADEC retarde donc la mise en service de l'installation de la société Lanfranchi.

808. La réalisation de ces deux projets est, en toute hypothèse, relativement lointaine. Par ailleurs, l'installation de nouveaux centres de stockage est politiquement sensible et doit faire face de

⁶³⁷ Voir Rapport d'activité 2018 du SYVADEC, p. 14.

⁶³⁸ Tribunal administratif de Bastia, jugement du 3 octobre 2019, SOCIETE ORIENTE ENVIRONNEMENT, n° 1700043. Lien vers le jugement.

⁶³⁹ Cour administrative d'appel de Marseille, arrêt du 3 juillet 2020, COLLECTIF TAVIGNANU VIVU et autres, n° 19MA04628-19MA04629. Lien vers l'arrêt. Un pourvoi a été déposé auprès du Conseil d'État par le collectif Tavignanu Vivu, l'association U Levante et la collectivité de Corse contre cet arrêt.

⁶⁴⁰ Voir Corse Matin, Le préfet de Haute-Corse donne le feu vert pour le centre d'enfouissement de Giuncaggio, 29 septembre 2020. Lien vers l'article : <https://www.corsematin.com/articles/le-prefet-de-haute-corse-donne-le-feu-vert-pour-le-centre-denfouissement-de-giuncaggio-112480>.

façon générale à de fortes réticences de la part des riverains (phénomène bien connu de NIMBY⁶⁴¹). Par exemple, le projet d'installation d'une ISDND à Albitreccia, en 2014, a suscité une vive opposition de la part des habitants de cette commune d'accueil⁶⁴² et a donné lieu à un litige judiciaire entre celle-ci et la société exploitante, Calda immobilier⁶⁴³. Le projet a finalement été abandonné. Plus récemment, pour protester contre le projet de l'ISDND de Viggianello 2, le collectif *Valincu Lindu* a bloqué le site actuel de l'ISDND de Viggianello de novembre 2019⁶⁴⁴ jusqu'au 17 mars 2020, la suspension du blocage ayant été décidée en raison de la crise sanitaire liée à l'épidémie de la Covid-19⁶⁴⁵.

809. Une solution alternative à l'enfouissement sur place peut consister à envoyer, de façon exceptionnelle, les déchets résiduels excédentaires sur le continent. Mais l'expérience montre que cette option, outre qu'elle est en contradiction avec les principes applicables en matière de traitement des déchets, notamment celui de la proximité entre le lieu de la production de déchets et celui de leur traitement, est difficile à mettre en œuvre, la seule tentative ayant abouti étant intervenue dans un contexte exceptionnel de la pandémie de la Covid-19. L'urgence des enjeux, notamment sanitaires, et la rareté des entreprises candidates aux appels d'offres, font du recours au transport de déchets vers le continent une solution très onéreuse pour les collectivités corses, et donc pour le contribuable local. Comme l'explique le chapitre suivant (voir paragraphes 858 et suivants), cette option, qui doit demeurer exceptionnelle, présente des risques non-négligeables, notamment sous l'angle concurrentiel, et doit par conséquent appeler la plus grande vigilance des collectivités concernées.

6. LE TRANSPORT DE DÉCHETS EN CORSE

810. En raison de la topographie montagneuse de la Corse, le réseau ferroviaire y est peu développé. Les transports des déchets en Corse se font donc exclusivement par voie routière.
811. À chaque maillon de la collecte et du traitement, il est nécessaire de recourir à un transporteur routier. Les collectivités et le SYVADEC décident librement de recourir à des prestataires ou à des régies.

⁶⁴¹ « Not In My BackYard », en français « pas dans mon arrière-cour (ou « pas chez moi » », désigne, selon une documentation de l'ENS de Lyon, « l'attitude fréquente qui consiste à approuver un projet pourvu qu'il se fasse ailleurs, ou à refuser tout projet à proximité de son lieu de résidence. » [Lien vers la référence](#).

⁶⁴² Sur ce point, voici par exemple une [lettre ouverte](#) adressée à la préfecture par le collectif Campa Indè Vaddi.

⁶⁴³ Ce projet a finalement été écarté par le préfet de Corse au motif qu'il se trouvait à proximité de l'aéroport d'Ajaccio, déjà exposé au péril aviaire et risquait de générer une attractivité aviaire supplémentaire. Par ailleurs, les garanties prévues par la société exploitante Calda immobilier pour pallier ces risques aviaires n'ont pas été jugées suffisantes (arrêté préfectoral n° 2014136-0006 du 16 mai 2014). Cependant, cet arrêté a été annulé par le Tribunal administratif de Bastia par un jugement du 25 août 2016 (n° 1400563), au motif, notamment, que le préfet n'avait pas justifié en quoi les garanties de sécurité proposées par la société exploitante n'étaient pas suffisantes. Cette décision a donné, de facto, le feu vert au projet d'exploitation de l'ISDND à Albitreccia). Cependant, à la suite de l'appel formé par la commune d'Albitreccia, le jugement a fait l'objet d'un sursis à exécution prononcé le 26 janvier 2017 par la cour administrative d'appel de Marseille (7^e chambre, arrêt du 26 janvier 2017, n° 16MA03954).

⁶⁴⁴ Voir par exemple [l'article de presse](#).

⁶⁴⁵ Voir par exemple [l'article de presse](#).

812. Selon la décomposition des coûts par étape de la chaîne de valeur, réalisée par l'ADEME en 2018, le coût aidé⁶⁴⁶ du transport des DMA est plus élevé en Corse qu'au niveau national (Corse comprise) : 14 % des charges de gestion⁶⁴⁷, contre 8 % nationalement.
813. À titre d'information, le SYVADEC a fourni la liste des marchés qu'il a passés, tant pour le transport d'OMR entre les 12 quais de transit (QT) et les deux ISDND corses, que pour le transport de différents flux issus des déchetteries vers leur lieu de valorisation :

Tableau n° 62 – Marchés publics passés par le SYVADEC pour le transport d'ordures ménagères résiduelles

Type de déchets	Marchés concernés (les quais de transferts concernés)	Intervalle du prix à la tonne	Intervalle du prix au km
OMR	Corte	Min : 13 euros Max : 72,6 euros	Min : 0,11 euro Max : 0,49 euro
	Monticello, Calvi		
	Luri, Moca Croce, Rocca		
	Teghime		
	Porto-Vecchio QT de Sainte Lucie de Porto Vecchio		
	QT de Sainte Lucie de Porto Vecchio		
	Vico et Piana		

Source : SYVADEC, retraitements Autorité de la concurrence

⁶⁴⁶ Pour rappel, le coût aidé est l'ensemble des charges d'où sont déduites les recettes industrielles (vente d'énergie et de matériaux), les soutiens des sociétés agréées et les aides publiques.

⁶⁴⁷ Les charges proviennent d'un ensemble d'étapes comme pré-collecte, collecte, transports, traitement, entretien des installations, communication, prévention.

Tableau n° 63 – Marchés publics passés par le SYVADEC pour le transport de flux de déchetteries

Type de déchets	Marchés concernés (déchettes concernées)	Intervalle du prix par rotation	Intervalle du prix au km
Flux provenant des déchetteries vers les lieux de valorisation	Arinella, Lucciana, Saint Florent, Cisco, Vallecalle	Min : 35 euros Max : 520 euros	Min : 1 euro Max : 40 euros
	Bonifacio, Ersa, Figari, PV		
	Calvi, Cauro, Centre de regroupement de Calvi, Cervione, Lama, Moca Croce, Stiletto, Viggianello et Corbara		
	Corte		
	Fium'Orbu, Ventiseri		
	Piana, Vico		
	Sainte Lucie de Porto Vecchio		

Source : SYVADEC, retraitements Autorité de la concurrence

814. Ainsi, pour chaque marché public, les prix unitaires semblent varier sensiblement selon la distance, le tonnage, la rotation et le type de déchets transportés.

7. CONCLUSION SUR LA CHAÎNE DE GESTION DES DMA EN CORSE

815. La gestion publique des déchets a dû s'adapter à des contraintes structurelles importantes liées à l'insularité et la topographie montagneuse de la Corse, ainsi qu'à la tension foncière et la saisonnalité de l'économie, résultant en partie de l'importance des activités touristiques sur l'île. Cette saisonnalité entraîne une répartition inégale du gisement des déchets dans le temps et dans l'espace : des volumes à traiter importants dans les agglomérations et les zones touristiques du littoral, sujets à des variations considérables entre l'hiver et l'été, et beaucoup plus modestes dans le reste du territoire.
816. Ces caractéristiques ont plusieurs implications : la faiblesse du gisement des déchets en volume ne favorise pas le développement de certaines filières de valorisation, comme celle des textiles usagés ; le morcellement du gisement entre de nombreuses communes de petite taille, parfois mal reliées entre elles en raison du relief, accroît le coût de la collecte et du transport.
817. La politique de prévention des déchets et d'amélioration du tri planifiée par la CdC et menées par les intercommunalités compétentes vise à limiter les déchets résiduels à enfouir sur l'île. Par exemple, l'Autorité a pu noter les projets très encourageants initiés par le SYVADEC et certaines communautés de communes de distribuer les composteurs individuels afin d'absorber une partie de biodéchets. L'État, notamment au travers de l'ADEME, a pu

activement participer à la mise en œuvre de ces initiatives. Par exemple, il subventionne le recrutement des « ambassadeurs du tri » par les collectivités compétentes⁶⁴⁸.

818. Si les efforts des parties prenantes en ce sens méritent d'être salués, les résultats attendus ne semblent pas encore avoir été atteints. En effet, l'effectivité de ces mesures nécessite un changement de comportement des usagers qui ne peut qu'être progressif, au regard des facteurs psychologique et culturel nourris par le manque d'infrastructure de prévention et de tri. Avec un taux de tri encore limité, de l'ordre de 35 %, et une exclusion *a priori* de toute solution de valorisation thermique des déchets, la Corse n'a d'autre choix que de poursuivre l'enfouissement de ses DMA sur des sites à la limite de la saturation, ce qui est source de tensions avec les riverains, comme en attestent les blocages récurrents des ISDND de Fium'Orbu et de Viggianello. Cette impasse conduit les collectivités concernées à adopter, dans la hâte, des solutions temporaires – et coûteuses – de stockage des déchets résiduels, en vue de leur transport vers le continent, à titre palliatif. Outre que le recours au transport maritime de déchets sur longue distance a un coût, cette solution se heurte aux mêmes réticences de la population et des autorités locales des communes d'accueil sur le continent.
819. La « crise des déchets » à laquelle est confrontée la Corse résulte ainsi, notamment, d'une sous-capacité chronique dans le traitement des déchets sur l'île. Ce contexte de rareté n'est pas propice à la passation des marchés publics nécessaires à l'exercice de cette mission de service public dans de bonnes conditions. Il induit un surcoût anormal dans la gestion des déchets, au détriment des collectivités territoriales et des contribuables locaux.

III. Un secteur régulièrement confronté à des préoccupations de concurrence

820. Une étude de la Commission européenne⁶⁴⁹ a identifié trois objectifs principaux de la politique de la concurrence en matière de gestion des déchets :
- éviter des pratiques anticoncurrentielles horizontales classiques comme le partage de marché, l'entente sur les prix, ou l'échange d'information ;
 - assurer un système de traitement des déchets ouvert, laissant le choix entre plusieurs solutions alternatives ;
 - éviter les exclusivités de tout type tout au long de la chaîne de gestion des déchets.
821. Le taux de tri des déchets n'étant pas, pour l'heure, suffisant pour pallier la sous-capacité chronique de traitement des déchets résiduels et le manque d'infrastructures dédiées à l'élimination et à la valorisation, la Corse peut être confrontée aussi bien à un risque d'entente (A), que d'abus de position dominante (B) sur les différents marchés concernés.

⁶⁴⁸ Selon la définition de l'Observatoire territorial des déchets de Corse, l'ambassadeur du tri « *informe, conseille, sensibilise à la collecte et à la valorisation des déchets auprès des élus, des acteurs chargés du tri, des ménages et particuliers. Il aide à la mise en œuvre de filières d'élimination et de recyclage pour des déchets autres que les déchets ménagers* ». [Lien](#) vers la fiche de présentation du poste.

⁶⁴⁹ Commission européenne, *Competition Issues in Waste Management Systems, Competition Policy Newsletter*, Numéro 1, printemps 2006, p. 52 et suivantes.

A. LE RISQUE D'ENTENTE DANS LE SECTEUR DE LA GESTION DES DÉCHETS

822. La pratique décisionnelle dans le secteur de la gestion des déchets (1) donne un aperçu des éventuelles problématiques de concurrence qui pourraient nuire à son bon fonctionnement, appelant ainsi à une particulière vigilance dans la passation et le contrôle des marchés publics (2).

1. LA PRATIQUE DÉCISIONNELLE

823. Même si la pratique décisionnelle nationale et européenne n'a pas encore appréhendé les risques d'ententes dans le secteur de la gestion des déchets spécifiquement en Corse, certaines décisions apportent un éclairage intéressant.

824. D'abord, on peut relever, de façon générale, qu'il existe un risque d'entente horizontale entre les entreprises soumissionnaires aux appels d'offres lancés par les gestionnaires publics de déchets. Une entente dans le secteur de la collecte des déchets, comme celle sanctionnée par le Conseil de la concurrence dans sa décision n° 98-D-42⁶⁵⁰, par exemple, peut fausser le jeu de la concurrence au détriment de l'adjudicateur public.

825. Ensuite, si au vu des caractéristiques de la chaîne de gestion des déchets, des exclusivités verticales peuvent être justifiées par l'efficacité économique, l'expertise d'un opérateur ou encore la continuité du service public⁶⁵¹, il est important d'assurer un degré suffisant de concurrence entre les offres présentées aux collectivités en charge de la gestion des déchets.

826. Par exemple, l'Autorité a examiné en septembre 2010⁶⁵² le secteur de la collecte et de la valorisation des déchets d'emballages ménagers plastiques : les collectivités vendaient alors leurs déchets triés à des repreneurs, qui les revendaient à des recycleurs pour fabriquer de nouveaux produits (emballages, fourrures polaires, piscines, sols pour terrains de sport, etc.). Éco-emballage, un éco-organisme chargé de superviser la collecte et la réutilisation des déchets d'emballages vendus pas les collectivités, contrôlait également, en aval, le caractère effectif du recyclage desdits déchets. Sa validation conditionnait le versement aux collectivités d'une compensation financière pour couvrir une partie des frais de collecte et de tri (soutien à la tonne triée). Or l'entreprise DKT, repreneur de déchets d'emballages, avait estimé qu'Eco-Emballages avantagerait indûment l'entreprise Valorplast, sa concurrente sur ce marché, dans la mesure où, d'une part, l'éco-organisme accordait ou

⁶⁵⁰ Décision du Conseil de la concurrence n° 98-D-42 du 23 juin 1998 relative à des pratiques constatées sur le marché de collecte des ordures ménagères en Ile-de-France.

⁶⁵¹ Comme le souligne la publication de la Commission européenne précitée, « *for example, the market for the collection and sorting of household packaging waste is characterised by very specific supply side conditions (strong network economies, disposal traditions of consumers, container instalment constraints). For this reason, efficiency gains, but also considerations of reliability and continuity may favour contracting with only one collector* ». (Traduction libre de l'Autorité de la concurrence : « *Par exemple, le marché pour la collecte et le tri des déchets ménagers d'emballages est caractérisé par des conditions très spécifiques du côté de l'offre (économie de réseau, habitude de production des déchets des consommateurs, contrainte dans l'installation des bennes). Pour cette raison, les gains d'efficacité ainsi que les considérations de fiabilité et de continuité peuvent conduire à contracter avec un seul collecteur de déchets.* »). Voir, Commission européenne, Competition Issues in Waste Management Systems, Competition Policy Newsletter, Numéro 1, printemps 2006, p. 55.

⁶⁵² Décision n° 10-D-29 du 27 septembre 2010 relative à des pratiques mises en œuvre par les sociétés Éco-Emballage et Valorplast dans le secteur de la reprise et de la valorisation des déchets d'emballages ménagers plastiques.

refusait selon une procédure de validation non transparente la possibilité de démarcher les collectivités territoriales, érigeant par là-même une barrière à l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché de la reprise des déchets plastiques, et où, d'autre part, la rigidité des contrats, notamment une durée d'engagement de 6 ans, ne permettait pas aux collectivités de changer de repreneurs de déchets d'emballages. Ainsi, le manque de neutralité d'Éco-Emballages à l'égard de Valorplast lors de la présentation des voies de reprise aux collectivités ne permettait pas aux autres concurrents de valoriser leurs activités.

827. **Estimant ces préoccupations fondées, l'Autorité a jugé nécessaire d'accroître la concurrence entre les repreneurs et d'ouvrir davantage d'options aux collectivités. Plusieurs engagements ont ainsi été pris afin d'écartier les risques pour la concurrence : l'abandon de la procédure de validation a priori d'un recycleur par l'organisme Éco-emballage mais aussi l'instauration d'une faculté de résiliation au bout de 3 ans du contrat par les collectivités locales, afin qu'elles puissent choisir un autre repreneur.**

2. UNE NÉCESSAIRE VIGILANCE SUR LES MARCHÉS PUBLICS

828. La passation et le fonctionnement des marchés publics peuvent donner lieu à la constitution ou au renforcement d'oligopoles ou de monopoles (a). Plusieurs exemples survenus dans le cadre des marchés publics du transport et du stockage des déchets font craindre des dysfonctionnements de la concurrence (b, c et d). De manière plus générale, il est également constaté un manque de transparence des informations disponibles sur la gestion des déchets en Corse (e).

a) La présence d'oligopoles restreints, voire de monopoles

829. La gestion des déchets en Corse est caractérisée par de nombreuses contraintes structurelles, réglementaires et politiques, générant un surcoût pour les collectivités. Mais, dans ce contexte, des prix anormalement élevés, constatés dans le cadre de marchés publics, peuvent aussi être révélateurs de tentatives de distorsion de la concurrence sur les marchés de la gestion de déchets, identifiés d'ailleurs par l'IGF dans son rapport de 2018 sur l'économie corse parmi ceux où « *les conditions ne sont pas réunies [...] pour que puisse fonctionner à plein le jeu de la concurrence* »⁶⁵³.
830. Selon la même logique, le président du Conseil exécutif de Corse a souligné, dans son rapport sur la déclinaison du Plan d'Action Déchet 2018-2022 précité, que « *la dépendance exclusive à l'égard des opérateurs privés peut conduire à des situations de monopole dont l'incidence environnementale et/ou financière pèse sérieusement, tant dans la gestion de certains centres d'enfouissement que dans le transport des déchets* ». Ces préoccupations de concurrence justifieraient, selon lui, un recours plus fréquent aux partenariats publics-privés, mieux à même, selon lui, de maîtriser le coût de gestion des déchets en Corse⁶⁵⁴.
831. Lors des auditions menées en Corse, les acteurs ont pu confirmer la situation oligopolistique du transport routier des déchets en Corse, et notamment l'existence d'une position forte du groupe Rocca Transports sur certains marchés locaux.

⁶⁵³ Rapport de l'IGF, « *Pour une économie corse du XXI^e siècle* », octobre 2018, annexe 3, p. 20.

⁶⁵⁴ Rapport n° 2018/O2/350 du président du Conseil exécutif de Corse présenté lors des séances publiques des 25 et 16 octobre 2018 de la 2^e session ordinaire de 2018, p. 23.

832. Il ressort de l’instruction que les anomalies identifiées lors de la passation des marchés publics, notamment de transport des déchets, tiennent pour partie aux difficultés à trouver des soumissionnaires proposant des offres financièrement acceptables. En réponse à certains appels d’offres, il n’y a souvent qu’un seul soumissionnaire, qui peut d’ailleurs être un groupement d’entreprises qui sont concurrentes, et non pas complémentaires, de sorte que la concurrence en prix n’existe alors tout simplement pas.
833. **En conséquence, la crainte d’une concurrence très réduite entre les opérateurs privés sur les marchés de la gestion des déchets est réelle. Une telle situation est, partant, susceptible de caractériser la présence d’oligopoles, voire de monopoles, dans certaines zones géographiques de l’île. Ce contexte appelle donc à une vigilance accrue dans ce secteur.**
834. De fait, un rapport d’observation définitif de la Chambre régionale des comptes (CRC) de la Corse de 2014 concernant les exercices de 2010 et suivants du SYVADEC⁶⁵⁵ a mis en lumière des anomalies sur certains marchés publics de prestations de services de transports routiers et de stockage des déchets.

b) Les difficultés rencontrées par le SYVADEC dans l’organisation des marchés publics du transport routier et du stockage des déchets

835. Dans son rapport précité, la CRC de Corse⁶⁵⁶ a examiné 9 marchés passés par le SYVADEC à partir de l’exercice 2010, dont 5 dans le secteur du transport des déchets et 4 dans celui du stockage des déchets.
836. Elle a tout d’abord constaté que ces neuf marchés constituaient une part significative des dépenses de fonctionnement du SYVADEC. En effet, ils représentaient 71 % à 76 %, en cumul, des dépenses annuelles inscrites sur le compte « Contrats de prestations de services avec des entreprises » (« le compte 611 »), qui représente à lui seul trois quarts du montant annuel des dépenses de fonctionnement du SYVADEC. La CRC a estimé que « *l’étude de différents marchés a permis de mettre en évidence les difficultés rencontrées par le SYVADEC pour trouver des prestataires suite aux appels d’offres, des candidatures uniques étant présentées avec des offres de prix parfois exorbitantes.* » En effet, ces marchés ne recevaient à chaque fois qu’un nombre limité de candidatures, créant des situations de « quasi-monopole » sur certaines prestations de services.

Les marchés publics de prestations de services de stockage des déchets résiduels⁶⁵⁷

837. S’agissant, tout d’abord, des prestations de stockage de déchets résiduels, la CRC a estimé que le marché du traitement des déchets résiduels issus des bassins Sud Balagne Centre, Nord Bastiais et Plaine illustre la faible intensité concurrentielle dans le secteur de la gestion publique des déchets en Corse, et ce tant au stade de la passation des marchés publics qu’à celui de leur renouvellement.

⁶⁵⁵ Chambre régionale des comptes de la Corse (CRC), Rapport d’observations définitif du 10 décembre 2014, SYVADEC exercice 2010 et suivants.

⁶⁵⁶ Rapport d’observations définitif de la CRC de Corse sur le SYVADEC, *ibid.*, voir à partir de la p. 53.

⁶⁵⁷ Au moment du lancement du marché, il y n’avait en effet que deux centres de stockage opérationnels, tous deux exploités par des entreprises privées. L’ISDND de Tallone, exploitée par la société STANECO, était dotée d’une capacité annuelle de 90 000 tonnes. Elle a fermé en 2015, les capacités maximales autorisées ayant été atteintes. La première ISDND de Fium’Orbu (dite « STOC 1 »), exploitée par la société STOC, qui avait une capacité annuelle de 40 000 tonnes, a été fermée en 2013. Le chantier de l’ISDND de Viggianello, seul site public et exploité par le SYVADEC s’est terminé en septembre 2010.

838. Dans un premier temps, le marché n'avait reçu aucune offre lors de deux consultations européennes successives, qui ont eu lieu respectivement les 5 février et 29 mars 2010. Un recours à la procédure négociée sans publicité préalable et sans mise en concurrence a donc été déclenché. Dans ce cadre, une seule entreprise a été consultée directement par le SYVADEC. Elle a accepté d'assurer le marché jusqu'au 23 juin 2011, à un prix unitaire de [60 – 70] euros HT/tonne.
839. Pour la période postérieure au 23 juin 2011, un second appel d'offres a été lancé le 30 mars 2011 par le SYVADEC, auquel seule la même entreprise a répondu, pour un prix de [70 – 80] euros HT/tonne, soit supérieur de 29,3 % à l'estimation du SYVADEC ([45 – 55] euros HT/tonne). Ce marché a été déclaré infructueux au motif que « *les conditions initiales du marché avaient été substantiellement modifiées par le candidat et que son offre ne respectait pas les exigences relatives aux délais et modalités formelles de présentation des offres* ».
840. À défaut de candidature alternative et pour éviter tout risque sanitaire lié au pic estival des déchets, le même marché a dû finalement être attribué en urgence à cette entreprise pour une durée de trois mois et pour un montant de [70 – 80] euros HT/tonne, soit un prix encore plus élevé que l'offre précédemment rejetée. Selon la CRC, l'entreprise « *a justifié cette augmentation par la nécessité de réaliser d'importants travaux d'aménagement sur le centre d'enfouissement et de tri [...], rendant ainsi plus élevé le coût de stockage des déchets* ». L'entreprise concernée, dans sa réponse aux observations de la CRC, a indiqué qu'elle était la seule capable de répondre à l'appel d'offres du 30 mars 2011.
841. Enfin, pour la période postérieure au 28 septembre 2011, un nouvel appel d'offres a été lancé le 13 juillet 2011. Encore une fois, la même entreprise a postulé et le marché lui a finalement à nouveau été attribué, le 28 septembre 2011, en l'absence de toute offre concurrente, pour un montant de [70 – 80] euros HT à la tonne.
842. Cette situation d'absence totale de concurrence sur le marché du stockage de déchets dans les bassins Sud Balagne Centre, Nord Bastiais et Plaine, où seule l'entreprise sortante se porte candidate aux appels d'offres lancés par le SYVADEC, reflète les difficultés de renouvellement des opérateurs privés dans cette zone, et entraîne de surcroît des surcoûts importants pour le SYVADEC, en raison de la hausse constante des tarifs sur les années concernées.

Les marchés publics de prestations de services de transports routiers des déchets en Corse

843. S'agissant, ensuite, du marché des transports routiers des déchets résiduels, deux exemples peuvent être cités, illustrant là aussi un manque de concurrence.
844. Le premier cas concerne le marché public conclu avec une société pour le transport des ordures ménagères du quai de transfert provisoire de Corte vers les ISDND de Tallone et de Vico. L'appel d'offres, lancé le 5 septembre 2011, a été dans un premier temps déclaré infructueux en raison de l'offre financière excessive du soumissionnaire unique.
845. À l'instar des appels d'offres pour le stockage des déchets résiduels, le SYVADEC a dû accepter une offre présentant un surcoût de 18 % par rapport à son estimation.
846. Le second cas concerne, quant à lui le marché du transport des ordures ménagères du quai de transfert de Teghime au centre d'enfouissement de Tallone. La seule offre proposée a été également jugée excessive dans un premier temps ([15 – 20] euros HT/tonne) puis finalement acceptée pour un prix à peine plus bas ([15 – 20] euros HT/tonne, soit - 3 %), faute d'alternative.

847. Des anomalies similaires à celles des marchés publics du stockage des déchets résiduels peuvent donc être observées dans le cadre du transport. En effet, l'absence récurrente de soumissionnaires alternatifs, qui conduit l'autorité publique locale à recourir, faute de mieux, à des procédures de passation sans publicité ni concurrence, reflète une situation de marché fortement oligopolistique et engendre, partant, des coûts très élevés pour les acheteurs publics.

c) La position du SYVADEC

848. Interrogé sur les constats du rapport de la CRC, le SYVADEC a fait valoir lors de son audition que malgré des surcoûts au niveau local, le coût moyen des prestations de transport routier ne serait pas, dans son ensemble, plus élevé que ceux supportés par les collectivités comparables sur le continent.

849. Pour illustrer ce point, le SYVADEC a transmis à l'Autorité une étude commandée auprès d'un cabinet indépendant, Antéa Group⁶⁵⁸, pour évaluer le coût du transport routier de déchets en 2017, ainsi que l'intérêt financier pour le Syndicat d'exploiter une partie des transports de déchets en régie. En synthèse, les conclusions de ce rapport sont les suivantes :

- d'une part, par rapport aux collectivités de comparaison sur le continent (cf. *infra*), les marchés lancés dans le transport de déchets ne représentent pas de surcoût global ;
- d'autre part, la constitution d'une régie pour le transport routier de déchets serait moins avantageuse que le recours aux prestataires externes.

850. Plus précisément, en ce qui concerne, d'abord, l'opportunité d'internaliser un certain nombre de prestations sous forme de régie, l'étude s'est attachée à comparer le coût actuel des prestations de service et le coût qu'aurait généré une exploitation en régie. L'estimation de ce coût de production interne s'est fondée sur plusieurs paramètres, tels que le nombre d'équipements (benne standard ou FMA⁶⁵⁹), le coût de personnel en fonction de la durée de travail, l'entretien et le nettoyage courant des équipements, l'inspection préventive, etc. L'étude a, par ailleurs, pris en compte deux scénarii : un scénario maximaliste et un scénario minimaliste, en fonction de la fréquence des collectes effectuées.

851. Au terme de son analyse, l'étude a conclu que, sur tous les trajets étudiés⁶⁶⁰, une exploitation en régie serait plus coûteuse que le recours à un prestataire externe. Selon le SYVADEC, cela s'expliquerait notamment par la nécessité de dimensionner les équipements de traitement des déchets pour répondre aux besoins saisonniers, ce qui engendrerait un surplus de charges le reste de l'année, non compensées par les recettes d'activités connexes permettant la réutilisation de certains équipements (par exemple, l'utilisation des camions benne pour des activités de livraison de marchandises, comme le font les prestataires externes).

852. L'Autorité relève toutefois que cette méthodologie pose plusieurs questions :

⁶⁵⁸ Antea Group, Étude prix insulaires des transports des déchets et d'opportunité d'en internaliser une partie, novembre 2017.

⁶⁵⁹ Les benne FMA (Fond mouvant alternatif) est un type de benne adapté au transport d'importants volumes de déchets.

⁶⁶⁰ Il s'agit des trajets suivants : Quai de transfert d'Ajaccio vers ISDND de Viggianello ; Quai de transfert d'Ajaccio vers ISDND de STOC ; Quai de transfert de Teghime vers ISDND de Viggianello ; Quai de transfert de Teghime vers ISDND de STOC.

- d’une part, le coût du recours au prestataire externe a été considéré comme le prix payé par le SYVADEC au moment où l’analyse a été effectuée, sans prendre en compte sa variabilité dans le temps ;
 - d’autre part, s’il est vrai que l’exploitation en régie suppose un investissement initial important, aussi bien en termes de personnels que d’équipements, la question de l’amortissement de ces investissements sur une durée raisonnable n’est pas abordée, ni celle de savoir s’ils permettraient de réduire, à moyen ou long terme, les dépenses du Syndicat.
853. En outre, cette partie de l’étude ne permet pas d’identifier les appels d’offres pouvant générer des éventuels surcoûts.
854. Quant à la seconde partie de l’étude, qui analyse les coûts du transport de déchets en provenance des déchetteries et du transport des OMR entre plusieurs quais de transfert et les ISDND, elle procède à une comparaison des marchés passés par le SYVADEC avec ceux supportés, pour les prestations similaires, par plusieurs collectivités situées en zone de montagne, à savoir les communautés de communes du massif du Vercors et du Grésivaudan. Selon l’étude, les coûts de transport des déchets provenant des déchetteries⁶⁶¹ supportés par le SYVADEC seraient moindres que ceux supportés par ces collectivités pour toutes les prestations, à l’exception des cartons et des métaux. Concernant ensuite le prix de transport par bennes des OMR, un surcoût aurait été constaté seulement pour le transport des bennes de 30 m³. Inversement, le prix pratiqué en Corse pour le transport par bennes FMA de 90 m³ serait moindre que les deux territoires de comparaison sur le continent.
855. Toutefois, la sélection des collectivités de comparaison n’a fait l’objet que d’une justification très sommaire. Leur représentativité par rapport à l’ensemble des communes comparables à celles couvertes par les marchés du SYVADEC n’est pas non plus démontrée. En effet, le coût des transports des OMR pour les collectivités sur le continent comparables aux collectivités corses est peu susceptible de correspondre à la moyenne des prix pratiqués par les prestataires de seulement deux intercommunalités (Massif du Vercors et du Grésivaudan).
856. Ainsi, outre le caractère purement déclaratif des données recueillies auprès des collectivités cibles, le risque d’un manque de représentativité des points de comparaison est de nature à relativiser les conclusions tirées de cette étude, et ce pour au moins deux raisons :
- d’une part, l’absence de surcoût particulier des marchés lancés par le SYVADEC par rapport au territoire de comparaison sur le continent, à supposer qu’elle soit avérée, n’apporte pas d’éclairage sur les éventuels coûts liés à la collecte des déchets supportés par les communautés de communes ni les coûts liés au traitement des déchets supportés par les autres intercommunalités non adhérentes du SYVADEC. Le manque – regrettable – d’information à ce sujet ne permet pas d’exclure que les gestionnaires locaux supportent un surcoût non négligeable par rapport à leurs homologues du continent ;
 - d’autre part, ce rapport ne concerne que les marchés passés pour les transports des déchets (en général), sans précisions sur des surcoûts éventuels des marchés de traitement et de stockage des déchets résiduels.
857. En outre, alors que les tarifs proposés par les opérateurs privés dans le cadre des marchés publics de transport et de stockage des déchets ont été, à plusieurs reprises, jugés excessifs

⁶⁶¹ Bois, cartons, emballages, gravats, métaux, papier, tout venant, végétaux, verre.

par la CRC, voire par le SYVADEC lui-même, cette étude ne peut suffire à écarter les problématiques de surcoûts supportés par les collectivités dans ce secteur. Au contraire, les insuffisances méthodologiques relevées pourraient inciter les gestionnaires de déchets à effectuer des études plus systématiques, avec un champ plus large, afin d'identifier l'ensemble des sources de surcoûts susceptibles de peser sur la gestion publique des déchets, mais aussi de repérer d'éventuelles anomalies liées à une absence ou une insuffisance de la concurrence.

d) Les marchés publics des prestations de services de transport des déchets entre la Corse et le continent

858. Le SYVADEC a tenté à deux reprises, depuis sa création en 2005, de recourir au transport de déchets résiduels vers le continent en tant que moyen de traitement de dernier ressort des DMR. Les marchés qu'il a lancés ont été marqués par des offres de prix particulièrement élevées. Si le contexte exceptionnel dans lesquels ces appels d'offres se sont déroulés peut expliquer ces niveaux de prix, la vigilance demeure de mise, certaines parties prenantes ayant elles-mêmes exprimé des réserves sur la conformité des offres aux règles de la concurrence.

Marchés de transport maritime lancés par le SYVADEC en août 2018

859. Afin de soulager la tension dans la capacité d'accueil des DMR, notamment due au blocage de l'ISDND de Fium'Orbu en août 2018, deux appels d'offres ont été lancés par le SYVADEC fin 2018 pour le transport de déchets vers le continent.

- pour le traitement des déchets ménagers excédentaires hors de Corse, le marché était prévu pour une durée de 12 mois renouvelable trois fois, en vue de faire traiter 83 000 tonnes d'ordures par quatre centres de traitement du continent – respectivement au Vigeant (Vienne), à Nîmes (Gard), à Toulouse (Haute-Garonne) et à Perpignan (Pyrénées-Orientales) ;
- concomitamment, pour le transport des balles de DMR vers les installations continentales, le marché était divisé en deux lots : l'un au départ de Teghime et l'autre de Saint-Antoine. Trois offres ont été soumises au SYVADEC. La première a été déclarée irrecevable. La deuxième a été proposée par une entreprise seule et la troisième par un groupement d'entreprises. Les tarifs de transport issus des offres des différents candidats étaient compris entre 110 € et 200 €/tonne, selon la distance entre la localisation de la mise en balle et le site de traitement.

860. Ce projet s'est finalement heurté à une procédure d'autorisation longue et à la résistance des habitants des communes d'accueil concernées sur le continent⁶⁶².

861. En définitive, le marché du transport des balles de déchets a été déclaré infructueux, les trois offres reçues ayant été jugées inacceptables financièrement. La presse a d'ailleurs relayé la déclaration du président du SYVADEC qui souhaitait solliciter « *les services de l'État pour examiner ces propositions afin de savoir si elles correspondent aux règles de la concurrence* »⁶⁶³.

⁶⁶² Voir deux exemples d'articles de presse faisant état de ces difficultés via les liens suivants : [lien 1](#) [lien 2](#).

⁶⁶³ Voir l'article du Parisien via [ce lien](#).



*Légende : Le 18 février 2020, des déchets sont mis en balle au quai de transit de Saint-Antoine, près d' Ajaccio.
Crédit : Olivier Castel, Radio France*

Les marchés lancés lors de la crise sanitaire

862. Pendant la crise sanitaire liée à l'épidémie de la Covid-19, en avril 2020, les déchets résiduels mis en balle et stockés à titre provisoire à la suite du blocage de l'ISDND de Viggianello ont été transportés vers le continent en vue d'être incinérés dans plusieurs installations de la région Sud (ex-PACA).
863. Un appel d'offres a été lancé par le SYVADEC le 9 avril 2020. Il s'agit d'un accord-cadre multi-attributaire sans publicité ni mise en concurrence en application de l'article R. 2122-1 du code de la commande publique. La durée du marché correspond à la période de l'urgence sanitaire et jusqu'à deux mois après son terme. La date limite de réception des offres a été fixée au vendredi 10 avril 2020 à 12h00 et les négociations se sont déroulées entre le 11 et le 15 avril 2020 (date de la commission d'appel d'offres).
864. Le tonnage total des balles à traiter a été fixé à titre non contractuel à 20 000 tonnes et a été divisé en quatre lots, trois (n° 1, 2 et 3) pour le transport en remorques des balles de déchets depuis les sites de stockage provisoire vers les sites de traitement situés en région Sud (ex-PACA) et un (n° 4) pour la réception et le traitement des balles sur des installations autorisées situées en région Sud (ex-PACA).
865. Deux offres ont été proposées pour différents lots. Une offre groupée portant sur les lots n° 1 et 3 a été proposée. Une autre, portant sur l'ensemble des trois premiers lots, a été proposée par une entreprise seule.
866. La répartition des lots entre les candidats ainsi que les tarifs sont les suivants :
- Les lots n° 1 et 3 ont été attribués pour un tarif respectivement de [140 – 150] euros la tonne et de [150 – 160] euros la tonne ;
 - Le lot n° 2 a été attribué pour un tarif de [170 – 180] euros la tonne.
867. Le lot n° 4 a été conjointement attribué à l'exploitant de l'Unité de valorisation énergétique (UVE) de Nice pour un tonnage de 7 000 tonnes à [300 – 310] euros/t, à l'exploitant l'UVE

de Fos-sur-Mer pour un tonnage de 11 050 tonnes à [280 – 290] euros/t, et à l'exploitant de l'incinérateur de Vedène pour un tonnage de 3 250 tonnes à [280 – 290] euros/t.

868. Concernant le transporteur maritime en charge de cette opération, dans un premier temps, seule la compagnie Corsica Línea devait réaliser les transports mais finalement, une partie du transport a également été confiée à Corsica Ferries.
869. Cette opération a ainsi débuté le 15 avril et s'est achevée le 7 mai 2020⁶⁶⁴. Le coût total du marché s'établit finalement à 6,1 millions d'euros dont 3,3 millions pris en charge par la collectivité et 2,8 millions au titre du traitement pris en charge par les intercommunalités de Corse.
870. Le fait que cette opération ait pu être menée à bien, malgré son coût élevé, semble avoir ouvert des perspectives pour des initiatives similaires. Anticipant l'atteinte imminente de la capacité maximale de l'ISDND de Fium'Orbu, la communauté de communes d'Ornanu et Taravu envisagerait d'envoyer 1 500 balles de déchets résiduels en Occitanie aux fins d'incinération. Le projet serait conditionné à l'accord de la présidence de la région d'accueil. Consciente du caractère « temporaire et onéreux » du projet, la présidente de la communauté de communes privilégierait toutefois un transfert de déchets vers l'ISDND de Viggianello, si cette option s'avérait possible⁶⁶⁵.

e) Le manque de transparence de la gestion publique des déchets en Corse

871. La nécessité de systématiser les études économiques sur la formation des prix au long de la chaîne de valeur de la gestion des déchets ménagers en Corse, afin d'y déceler la présence d'éventuels surcoûts, évoquée *supra*, s'inscrit dans un besoin plus large de transparence des informations relatives à cette activité de service public.
872. L'instruction a, par exemple, permis de constater une méconnaissance du tonnage exact des flux de déchets ménagers produits en Corse. Dans ces conditions, il n'est pas possible d'assurer un suivi régulier des flux entrants dans les différentes infrastructures de collecte et de traitement des déchets (centre d'enfouissement et de stockage) ni d'estimer avec une précision suffisante les besoins capacitaires. Par exemple, en 2016, le SYVADEC a estimé les déchets enfouis à 162 939 tonnes, contre 163 427 tonnes pour l'Observatoire territorial des déchets de la Corse. En 2018, la production totale de déchets ménagers et assimilés a été estimée à 236 000 tonnes par le premier contre 242 423 tonnes pour le second, soit un écart d'environ 6 500 tonnes (près de 3 %⁶⁶⁶), à comparer avec le déficit de traitement anticipé à très court terme par les autorités compétentes : quelques dizaines de milliers de tonnes par an.
873. Ainsi, en l'absence d'une quantification systématique, par les principaux acteurs du secteur (SYVADEC et Observatoire territorial des déchets de la Corse), des déchets produits sur l'île, les décideurs publics ne disposent pas d'outils fiables pour suivre les évolutions de ce secteur, et évaluer l'efficacité des politiques menées pour réduire la production de déchets résiduels en Corse.
874. Les dispositions des articles D. 2224-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction issue du décret n° 2015-1827, prévoient pourtant que les

⁶⁶⁴ Voir par exemple les deux articles de presse suivants : [lien 1](#) et [lien 2](#).

⁶⁶⁵ Voir l'[article de presse](#).

⁶⁶⁶ Voir SYVADEC, le rapport d'activité 2018, p. 9 et le bilan de la production des déchets disponible sur le site de l'Observatoire territorial des déchets de la Corse, accessible via le lien suivant : [ODDC](#).

collectivités en charge du service public de prévention et de gestion des DMA présentent à l'assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité de ce service public dans les 9 mois suivant la clôture de l'exercice concerné. Dans les communes et les EPCI de plus de 3 500 habitants, le rapport doit être mis à disposition du public à la mairie ou au siège de l'EPCI. L'article D. 2224-5 du CGCT prévoit d'ailleurs une obligation de diffusion du rapport au grand public, en précisant que « *le public est avisé par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale de ces mises à disposition par voie d'affiche apposée en mairie ou au siège de l'établissement public de coopération intercommunale, et aux lieux habituels d'affichage pendant au moins un mois* » et que « *dans les communes disposant d'un site internet, le rapport sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés est, sauf si son volume ou ses caractéristiques ne le permettent pas, mis à disposition du public par voie électronique* ».

875. Cependant, il a pu être constaté qu'un tel rapport n'est pas systématiquement mis en ligne. Il serait pourtant souhaitable, par un souci de transparence du débat public, de procéder à une telle diffusion de manière systématique.
876. Enfin, les autorités publiques ne disposent pas aujourd'hui de suffisamment d'informations concernant les conditions de passation des marchés publics dans le secteur de la gestion publique des déchets. La détection des anomalies telles que le surcoût ou le manque de soumissionnaire repose par conséquent aujourd'hui principalement sur des signalements *ex-post*.
877. Le plan de transformation numérique de la commande publique 2017-2022 a été mis en place à l'occasion de la transposition des directives européennes « marchés publics ». Il intègre un volet sur l'ouverture des données (*open data*) de la commande publique. Dans le cadre de cette démarche, une obligation est faite aux acheteurs ou aux autorités concédantes de rendre accessibles, sous un format ouvert et librement réutilisable, les données « essentielles » des marchés publics ou contrats de concession (articles L. 2196-2 et L. 3131-1 du code de la commande publique), c'est-à-dire celles relatives à la procédure de passation, au contenu du contrat et à son exécution. L'obligation de publication concerne les procédures lancées depuis le 1^{er} janvier 2020, pour chaque marché public dont le montant est égal ou supérieur à 40 000 € HT.
878. Cette exigence de transparence et d'ouverture des données de la commande publique vise ainsi à répondre à plusieurs objectifs. Outre celui de prévenir et lutter contre la corruption, elle a pour objectif de faciliter « *la bonne gestion des deniers publics, le pilotage des politiques d'achats ainsi que le développement économique des entreprises qui pourront se saisir de ces données soit pour mieux répondre aux besoins des acheteurs publics, soit pour développer de nouveaux services* »⁶⁶⁷.
879. Si une telle obligation peut constituer un outil supplémentaire, les textes en vigueur n'imposent actuellement qu'une transmission de données minimales⁶⁶⁸, qui limite le champ

⁶⁶⁷ Fiche technique de la direction des affaires juridiques (DAJ) relative à la publication des données essentielles de la commande publique, Espace commande publique, Rubrique ouverture des données : [voir la fiche](#).

⁶⁶⁸ Article 1 de l'annexe 15 du code de la commande publique, arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique : « I. - Les données essentielles relatives aux marchés publics mises à disposition sur le profil d'acheteur sont : 1° Le numéro d'identification unique du marché public ; 2° La date de notification du marché public ; 3° La date de publication des données essentielles du marché public initial ; 4° Le nom de l'acheteur ou du mandataire en cas de groupement ; 5° Le numéro SIRET de l'acheteur ou le

des contrôles possibles. Un élargissement de la liste de ces données pourrait, à l'avenir, accroître la capacité des autorités de contrôle à détecter des « signaux faibles » dans le secteur de la commande publique et ainsi relever plus aisément qu'aujourd'hui des anomalies, voire des indices de pratiques anticoncurrentielles. Une telle liste devrait notamment permettre de recenser tous les soumissionnaires ainsi que leur offre financière, y compris celles qui n'ont pas été retenues, afin de détecter des pratiques suspectes. Par exemple, un partage de marchés pourrait prendre la forme d'offres de couverture. Cette pratique consiste pour les entreprises impliquées à élaborer ensemble des offres financières au bénéfice d'une d'entre elles, qui apparaît artificiellement comme la mieux-disante et ce, pour qu'elle soit certaine de remporter les marchés publics concernés. En outre, lors des marchés publics qui comportent plusieurs tours de négociation, certaines entreprises pourraient décider de s'associer après le premier tour afin d'atténuer la concurrence et d'obtenir de meilleures conditions financières aux tours suivants. Ainsi, une information fine sur les offres financières des soumissionnaires aux marchés publics pourrait permettre aux autorités de contrôle de mieux détecter les stratégies potentiellement frauduleuses de certains d'entre eux.

880. Dans l'attente que ces outils soient pleinement opérationnels, et lorsqu'ils le seront, en complément de ceux-ci, il pourrait être utile de renforcer la présence des agents de l'État chargés du respect des règles relatives à la concurrence, à la protection économique et à la sécurité des consommateurs (DIRECCTE de Corse) lors des commissions d'appels d'offres des marchés publics lancés dans le secteur de la gestion des déchets.

B. LE RISQUE D'ABUS DE POSITION DOMINANTE DANS LE SECTEUR DE LA GESTION DES DÉCHETS

881. Les différents marchés de gestion des déchets peuvent aussi être confrontés aux risques d'abus de position dominante. Au moins deux pratiques ont, à ce jour, été sanctionnées par l'Autorité, à savoir l'imposition d'un prix anormalement élevé et la subvention croisée dans le cadre de la diversification des activités d'un ancien monopole public⁶⁶⁹.

numéro SIRET du mandataire en cas de groupement ; 6° La nature du marché public correspondant à l'une des mentions suivantes : marché, marché de partenariat, accord-cadre, marché subséquent ; 7° L'objet du marché public ; 8° Le principal code du Vocabulaire commun pour les marchés publics (CPV) prévu par le règlement (CE) n° 213/2008 du 28 novembre 2007 susvisé ; 9° La procédure de passation utilisée correspondant à l'une des mentions suivantes : procédure adaptée, appel d'offres ouvert, appel d'offres restreint, procédure avec négociation, dialogue compétitif, marchés publics passés sans publicité ni mise en concurrence préalables ; 10° Le nom du lieu principal d'exécution ; 11° L'identifiant du lieu principal d'exécution, sous la forme d'un code postal ou d'un code INSEE ; 12° La durée du marché public initial en nombre de mois ; 13° Le montant HT forfaitaire ou estimé maximum en euros ; 14° La forme du prix du marché public correspondant à l'une des mentions suivantes : ferme, ferme et actualisable, révisable ; 15° Le nom du ou des titulaires du marché public ; 16° Le ou les numéros d'inscription du ou des titulaires au répertoire des entreprises et de leurs établissements, prévu à l'article R. 123-220 du code de commerce, à défaut le numéro de TVA intracommunautaire lorsque le siège social est domicilié dans un État membre de l'Union européenne autre que la France ou le numéro en vigueur dans le pays lorsque le siège social est domicilié hors de l'Union européenne ».

⁶⁶⁹ On peut citer la décision n° 17-D-26 du 21 décembre 2017 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la collecte et de la valorisation des déchets banals d'entreprises. En effet, depuis 2011, la Poste propose, sous sa marque Recy'go, une solution de collecte et de traitement des papiers issus de bureau. À la suite de la saisine de la Fédération professionnelle des entreprises du Recyclage, l'évaluation préliminaire de l'Autorité a permis d'identifier le risque que la Poste tire son avantage d'ancien monopole dans le cadre du

882. Par une décision n° 18-D-17 du 20 septembre 2018⁶⁷⁰, l’Autorité a sanctionné la société Sanicorse, spécialiste de la collecte et du prétraitement des DASRI (déchets d’activités de soins à risques infectieux) et seule active sur ce marché en Corse, pour avoir abusé de sa position de monopole pour imposer des augmentations brutales, durables et significatives de ses tarifs entre 2010 et 2012, au détriment des établissements de soins co-contractants.
883. Si la cour d’appel n’a pas validé la méthode par laquelle l’Autorité a retenu que le prix imposé avait un caractère abusif⁶⁷¹, cette affaire démontre de façon exemplaire les risques, pour les collectivités publiques contraintes de mettre en œuvre des politiques de traitement des déchets, d’être victimes de comportements abusifs ou de prix particulièrement élevés de la part des prestataires privés, lorsque le nombre d’acteurs présents sur le marché est insuffisant. Le surcoût encouru ou à tout le moins le prix facturé, dans cette affaire, a très certainement eu un impact sur les comptes des établissements de soin corses concernés⁶⁷².
884. En outre, il est important d’indiquer que la cour d’appel a pris soin de relever que « *les hausses importantes appliquées sur une période relativement courte par la société Sanicorse ont été rendues possibles par le monopole de fait dont elle jouissait pour l’élimination des DASRI par inertage, dont il a résulté qu’elle n’avait pas à craindre que ses clients se tournent vers d’autres prestataires* »⁶⁷³.
885. Ainsi, face à la faible concurrence qui caractérise notamment les marchés du transport et du stockage des déchets résiduels en Corse, contribuant à créer des oligopoles voire des monopoles, le risque que certains opérateurs soient tentés d’abuser de leur position pour imposer des conditions de transactions inéquitables à leurs clients semble particulièrement prégnant.

service postal universel pour désavantager ses concurrents, notamment en proposant l’utilisation de l’assermentation des facteurs comme garantie de confidentialité et l’utilisation des contacts entrants des clients postaux du Groupe pour la promotion et la vente des offres de collecte. Une autre préoccupation, liée au tarif pratiqué par la Poste pour ce service, a été également identifiée. La Poste s’est finalement engagée à prendre une série de mesures visant à éviter toute confusion entre le service universel postal et le service de la collecte des DBE proposé, d’une part, et à élaborer une méthodologie de calcul des coûts respectueux du droit de la concurrence, notamment en prenant en compte les moyens du service public universel utilisé afin de valoriser son offre de la collecte des DBE, d’autre part.

⁶⁷⁰ Décision n° 18-D-17 du 20 septembre 2018 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de l’élimination des déchets d’activités de soins à risques infectieux en Corse.

⁶⁷¹ L’Autorité a formé un pourvoi à l’encontre de cet arrêt.

⁶⁷² Cour des comptes, Rapport public 2017, Tome II, Les hôpitaux d’Ajaccio et de Bastia : une situation financière compromise par une augmentation des charges de personnel sans lien avec l’activité.

⁶⁷³ Arrêt de la cour d’appel de Paris du 14 novembre 2019, n° 18/23992, paragraphe 93.

ANNEXE 1 – Rappel des recommandations

Numéro de la recommandation	Synthèse de la recommandation	Renvoi à l'avis
<p>①</p> <p>DESSERTÉ MARITIME DE LA CORSE</p>	<p>Trouver un meilleur équilibre entre la nécessité de garantir le service public de transport maritime Corse-continent et le respect des règles de la concurrence par un encadrement minutieux de l'organisation de la desserte maritime :</p> <p>1° [À l'autorité organisatrice des transports maritimes entre la Corse et la France continentale] : Réexaminer le bienfondé des choix suivants, qui caractérisent actuellement le service public de la desserte maritime de la Corse :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) L'obligation de garantir sur chaque navire sous régime contractuel de DSP des cabines pour les convoyeurs de remorques, et la limitation qui en découle d'associer sur les liaisons concernées des navires « Ro-Ro » et « Ro-Pax » pour le transport de marchandises et de passagers ; b) Les contraintes imposées dans les DSP en matière d'horaires d'arrivée des navires et d'escales intermédiaires entre les ports corses, qui interdisent de fait les rotations de jour et restreignent l'utilisation des navires opérant la desserte Marseille-Corse ; c) La pertinence du maintien de l'ensemble des liaisons maritimes actuellement desservies sous DSP, au regard de la substituabilité entre ces liaisons mais également avec celles assurées par voie aérienne pour certains types de transports (comme les passagers ou les petites marchandises), ce qu'il conviendrait d'évaluer précisément sur la base d'une analyse par type de passagers, par type de fret, et par période de l'année ; d) La pertinence du maintien des DSP actuelles, en lieu et place d'OSP subventionnées ou non, adaptées aux exigences des diverses catégories d'utilisateurs susmentionnées (fret et passagers) en termes de fréquences de rotation des navires, de tarifs aux différentes périodes de l'année. Si elles s'avéraient nécessaires, les subventions pourraient, sous réserve de l'accord de la Commission européenne au titre du contrôle exercé sur les aides d'État, prendre la forme de subventions « au passager » et/ou « au mètre linéaire transporté », versées indépendamment de la liaison et de la compagnie maritime retenues pour accomplir la traversée entre la Corse et la France continentale. <p>2° Prévoir une consultation obligatoire de l'autorité de régulation des transports (ART) sur les projets de nouvelle délégation de service public, de modification d'une convention de délégation existante, lorsqu'ils ont une incidence sur le montant de la subvention ou la durée du contrat, ainsi que de mise en place d'obligations de service public relatifs aux dessertes maritimes entre la Corse et la France continentale, tant pour les marchandises que les passagers. L'avis que rendrait l'ART dans ce cadre porterait sur l'évaluation du besoin de service public de transport maritime réalisée par la Collectivité de Corse, la proportionnalité au besoin des modalités d'organisation de ce service public proposées par la Collectivité de Corse et les modalités d'exécution envisagées. En sus de cette mission, l'Autorité de la concurrence recommande de prévoir la possibilité d'une saisine facultative, en amont, de l'ART par la Collectivité de Corse, afin de solliciter un avis de cadrage sur l'évaluation du besoin de service public de transport maritime et les modalités d'organisation de ce service public envisagées.</p>	<p>Voir paragraphes 64 et suivants de la synthèse et le Focus sectoriel n° 1 sur la desserte maritime de la Corse</p>

<p>②</p> <p>DISTRIBUTION DES CARBURANTS</p>	<p>Permettre aux pouvoirs publics d'intervenir efficacement dans les décisions stratégiques des sociétés gestionnaires d'infrastructures de stockage, même lorsque celles-ci ont un caractère d' « infrastructure essentielle » :</p> <p>1° D'édicter au titre de la politique de l'énergie, en sus de l'obligation de constituer des stocks de sécurité qui pèse déjà sur eux, un nouveau cadre juridique pour les gestionnaires d'infrastructures de stockage jouant un rôle déterminant pour la sécurité des approvisionnements, qui pourrait, sous réserve d'une modernisation, s'inspirer du dispositif prévu pour les gestionnaires de canalisations de transport d'hydrocarbures : contrôle des mouvements capitalistiques et approbation des statuts par l'État, pouvoir d'opposition – voire de proposition – sur certaines décisions du conseil d'administration, notamment en matière d'investissement dans de nouvelles capacités de stockage ; ce dispositif viserait à garantir de façon plus efficace la sécurité des approvisionnements, afin d'éviter en particulier qu'un sous-dimensionnement des capacités induise des situations de contingentement ou de pénurie trop fréquentes ;</p> <p>2° Examiner l'opportunité de mettre en œuvre, au titre de la politique de concurrence et de protection des consommateurs, sur les marchés de la distribution des carburants en Corse, dès que le cadre législatif et réglementaire le permettra, les recommandations formulées aux 1° et 2° de la cinquième série de recommandations ci-après.</p>	<p>Voir paragraphes 95 et suivants de la synthèse et le Focus sectoriel n° 2 sur la distribution des carburants</p>
<p>③</p> <p>GRANDE DISTRIBUTION À DOMINANTE ALIMENTAIRE</p>	<p>Pallier les effets inflationnistes générés par l'interdiction de revente à perte :</p> <p>1° À titre principal, prévoir une dérogation de la Corse aux dispositions de l'article L. 442-5 du code de commerce interdisant la revente à perte d'un produit par un commerçant ;</p> <p>2° À titre subsidiaire, étendre la dérogation prévue par l'article 6 de l'ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 pour l'outre-mer à la Corse dans le cadre de l'expérimentation du dispositif du relèvement de seuil de revente à perte et de l'encadrement des promotions prévue par la loi EgAlim de 2018.</p>	<p>Voir paragraphes 126 et suivants de la synthèse et le Focus sectoriel n° 3 sur la grande distribution à dominante alimentaire</p>
<p>④</p> <p>PRÉVENTION ET GESTION DES DÉCHETS</p>	<p>Améliorer la transparence de la gestion publique des déchets ménagers et assimilés :</p> <p>1° [Aux collectivités compétentes pour la gestion publique des déchets en Corse, et notamment au SYVADEC] :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 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 des déchets (collecte, valorisation, élimination, transports) ; b) 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 code général des collectivités territoriales ; c) 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 ; <p>2° [Aux pouvoirs publics] :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Élargir la liste des données « essentielles » des marchés publics ou contrats de concession dans le cadre de l'ouverture des données de 	<p>Voir paragraphes 145 et suivants de la synthèse et le Focus sectoriel n° 4 sur la gestion publique des déchets</p>

	<p>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 contrôle de connaître les offres des soumissionnaires non retenues tout en respectant le secret des affaires ;</p> <p>b) Rendre systématique la présence d'un représentant de la DIRECCTE de Corse aux commissions d'appels d'offres convoquées dans ce secteur ;</p> <p>c) Faire réaliser par cette même DIRECCTE une étude sur le niveau des 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 ;</p> <p>d) Examiner, sur la base des conclusions de l'étude mentionnée au point c), 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 permettra, les recommandations formulées aux 1° et 2° de la cinquième série de recommandations ci-après sur la politique de concurrence, au moins tant que la Corse connaîtra une situation de sous-capacité chronique de traitement des déchets ménagers ;</p> <p>Résoudre le blocage technique lié au manque d'infrastructures et à la sous-capacité chronique de traitement des déchets ménagers résiduels en Corse :</p> <p>3° [Aux administrations centrales, déconcentrées et territoriales compétentes en matière de prévention et de gestion des déchets] :</p> <ul style="list-style-type: none"> - trouver à brève échéance une solution pérenne de traitement des déchets ménagers sur 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'État, de recourir aux dispositions du code de l'urbanisme (notamment ses articles L. 153-49 à L. 153-53) 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. 	
<p>⑤ INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE</p>	<p>Mieux appréhender les préoccupations de concurrence sur des marchés confrontés à un déficit structurel de concurrence en raison de caractéristiques économiques particulières à la Corse :</p> <p>1° Sous réserve de la constitutionnalité de telles mesures :</p> <p>a) Permettre à l'Autorité de la concurrence d'imposer des mesures correctrices structurelles en cas de préoccupations substantielles de concurrence en deçà de la dominance (selon un dispositif inspiré des « nouveaux outils de concurrence » que la Commission européenne a proposés au niveau de l'Union), et à défaut, lui permettre de procéder dans ces territoires métropolitains à des injonctions structurelles en cas de position dominante (selon un dispositif inspiré de celui prévu à l'article L. 752-27 du code de commerce) ;</p> <p>b) Permettre au gouvernement d'adopter, par décret en Conseil d'État après avis public de l'Autorité de la concurrence, les mesures nécessaires lorsque des marchés de gros de biens et de services dysfonctionnent, notamment en matière d'approvisionnement, de transport, de stockage ou de distribution (selon un dispositif inspiré de celui prévu à l'article L. 410-3 du code de commerce). Les mesures ainsi décrétées pourraient porter sur « l'accès à ces marchés, l'absence de discrimination tarifaire, la loyauté des transactions, la marge des opérateurs et la gestion</p>	<p>Voir paragraphes 179 et suivants de la synthèse</p>

	<p>des facilités essentielles, en tenant compte de la protection des intérêts des consommateurs » ;</p> <p>2° Envisager, si aucun des mécanismes recommandés au 1° ne parvient à rétablir un fonctionnement concurrentiel normal, que le Gouvernement réglemente les prix « dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d’approvisionnement » par décret en Conseil d’État après consultation de l’Autorité de la concurrence (en application du dispositif prévu à l’article L. 410-2 du code de commerce) ;</p> <p>3° Doter l’Autorité de la concurrence du pouvoir de se saisir d’office de l’examen d’opérations de concentrations économiques qui, tout en restant en deçà des seuils actuels de contrôlabilité, apparaîtraient de nature à susciter des préoccupations substantielles de concurrence.</p>	
--	---	--

ANNEXE 2 – Liste des personnes entendues par les services d’instruction

A. POUR L’ASSEMBLÉE NATIONALE :

- M. Jean-Felix ACQUAVIVA, député de la 2^{ème} circonscription de la Haute-Corse
- M. Michel CASTELLANI, député de la 1^{ère} circonscription de la Haute-Corse
- M. Paul-André COLOMBANI, député de la 2^{ème} circonscription de la Corse-du-Sud
- M. Jean-Jacques FERRARA, député de la 1^{ère} circonscription de Corse-du-Sud

B. POUR LES SERVICES CENTRAUX DE L’ÉTAT :

- Mme Nadine MOUY, sous-directrice, Services, Réseaux et Numérique - Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)
- M. Eric MAURUS, chef de bureau, Politique et droit de la concurrence – DGCCRF
- M. Quentin GUYONNET-DUPEYRAT, chef de bureau, Énergie et Environnement – DGCCRF
- M. Laurent VACHET, inspecteur général des finances
- Mme Ombeline GRAS, inspectrice des finances

C. POUR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L’ÉTAT :

- Mme Josiane CHEVALIER, Préfète de Corse, Préfecture de la région Corse
- M. Didier MAMIS, Secrétaire général des affaires de la Corse (SGAC), Préfecture de la région Corse
- M. Vincent ARSIGNY, adjoint au SGAC
- M. Paul GUEGAN, chargé de mission pour les affaires économiques auprès du SGAC
- M. Alexandre LALLEMENT, chargé de mission Mobilité-Énergie auprès du SGAC
- M. Gilles ANJOUBAULT, chef Pole C, DIRECCTE de Corse
- M. André CALVARIN, adjoint au chef du Pôle C – DIRECCTE de Corse
- M. Quentin BAUDOIN, inspecteur, DIRECCTE de Corse

- M. Steve KASTLER, inspecteur, DIRECCTE de Corse
- M. Jacques LEGAIGNOUX, directeur régional de l'environnement et de l'aménagement et du logement – DREAL
- Mme Elizabeth VINCENNELLI, Unité urbanisme, Direction départementale des territoires et de la mer
- M. François RAVIER, Préfet de Haute-Corse, Préfecture du département de Haute-Corse
- M. Jean-Charles SANANES, directeur régional de la Banque de France de Corse
- Mme Guylaine ASSOULINE, directrice régionale des finances publiques de Corse
- M. Jean-Philippe VIGOT, directeur régional des douanes et droits indirects de Corse
- M. Christian SIVY, directeur régional de la police judiciaire de Corse
- Mme Véronique DAUDIN, directrice régionale de l'INSEE Corse
- M. Jacques DELMAS, Président de la Chambre régionale des comptes de Corse – CRC Corse

D. POUR LES ÉLUS ET DÉCIDEURS PUBLICS LOCAUX :

- M. Jean-Guy TALAMONI, Président de l'Assemblée de Corse
- M. Gilles SIMEONI, Président du Conseil exécutif de Corse
- M. Paul GRIMALDI, Président du conseil d'administration du GIRTEC (Groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse)
- M. Jean DOMINICI, Président de la Chambre de commerce et de l'industrie d'Ajaccio
- M. Paul MARCAGGI, Président de la Chambre de commerce et de l'industrie de Bastia
- M. Jean-Philippe ARMAND, Direction générale des services de la Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien – CAPA ; Service Ressources et Moyens
- M. Pierre SAVELLI, Maire de Bastia
- M. Jean-Charles VALLEE, directeur général de l'Agence pour le développement économique de la Corse – ADEC
- M. Jean BIANCUCCI, Président de l'Agence de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'énergie de la Corse – AUE

- M. Paul SCAGLIA, Président du Conseil économique social et environnemental de la Corse – CESEC
- M. Jean-Christophe ANGELINI, Président de l'Office foncier de Corse – OFC
- M. François TATTI, Président du Syndicat pour la valorisation et le traitement des déchets de Corse – SYVADEC
- M. Philippe SAMPIERI, ingénieur, chargé des déchets des collectivités et du BTP, Agence de la transition écologique - ADEME de Corse

E. POUR LES SYNDICATS :

- M. Jean-André MINICONNI, Président de la CPME de Corse et M. Bertrand DIPERI, Vice-président
- M. Patrice BOSSART, secrétaire général régional de la CGT de Corse
- M. Charles ZUCCARELLI, Président régional du MEDEF de Corse
- M. François GUIDICELLI, secrétaire régional de l'UNSA de Corse
- M. Jean BRIGNOLE, secrétaire général du Syndicat des travailleurs corses – STC

F. POUR LES ÉCONOMISTES ET ASSOCIATIONS :

- M. Charles VELLUTINI, directeur du cabinet ECOPA Consulting
- M. Guillaume GUIDONI, co-fondateur du cabinet GECODIA
- M. Patrice SALINI, professeur, expert du secteur des transports
- M. Frédéric POLETTI, fondateur du collectif « Agissons pour la cherté des carburants en Corse » - A4C

G. POUR LES ACTEURS ÉCONOMIQUES :

- M. Vincent PERFETTINI, directeur général de VITO Corse - GROUPE RUBIS
- M. James CHENEVRIER, directeur général de DPLC – GROUPE RUBIS
- M. Hervé CHRETIEN, directeur de l'approvisionnement et de la gestion des risques de RUBIS ÉNERGIE
- M. Didier CLOS, directeur Général Adjoint de RUBIS TERMINAL

- M. Jean-Pierre HARDY, directeur Général Délégué de RUBIS ÉNERGIE
- M. Laurent CHEVALIER, responsable supply France et service des prix aux distributeurs
- M. Arnaud MECHIN, juriste, TOTAL MARKETING FRANCE
- Mme Julie GRIFFIN, juriste concurrence, TOTAL MARKETING SERVICES
- Mme Marie-Noëlle LEONELLI, Présidente de TOTAL Corse
- M. Henri FERRANDI, Président de la SA Henri FERRANDI
- M. Claude FERRANDI, directeur général délégué, Groupe FERRANDI
- M. Paul BERTRAND, directeur commercial, Groupe FERRANDI
- M. Philippe TOUJAS, directeur général de CODIM 2 – CASINO
- M. Jean-Luc FERRASSE, Président de HYPER CURSARU, hypermarché CARREFOUR Ajaccio
- M. François PADRONA, Président de HYPCO, hypermarché E. LECLERC Ajaccio Baleone
- M. Patrick ROCCA, Président du Groupe ROCCA
- M. Pascal TROJANI, directeur général de CM HOLDING
- M. Pierre-Antoine VILLANOVA, directeur général de CORSICA LINEA
- M. Pierre MATTEI, Président de CORSICA FERRIES
- M. Marc REVERCHON, Président de LA MERIDIONALE