

Non classifié

DAF/COMP/WP2(2013)12

Organisation de Coopération et de Développement Économiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

25-Oct-2013

Français - Or. Anglais

DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES  
COMITÉ DE LA CONCURRENCE

## Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation

### SERVICES DE GESTION DES DÉCHETS

- Document de référence -

28 octobre 2013

*Le document ci-joint est soumis au Groupe de travail No 2 du Comité de la concurrence POUR EXAMEN du Point VII de l'ordre du jour de sa prochaine réunion qui se tiendra le 28 octobre 2013.*

Pour toute question concernant ce document, veuillez contacter Mme Cristiana Vitale  
[cristiana.vitale@oecd.org].

JT03347307

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

*Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.*



DAF/COMP/WP2(2013)12  
Non classifié

Français - Or. Anglais

## 1. Introduction

1. Avec l'évolution, au fil des ans, des normes sociales et juridiques, plusieurs marchés se sont créés pour assurer le traitement des déchets solides. Le présent document porte plus particulièrement sur les déchets ménagers solides que l'on désigne le plus souvent sous l'appellation de déchets solides municipaux (« DSM »)<sup>1</sup>. Les ménages produisent les déchets les plus divers qui sont collectés et triés en différentes filières suivant qu'ils sont appelés à être réutilisés, recyclés, valorisés, incinérés pour servir de combustible ou mis en décharge<sup>2</sup>. Le désir de prévenir les effets néfastes que la production de déchets peut avoir sur la santé humaine et sur l'environnement a donné lieu à des lois et à des réglementations qui restreignent le comportement des ménages et des entreprises dans le secteur de la gestion des déchets.

2. Le cadre juridique délimite l'espace au sein duquel la concurrence peut s'exercer dans le secteur de la gestion des déchets. Les municipalités sur le territoire desquelles se situent des décharges peuvent en limiter l'accès aux déchets provenant d'autres lieux. Les municipalités peuvent également exiger que les déchets produits localement soient acheminés à l'installation locale de traitement des déchets. Les règles du commerce international permettent également aux pays de limiter l'exportation ou l'importation de divers types de déchets, notamment des déchets municipaux. La législation peut s'accompagner de mesures contraignantes spécifiant quelle est la part des différents types de déchets qui doit être recyclée ou interdisant un accroissement de la capacité des décharges et des incinérateurs, bloquant de ce fait l'entrée de nouveaux opérateurs. D'autres lois modifient les incitations afin de modifier les comportements. C'est le cas notamment de celles qui élèvent ou abaissent les taxes de mise en décharge ou les droits perçus à l'entrée des décharges<sup>3</sup>, ou qui prévoient l'application de droits sur l'électricité ou sur le chauffage générés à partir des déchets. L'adoption de mesures contraignantes sur un marché peut avoir pour objet de réorienter les incitations qui existent sur un autre. Ainsi, les réglementations qui précisent la proportion de matériaux recyclés qui doivent entrer dans la composition d'un produit font monter le prix des matières premières secondaires et offrent de plus grandes incitations économiques à recycler. En d'autres termes, le cadre juridique détermine les dimensions géographiques des marchés et la teneur des produits qui y sont vendus, ainsi que le niveau des prix de certaines composantes et de certains produits.

3. La « hiérarchie des déchets » dicte la politique des déchets dans de nombreux pays. Elle établit un classement des méthodes possibles de gestion des déchets suivant un ordre de préférences qui, de l'option la plus désirable à celle qui l'est le moins, se présente comme suit :

---

<sup>1</sup> Terminologie et définitions diffèrent suivant les juridictions. Les statistiques et les marchés regroupent souvent les déchets collectés auprès des ménages et ceux qui sont collectés auprès des établissements commerciaux. Ainsi, la Directive de l'UE relative à la mise en décharge des déchets définit les déchets solides municipaux comme « les déchets ménagers ainsi que les autres déchets qui, de par leur nature ou leur composition, sont similaires aux déchets ménagers ». Le présent document ne porte ni sur la mise à la casse des véhicules, ni sur les déchets industriels ou les déchets de chantier.

<sup>2</sup> Lorsqu'il devient trop coûteux ou trop fastidieux d'éliminer des déchets de façon conforme à la loi, les ménages peuvent également s'en débarrasser illégalement en les jetant de l'arrière d'un camion par une nuit noire, sur une route isolée. Ce risque n'est pas à prendre à la légère et il limite les possibilités de recouvrement de taxes d'enlèvement des ordures ménagères. En Irlande, on estime que 19% des ménages, voire 54 % des ménages ruraux, n'ont pas eu recours à un service de ramassage des ordures ménagères en 2009. (Gorecki et Lyons, 2011, citant Ireland Environmental Protection Agency, 2011, p. 26).

<sup>3</sup> Une taxe de mise en décharge (taxe d'incinération) est imposée par une autorité publique au titre de l'élimination en décharge (incinérateur). Un « droit d'entrée » est imposé par l'opérateur d'une décharge (ou incinérateur) au titre de l'élimination des déchets. Les utilisateurs paient le montant correspondant à la somme des deux taxes.

1. prévention, c'est-à-dire non-production de déchets ;
2. préparation en vue du réemploi ;
3. recyclage ;
4. autres méthode de valorisation, notamment énergétique ; et
5. élimination<sup>4</sup>.

4. Il peut être difficile de rattacher la hiérarchie des déchets, axée sur les résultats, à la politique de la concurrence, qui est décentralisée et axée sur le marché<sup>5</sup>. Par conséquent, il ne sera plus question dans ce document de la hiérarchie elle-même, mais bien plutôt de la réglementation à laquelle elle donne lieu.

5. La quantité de déchets municipaux a augmenté avec la croissance de la population et l'élévation du niveau de vie mais il existe également des différences nationales. Aux États-Unis par exemple, la production quotidienne de DSM par habitant était de l'ordre de 2 kilogrammes en 2011, alors qu'elle était de 1.7 kg en 1980 et de 1.2 kg en 1960.<sup>6</sup> Les chiffres qui correspondent aux pays de l'UE sont inférieurs ; un habitant produisant quotidiennement 1.4 kg de DSM en 2010<sup>7</sup>.

6. Par ailleurs, dans les pays développés, les DSM sont de plus en plus souvent recyclés ou incinérés. Ainsi, dans 27 des pays membres de l'UE, la part des déchets municipaux recyclés est passée de 11 % à 24 % entre 1995 et 2009, alors qu'au cours de cette même période la proportion de déchets mis en décharge tombait de 68 % à 38 %. Les moyennes masquent d'importants écarts. Ainsi le taux de mise en décharge des déchets municipaux, pris pays par pays, se situe entre 5 % et 100 %<sup>8</sup>. Aux États-Unis, en 1960, 6 % seulement de tous les DSM étaient valorisés (en gros, cela représente les déchets recyclés auxquels s'ajoutent les exportations nettes) alors qu'en 2010, ce chiffre était passé à 34 %<sup>9</sup>.

7. Les échanges transfrontières de DSM et de déchets dangereux doivent être notifiés au Secrétariat de la Convention de Bâle. Tout en reconnaissant que les données disponibles sont incomplètes et qu'elles datent des années 2004 à 2006, elles permettent toutefois d'établir que, tous déchets confondus, huit des dix plus grands importateurs et la totalité des dix plus grands exportateurs de déchets notifiés auprès du

---

<sup>4</sup> Cette hiérarchie figure à l'article 4 de la Directive cadre sur les déchets ; Directive 2008/98/CE relative aux déchets. La version des Nations Unies est plus générale, les deux premiers éléments étant communs aux trois premiers de l'UE mais il s'y ajoute 3) la promotion d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets solides et des eaux usées ; 4) l'extension de la couverture des services en matière de déchets. (PNUE, non daté)

<sup>5</sup> Difficile, mais non impossible. Gorecki *et al.* (2010) fait remarquer que la hiérarchie des déchets peut être compatible avec la démarche économique si le prix associé à chaque méthode de traitement traduit son coût net et qu'à chaque stade, le prix de la méthode la moins désirée est plus élevé que celui de la méthode la plus désirée. Il n'y a toutefois aucune garantie que cela soit le cas. (p. 8) L'imposition d'une exigence supplémentaire, - que les prix soient déterminés par les marchés plutôt que par les pouvoirs publics -, n'augmente pas les probabilités devoir se réaliser les résultats quantitatifs de la hiérarchie.

<sup>6</sup> US Environmental Protection Agency (2013), tableau 4.

<sup>7</sup> Eurostat (2012)

<sup>8</sup> Bluementhal (2011)

<sup>9</sup> US Environmental Protection Agency (2011)

Secrétariat de la Convention sont des membres de l'OCDE<sup>10</sup>. On peut imputer à ces pays environ 80 % et près de 70 % du total des volumes comptabilisés. Les déchets municipaux et leurs résidus après incinération constituent 10 % du total des exportations. Quoiqu'il en soit, « la vaste majorité des déchets dangereux et des autres déchets est encore traitée dans le pays d'origine »<sup>11</sup>. Les chiffres, manifestement incomplets, qui ont été notifiés sous la rubrique des déchets ménagers représentent entre 176 et 138 millions de tonnes sur cette période de trois ans, tandis que la moyenne des déchets ménagers exportés tous les ans est d'environ un million de tonnes<sup>12</sup>.

8. Des problèmes de concurrence se sont posés et peuvent encore de se poser à tous les niveaux du secteur des DSM. La structure des coûts de la collecte et de l'élimination des déchets a mené à une forte concentration du marché. Si le marché de la collecte de DSM d'une municipalité est ouvert à la concurrence, celle-ci peut encore être compromise par des difficultés d'accès à des installations telles qu'une station de transfert ou une décharge; par des inégalités entre soumissionnaires publics et privés, ou par des soumissions concertées. La concurrence sur les marchés ayant trait aux services d'incinération, aux décharges ou aux stations de transfert des déchets peut être limitée par une réglementation sur l'origine géographique des déchets. Des fusions peuvent entraver la concurrence sur certains marchés dont l'entrée est protégée par des obstacles élevés. Les programmes visant à collecter, trier et valoriser les déchets recyclables pour les convertir en matières premières secondaires, notamment ceux ayant trait déchets d'emballage, peuvent donner lieu à des contrats qui ont pour effets d'exclure les rivaux du marché ou d'établir des prix excluant de tels rivaux.

### *1.1. Travaux antérieurs du Comité de la concurrence de l'OCDE sur la gestion des déchets*

9. Le Comité de la concurrence de l'OCDE a examiné la question de la gestion des déchets à deux reprises au moins. La gestion des déchets municipaux solides a été examinée en 1999, lors d'une table ronde sur l'offre d'incitations aux collectivités locales afin de promouvoir l'efficacité dans la prestation de services publics locaux<sup>13</sup>. Les principales conclusions qui sont ressorties de cet examen sont les suivantes :

- La collecte et le traitement des déchets sont deux activités distinctes. Les économies de densité déterminent s'il peut y avoir concurrence sur le marché. Rares sont les pays qui peuvent dépendre de la concurrence qui existe sur le marché pour assurer la collecte des déchets ménagers alors que cela est possible et même courant pour la collecte des déchets industriels et commerciaux.
- La collecte des déchets peut s'effectuer de façon efficace si l'attribution du marché se fait par voie de concurrence. Toutefois, les résultats sur le plan de l'efficacité dépendent des caractéristiques de la procédure d'appel d'offres, du contrat et de la manière dont il est mis en œuvre.
- La facturation à l'unité de l'élimination des déchets augmente la demande de recyclage et décourage la production de déchets; d'un autre côté, la facturation de la collecte des déchets incite davantage à s'en débarrasser illégalement.

<sup>10</sup> Les principaux importateurs sont: l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, la France, les États-Unis, les Pays-Bas, le Mexique, le Canada (membres de l'OCDE) ainsi que le Belarus et la Malaisie (non membres de l'OCDE). Les dix principaux exportateurs sont les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Italie, les États-Unis, la Belgique, la Suisse, la France, l'Autriche, le Canada, et l'Irlande (tous membres de l'OCDE).

<sup>11</sup> Secrétariat de la Convention de Bâle (2010), p. 4.

<sup>12</sup> Secrétariat de la Convention de Bâle (2010), tableaux 8, 9, 10 et 15.

<sup>13</sup> OCDE (2000)

10. L'examen des accords horizontaux dans le contexte environnemental auquel s'est livré le Comité de la concurrence en 2010<sup>14</sup> portait notamment sur les entreprises conjointes dans les services de gestion et de recyclage des déchets. Cet examen a fait ressortir que les autorités compétentes en matière de concurrence étaient intervenues pour s'opposer à des dispositions des accords sur lesquels reposent les programmes de responsabilité des producteurs<sup>15</sup>. Plus précisément, elles se sont élevées contre les dispositions qui font obstacle à la prestation de services indépendants de collecte et de recyclage; contre les quotas répartissant les produits recyclés en fonction de la part du marché occupée historiquement par un opérateur ; et contre les dispositions restreignant toute interaction avec des tiers, perçues comme faisant obstacle au développement de programmes concurrents de gestion et de recyclage des déchets. Les autorités ont également interdit ou autorisé, suivant le cas, les accords prévoyant de répercuter sur les consommateurs des taxes de recyclage. L'une des conclusions les plus intéressantes auxquelles soit parvenu le Comité, c'est que les interventions ayant pour objet de supprimer les obstacles à la concurrence dans les accords conclus dans le cadre de ces programmes, loin de gêner la réalisation des objectifs environnementaux, ont au contraire abouti à un meilleur fonctionnement des marchés qui offrent désormais davantage d'incitations à l'efficacité. Il a également été conclu que même si initialement un programme de collecte et de recyclage, était envisageable sous forme de monopole, les arguments en faveur d'un système unique devaient être examinés de façon critique et que si un tel programme était mis en route, les restrictions à l'entrée de nouveaux opérateurs devaient être levées le plus rapidement possible.

11. Le présent document s'inscrit dans le prolongement des deux documents antérieurs. Les changements technologiques et politiques survenus au cours des 14 années écoulées ont modifié les aspects économiques de la collecte des déchets et de la mise en décharge. Les décharges sont plus grandes et plus éloignées. Une plus grande quantité de déchets n'est plus mise en décharge mais soumise à des traitements qui permettent leur réutilisation ou leur recyclage, ainsi que leur utilisation dans la production d'énergie. De nouvelles structures, les programmes de responsabilité des producteurs, jouent maintenant un grand rôle dans le secteur de la gestion des déchets.

12. Le reste du document est organisé comme suit: la Section 1.2 décrit brièvement les traitements matériels auxquels sont soumis les déchets une fois qu'ils ont quitté les poubelles. La Section 1.3 offre un aperçu des règles applicables au commerce international des DSM. Les sections suivantes portent sur des questions de concurrence dans les secteurs, respectivement, de la collecte (section 2) ; des stations de transfert des déchets, des décharges et des incinérateurs (section 3) ; et des dispositifs mis en place aux fins d'application du principe de la responsabilité élargie des producteurs ainsi que sur les marchés concernés par ces dispositifs (section 4). La section finale contient la conclusion.

## **1.2. *Au-delà des poubelles : opérations de conditionnement matérielles***

13. Les déchets sont une substance dont le détenteur se défait ou dont il a l'obligation de se défaire. Dès que ces déchets font l'objet d'une demande, ils cessent d'être des déchets<sup>16</sup>. Par conséquent, par définition, les déchets n'ont pas de valeur marchande ou une valeur marchande négative. De plus, les déchets impliquent souvent des coûts pour les autres, c'est à dire qu'ils ont des effets induits négatifs. Puisque les déchets sont indésirables et que, vu la taille et la densité de la population, il n'est plus possible

<sup>14</sup> OCDE (2010)

<sup>15</sup> Comme cela sera expliqué plus en détail ci-après (section 4), les producteurs sont de plus en plus souvent tenus pour responsables des produits qu'ils placent sur le marché même lorsque ces produits ne sont plus utilisables et qu'ils ont atteint la fin de leur durée de vie. Ils peuvent s'acquitter de l'obligation qui leur incombe à titre individuel ou s'associer à d'autres dans le cadre d'un programme de responsabilité des producteurs, ou en rémunérant des tiers pour s'assurer d'un tel service.

<sup>16</sup> La définition reprend approximativement les articles 3.1 et 6.1 de la Directive européenne [Directive 2008/98/CE].

d'en disposer librement, il existe une demande de services d'élimination et de transformation de ces déchets en non-déchets.

14. Une fois les déchets placés par un ménage dans une ou plusieurs poubelles, au bord du trottoir, ils sont ramassés par des camions aménagés à cet effet et généralement transportés à une station de transfert où ils sont déchargés<sup>17</sup>. Aux stations de transfert, les déchets sont souvent examinés en vue de séparer les matériaux recyclables des matières compostables et des déchets dangereux ou impropres au recyclage. Les déchets recyclables incluent des matériaux tels que des boîtes en aluminium ou en acier, le papier et le carton, le verre et d'autres emballages. Les différentes fractions de déchets sont ensuite compactées à la station de transfert, chargées sur de plus grands véhicules, dans des wagons ou des péniches, et expédiées. Au nombre des destinations possibles, figurent des installations de compostage, des installations de valorisation des matériaux où les différents déchets recyclables sont séparés et préparés en vue de leur réutilisation ou de leur recyclage, des incinérateurs permettant de récupérer ces déchets aux fins de production d'énergie, et des décharges.

15. Dans les pays de l'OCDE, ce schéma a largement remplacé celui utilisé auparavant pour le traitement des déchets ménagers. Le camion de ramassage des ordures municipales ne transporte plus de cargaisons de déchets non triés jusqu'à un dépotoir municipal. Les vieilles décharges avoisinantes ont fermé soit parce qu'elles ont atteint leur pleine capacité, soit parce que leur présence aux abords des habitations humaines est moins bien tolérée, soit encore parce que des réglementations plus strictes font qu'il est plus économique d'avoir recours à de plus grandes décharges desservant une région plus étendue. L'allongement de la distance entre points de collecte et décharge a favorisé l'apparition de stations de transfert des déchets qui réduisent le coût du transport sur de grandes distances, tant en faisant disparaître des matériaux dans des circuits de recyclage qu'en compactant les résidus<sup>18</sup>.

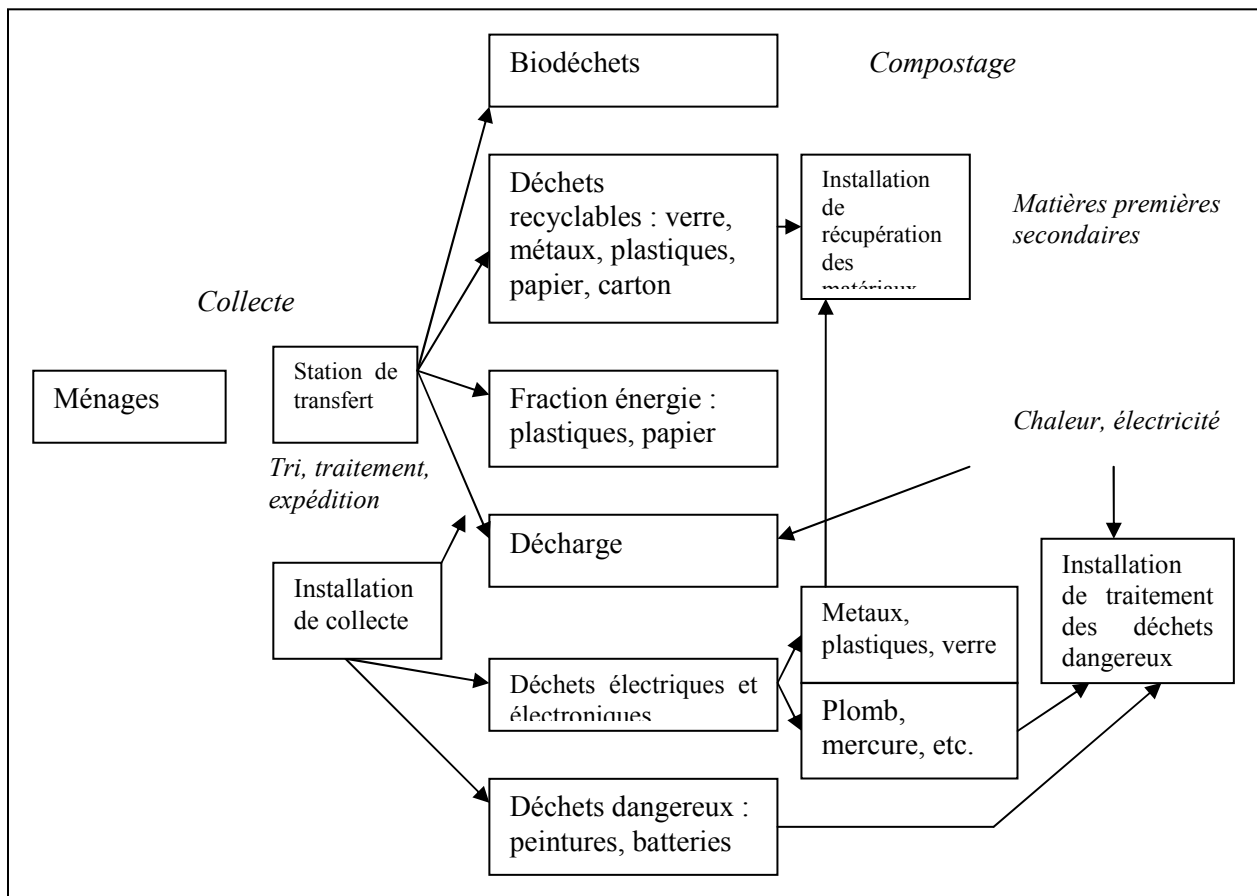
16. La figure 1 ci-dessous récapitule le flux.

---

<sup>17</sup> Au lieu d'être ramassés sur le bord du trottoir, les déchets recyclables peuvent être déposés par leurs propriétaires dans des conteneurs situés à proximité d'où ils sont collectés. Sans cela, la station de transfert peut offrir de telles installations. En certains endroits, il se peut qu'il n'existe pas du tout de service de ramassage des ordures ménagères. Il incombe alors aux propriétaires de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer le transport de tous leurs déchets.

<sup>18</sup> US Environmental Protection Agency (2002)

**Figure 1. Flux de DSM du stade de leur détention par les ménages jusqu'à leur transformation en matières premières secondaires ou à leur élimination**



17. La collecte constitue la phase la plus coûteuse. Selon des estimations, elle représenterait entre 40 % et 80 % du coût total. Même dans le cas des pourcentages les plus faibles, une plus grande efficacité dans la collecte des déchets aurait des répercussions significatives sur l'efficacité de toute la chaîne de traitement des déchets.

18. La manière dont s'effectue la collecte des déchets a des répercussions sur les étapes suivantes. Le tri sélectif des déchets à la source peut se traduire par une meilleure qualité des matières premières secondaires qui se vendent de ce fait à un prix plus élevé. Un tel tri minimise les possibilités de mélanger différents types de matériaux, ce qui fait que les appareils de tri fonctionnent plus efficacement ; qu'il y a moins de déchets à trier pour obtenir un niveau de production donné, et que les matières premières secondaires qui résultent de ce processus sont plus homogènes. De plus, si l'on mélange le verre et le plastique par exemple, cela peut accélérer l'usure des machines.

19. L'introduction du principe de la responsabilité élargie du producteur (REP) appliqué aux déchets d'emballage a favorisé l'apparition de dispositifs permettant aux producteurs de s'acquitter de cette obligation. Dans le cadre de tels dispositifs, dont le programme « Point vert » allemand est un exemple, les ménages placent les déchets d'emballage dans des poubelles distinctes qui sont collectées séparément (ne serait-ce que dans un compartiment indépendant d'un camion à ordures ordinaires), et ce type de déchets suit une filière de traitement distincte, jusqu'à leur transformation en matières premières secondaires. Le même type de dispositif a été adopté pour d'autres catégories de déchets, en particulier pour ceux qui

proviennent du matériel électrique et électronique, mais aussi pour les pneus, les automobiles, les piles et les accumulateurs.

20. Les déchets qui ne peuvent être ni recyclés, ni réutilisés sont souvent envoyés à des incinérateurs qui produisent de l'énergie utilisée pour le chauffage urbain, la production industrielle et la production d'électricité. Les décharges ne sont pas utilisées de façon aussi exhaustive<sup>19</sup>.

21. Ayant maintenant décrit les principaux aspects matériels du conditionnement des déchets, depuis leur ramassage sur le bord de la route jusqu'à la production de matières premières secondaires ou de combustible, ou à l'élimination permanente desdits déchets, la prochaine section donne un aperçu des règles du commerce international pertinentes en la matière. Les règles infranationales sont mentionnées dans la section portant sur la collecte et sur les décharges.

### **1.3 Les règles du commerce international qui s'appliquent aux DSM**

22. Un grand nombre de pays ont trouvé que la libéralisation du commerce international des biens et services et la politique de la concurrence avaient un rôle complémentaire à jouer dans la promotion de l'efficacité économique, du développement et de la croissance<sup>20</sup>. Plus récemment, une Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la gestion écologique des déchets<sup>21</sup> a fait observer que les restrictions commerciales pouvaient entraîner une distorsion de la concurrence sur les marchés où les matières premières secondaires étaient en concurrence avec les autres matières premières<sup>22</sup>. De façon analogue, les règles du commerce international peuvent entraîner des distorsions de la concurrence sur les marchés des services de gestion des déchets ainsi que dans le traitement des déchets destinés à l'incinération.

23. Les mouvements transfrontières de déchets sont restreints par des traités et des accords internationaux. Bien que le régime du commerce international ait pour objectif premier d'empêcher que des déchets dangereux ne soient délestés dans des pays qui ne sont pas préparés à les prendre en charge de façon écologique, le régime en vigueur limite également le commerce des déchets municipaux ainsi que celui des résidus qui subsistent encore après leur incinération. Néanmoins, le commerce de telles matières peut se produire entre pays de l'OCDE. En effet, les pays de l'UE pratiquent un tel commerce. Une partie de ce commerce couvre les mouvements de déchets à destination d'installations de valorisation spécialisées, parce que tous les pays ne disposent pas nécessairement d'une gamme complète d'installations. D'autres échanges au sein de l'UE concernent les fractions de DSM qui sont combustibles et destinées à être incinérées. Par contre, le commerce de déchets municipaux destinés à être mis en décharge est dans une large mesure bloqué.

<sup>19</sup> L'article 11 de la Directive 2008/98/CE relative aux déchets, spécifie que les États membres doivent mettre en place, d'ici 2020, une collecte séparée des déchets ménagers, du moins pour le papier, le métal, le plastique et le verre.

<sup>20</sup> OMC (1998)

<sup>21</sup> OCDE Recommandation du Conseil sur la gestion écologique des déchets [C\(2004\)100](#).

<sup>22</sup> Le commerce des services, lorsqu'il réduit l'importance de la valeur négative des déchets a les mêmes effets d'efficacité que d'autres biens et services auxquels on attribue une valeur positive. Toutefois, si les effets négatifs induits imputables aux déchets ne sont pas pris en compte correctement, le commerce des déchets aura pour effet de réduire le niveau de bien-être de certaines personnes. Ainsi, si un importateur de déchets ne veille pas au maintien de la qualité environnementale de toute personne résidant à proximité, le commerce portera préjudice à ces résidents. Les « taxes d'accueil » dont il sera fait état ci-après en référence au commerce intérieur, constituent l'un des moyens de compenser le coût d'hébergement d'une installation de traitement des déchets. Si les bénéficiaires ou les personnes qui perçoivent une telle indemnisation ne sont pas les mêmes personnes que celles qui ont souffert des effets induits négatifs, alors le commerce porte préjudice à ces personnes.



24. Les DSM sont soumis à des règles spécifiques du commerce international. Les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) autorisent les États membres à imposer des restrictions au commerce de ces déchets dans le but de protéger l'environnement, à condition toutefois que celles-ci remplissent certains critères. Aussi bien la Convention de Bâle que la Décision-Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1990 décourage les mouvements transfrontières des DSM et des déchets dangereux. Outre ces réglementations internationales, les pays de l'UE sont tenus de respecter la législation européenne qui décourage aussi les mouvements transfrontières de déchets, mais qui autorise le commerce des déchets appelés à être incinérés dans des installations efficaces sur le plan énergétique, et qui autorise également le commerce des matériaux issus d'opérations de valorisation qui, du fait de leur traitement, ne constituent plus des déchets.<sup>23</sup> Ces instruments juridiques sont décrits brièvement ci-après.

25. L'article XX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (aussi connu sous l'appellation GATT) contient les règles pertinentes de l'OMC sur les restrictions au commerce aux fins de protection de l'environnement. L'encadré 1 en contient certains extraits.

**Encadré 1: Article XX du GATT**

« Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord [le GATT] ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures : ...

« b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes ou des animaux, ou à la préservation des végétaux ; ...

« g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales. ...»

26. Un test en trois parties a été mis au point aux fins de l'article XX (b)<sup>24</sup>. Selon ce test, une politique doit :

- être conçue de façon à avoir pour objectif la politique de santé,
- être nécessaire à la réalisation de l'objectif, et
- satisfaire aux exigences du chapeau de l'article XX.

27. La jurisprudence et les décisions de l'OMC ont précisé comment interpréter trois phrases clés de l'article XX (g). Deux d'entre elles sont pertinentes ici. «Se rapportant à» a été interprété comme signifiant «visant essentiellement à», tandis que « si de telles mesures sont appliqués à» a été interprété comme une exigence d'équité dans l'imposition de restrictions.

<sup>23</sup> Bien qu'elle ne soit pas abordée ici, il existe une jurisprudence permettant d'établir quand des déchets ne sont plus considérés comme tels ; comment faire la différence entre déchets et produits utilisés, ainsi qu'entre valorisation et élimination. Les distinctions ont une incidence sur les règles commerciales applicables.

<sup>24</sup> Division des affaires juridiques, OMC (2012), paragraphes 888 et suivants.

28. Deux autres parties du régime de l'OMC pourraient également s'appliquer au commerce des déchets solides municipaux. L'Accord sur les obstacles techniques au commerce pourrait s'appliquer à la création de normes concernant les matières premières secondaires<sup>25</sup>. Il incite, sans toutefois contraindre, à l'harmonisation des normes nationales et internationales, mais ne s'oppose pas à l'adoption de normes nationales plus strictes encore. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires porte notamment sur des subventions qui sont spécifiques ou qui dépendent d'une préférence accordée à l'utilisation de biens qui sont produits dans le pays plutôt qu'importés, et qui produisent des effets négatifs sur les intérêts d'un autre membre. Déterminer du caractère réellement spécifique d'une subvention dépend de son application pratique. Elle peut, par exemple, être limitée de par les caractéristiques inhérentes du bien. La question de savoir si des subventions accordées par exemple à un incinérateur qui détournerait des déchets ou qui empêcherait que des déchets aient accès à un incinérateur étranger, seraient interdites, ne semble pas encore avoir été traitée.

29. Malgré son titre, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et sur leur élimination (la Convention de Bâle), s'applique aux DSM<sup>26</sup> ainsi qu'aux produits situés en aval et destinés à être recyclés, valorisés et réutilisés<sup>27</sup>. La Convention de Bâle stipule *inter alia* que les états doivent réduire les mouvements transfrontières de déchets dangereux et d'autres déchets (un terme qui recouvre les DSM) à un minimum compatible avec une gestion efficace et écologiquement rationnelle desdits déchets<sup>28</sup>. Les Parties ont le droit de refuser l'importation de déchets dangereux et d'autres déchets en vue de leur élimination<sup>29</sup>. Les Parties doivent bloquer l'exportation à destination des pays qui ont notifié leur intention de ne pas importer des déchets, ainsi que les exportations au sud d'une latitude de 60 degrés sud. La Convention de Bâle a mis en place une procédure pour notifier et faire objection aux mouvements de déchets transfrontières<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Low, *et al.* (2011). Bien que le document porte sur l'évaluation des mesures ayant pour objet de lutter contre les gaz à effet de serre, il n'y a pas de raison pour que les principes juridiques soient différents dans le cas d'autres mesures environnementales.

<sup>26</sup> La Convention énumère les catégories de déchets dans l'Annexe I, les déchets demandant un examen spécial dans l'Annexe II, et les caractéristiques de danger dans l'Annexe III. Les déchets de l'Annexe II sont « les déchets ménagers collectés » et les « Résidus provenant de l'incinération des déchets ménagers ». La Convention contrôle les mouvements transfrontières de déchets qui (1) relèvent de l'Annexe I et de l'Annexe III, ou qui (2) sont qualifiés de dangereux par la législation interne des États d'exportation, d'importation ou de transit, Parties à la Convention, ou qui (3) relèvent de l'Annexe II. (Secrétariat de la Convention de Bâle, « Manuel de mise en œuvre »).

<sup>27</sup> Secrétariat de la Convention de Bâle (2012)

<sup>28</sup> Article 4.2(d)

<sup>29</sup> Article 4.1(a)

<sup>30</sup> La procédure concernant les mouvements transfrontières de déchets qui a été arrêtée par la Convention de Bâle se présente comme suit. Chaque État désigne une autorité compétente. L'autorité compétente est l'autorité gouvernementale chargée de recevoir les notifications de mouvements transfrontières et d'y répondre. Celui qui produit ou exporte des déchets dans le pays exportateur notifie, par le biais de l'autorité compétente dans le pays exportateur, les autorités compétentes de tout État concerné par les mouvements transfrontières envisagés. Les États d'exportation, de transit et d'importation sont concernés. Le même formulaire est utilisé pour la Convention de Bâle, la Décision de l'OCDE et la Réglementation de la Communauté européenne. Les autorités compétentes peuvent faire objection aux mouvements transfrontières. Les exportateurs et les importateurs sont des producteurs de déchets, ou les propriétaires d'installation d'élimination ou de valorisation des déchets, ou des négociants et des courtiers reconnus. Les transporteurs de déchets, les négociants et les courtiers doivent être enregistrés, et toute personne souhaitant organiser l'expédition de déchets ne peut avoir recours qu'à des négociants ou des courtiers dûment accrédités.

30. La Décision-Recommandation de l'OCDE relative à la Réduction des mouvements transfrontières de déchets s'applique à tous les déchets couverts par la Convention de Bâle, qui inclut les DSM<sup>31</sup>. Les membres de l'OCDE doivent, conformément à des pratiques de gestion écologiquement rationnelles et efficaces, éliminer les déchets qu'ils produisent sur leur propre territoire et réduire au minimum les mouvements transfrontières de ces déchets.

31. Deux lois de l'UE concernant le commerce des déchets au sein de l'UE viennent compléter ces règles plus générales et guident dans l'ensemble la conduite des États membres en matière de gestion des déchets. Le règlement de 2006 concernant les transferts de déchets<sup>32</sup> et la Directive de 2008 « Directive-cadre relative aux déchets »<sup>33</sup> constituent le cadre juridique. Elles imposent, entre autres choses, l'obligation de traiter les déchets d'une façon qui ne nuise ni à l'environnement, ni à la santé humaine; encouragent l'utilisation de la « hiérarchie des déchets », et disposent que les coûts afférents à l'élimination des déchets sont endossés par le détenteur de déchets, les détenteurs antérieurs ou par les producteurs du produit à partir duquel les déchets ont été transformés<sup>34</sup>. Les États membres doivent constituer un réseau d'installations d'élimination des déchets et d'installations de valorisation des déchets municipaux en mélange (correspondant plus ou moins aux DSM) collectés auprès des ménages privés. Les déchets doivent être éliminés ou valorisés dans l'une des installations appropriées les plus proches. Les transferts de déchets doivent faire l'objet d'une notification préalable et aussi bien l'État d'où proviennent ces déchets que l'État auquel ils sont destinés peut s'opposer au transfert des déchets municipaux en mélange. Les États membres peuvent limiter les transferts de déchets qu'ils reçoivent s'il est établi que de tels arrivages entraîneraient des écarts par rapport aux plans de gestion des déchets, et ils peuvent limiter les transferts de déchets vers l'extérieur pour des raisons environnementales.

32. Il existe toutefois des limites aux restrictions qui peuvent être imposées au commerce entre États membres. En 1996, une décision préliminaire de la Cour européenne de justice (CJUE) dans *Dusseldorp*<sup>35</sup> a conclu qu'un droit exclusif de valoriser certains déchets, combiné à une interdiction d'exporter les déchets, favorisait l'entreprise nationale et renforçait sa position dominante. Toutefois en l'an 2000, la CJUE a estimé qu'un monopole légal ne violait pas nécessairement la loi sur la concurrence s'il permettait d'accomplir une mission d'intérêt économique général de la façon la moins restrictive possible<sup>36</sup>.

33. Les changements qui sont intervenus dans les règles de l'UE telles qu'exposées dans le Règlement de 2006 et telles qu'elles apparaissent dans la Directive de 2008, ont favorisé le développement d'un marché des déchets destinés à être incinérées dans des installations efficaces au plan énergétique. Cela montre à quel point la nature de la concurrence dans le secteur de la gestion des déchets et de fait, son

<sup>31</sup> Décision-Recommandation du Conseil de l'OCDE relative à la réduction des mouvements transfrontières de déchets [[C\(90\)178/FINAL](#)].

<sup>32</sup> Règlement concernant les transferts de déchets No. 1013/2006 du 14 juin 2006 (JO L 190, 12.7.2006 p. 1).

<sup>33</sup> Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 (JO L 312/3-30 22.11.2008).

<sup>34</sup> Le principe du « producteur-payeur » établit que le producteur ou le détenteur de déchets s'acquitte des frais imputables à l'élimination ou à l'atténuation des effets néfastes que ces déchets peuvent avoir sur l'environnement. Le principe élargi du pollueur-payeur impose également des obligations au producteur du produit qui, après sa durée de vie, a été transformé en déchets.

<sup>35</sup> Affaire C-203/96, *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV e.a.*, Arrêt de la CJUE du 25 juin 1998, Recueil de jurisprudence [1998] page I-4075.

<sup>36</sup> Un droit exclusif, octroyé par l'État, de recevoir des déchets de chantier, était en l'occurrence, la manière la moins restrictive d'accomplir une mission d'intérêt économique général, celle de l'expansion qui permettrait de disposer d'une capacité suffisante pour recycler les déchets de chantier. Affaire C-209/98, *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) v København Kommune*, Arrêt de la CJUE du 23 mai 2000, Recueil de jurisprudence [2000] page I-3743.

existence même, dépend de la réglementation. Le Règlement de 2006 précise que les États membres doivent interdire, de façon générale ou ne serait-ce qu'en partie, les transferts de déchets aux fins d'élimination, et la définition qui est donnée de l'élimination inclut l'incinération des déchets municipaux solides. La Directive de 2008 définit l'incinération dans des installations répondant à certaines normes d'efficacité énergétique comme étant non plus une opération d'élimination mais plutôt une opération de valorisation. Elle autorise donc le commerce des déchets aux fins d'incinération dans des installations efficaces au plan énergétique<sup>37</sup>.

34. Les mouvements transfrontières de déchets de tous ordres au sein de l'Europe ont été étudiés dans un rapport du Centre thématique européen sur la consommation et la production durables<sup>38</sup>. L'examen succinct des textes existants qui figure dans ce rapport identifie les raisons pour lesquelles les déchets pourraient être commercialisés au lieu d'être traités dans leur pays d'origine<sup>39</sup>. Il mentionne entre autres choses : les différences de réglementation internationale, les différences de prix (notamment en ce qui concerne les taxes d'accès), et les différences de technologie ou de capacité. Le rapport identifie également les facteurs qui contribuent à une augmentation du commerce des déchets en Europe et notamment des différences au niveau:

- des taxes d'accès et autres taxes ;
- du coût du transport ;
- de la capacité de traitement et des traitements spécifiques qui sont disponibles ;
- des incitations au recyclage ou à la valorisation, par exemple des incitations à la production énergétique à partir des déchets ;
- de la rigueur dans la classification des matériaux.

35. Des barrières tarifaires et non-tarifaires peuvent faire obstacle à ces mouvements transfrontières. Des observations ponctuelles ont permis de constater le bien-fondé de ces listes de facteurs. Ainsi, le Danemark interdit le transfert des déchets destinés à être éliminés sur son territoire, à moins que le pays dont ils proviennent n'ait pas d'autres solutions acceptables et que la quantité de déchets soit insuffisante pour justifier, sur le plan de la rentabilité économique, la création d'une nouvelle installation d'élimination des déchets<sup>40</sup>. Aux Pays-Bas, les mouvements transfrontières —importation et exportation— de déchets destinés à être mis en décharge sont interdits, mais les mouvements de déchets non-dangereux destinés à

<sup>37</sup> Une disposition du Règlement de 2006 définit les transferts de déchets municipaux en mélange (qui correspondent approximativement aux DSM) aux fins d'élimination ou de valorisation comme étant des transferts aux fins d'élimination (article 3, paragraphe 5). Une autre disposition précise qu'il est possible de s'opposer à un transfert de déchets aux fins d'élimination s'il s'agit de déchets municipaux en mélange (article 11, 1 (i)). Le Considérant 20 de la Directive dispose que : « La présente Directive doit également préciser dans quels cas l'incinération des déchets municipaux solides est efficace sur le plan énergétique et peut être considérée comme une opération de valorisation ». C'est ce qui a été fait lorsque l'incinération des déchets municipaux dans des installations pouvant faire état d'un certain niveau d'efficacité énergétique a été porté sur la liste des « opérations de valorisation ».

<sup>38</sup> ETC/SCP (2012)

<sup>39</sup> Il ressort également de cet examen que les documents d'ordre général dont on dispose privilégient nettement les études de cas portant sur l'Asie de l'est. Les caractéristiques qui poussent à la commercialisation des déchets peuvent toutefois être différentes d'un groupe de pays à l'autre. Ainsi, la législation européenne en matière de déchets n'est applicable que dans les pays de l'UE.

<sup>40</sup> Danemark, Ministère de l'Environnement (2010)

l'incinération ont été libéralisés en 2007<sup>41</sup>. Depuis cette date, les importations de déchets ayant vocation à être incinérés aux Pays-Bas se sont accrues rapidement<sup>42</sup>. En Italie, l'offre excédentaire de DSM compactés est exportée à partir de certaines régions vers d'autres pays membres, car l'accès aux capacités de décharge et d'incinération d'autres régions italiennes lui est refusé sur la base du «principe de proximité» consacré dans la Directive cadre sur les déchets<sup>43,44</sup>.

36. En résumé, les règles internationales tendent généralement à décourager le commerce de déchets, y compris celui des DSM. Elles disposent que les transferts de déchets doivent être notifiés au préalable et que ceux-ci peuvent être refusés par le pays d'expédition ou de destination. Toutefois, les matériaux extraits des déchets peuvent faire l'objet d'une reclassification et ne plus être sujets à ces règles, et les déchets destinés à être incinérés en vue d'une production énergétique peuvent tomber sous le coup d'un régime tant soit peu libéralisé. Par conséquent, le commerce international des matières premières secondaires et des déchets destinés à incinération s'est développé.

## 2. La collecte des déchets

37. En règle générale, ce sont les municipalités qui sont responsables de la collecte des ordures ménagères et le plus souvent, elles doivent choisir entre assurer elles-mêmes ce service (éventuellement en association avec d'autres municipalités) ou sous-traiter ces activités à un prestataire privé ou public. Il arrive également, mais cela est moins fréquent, qu'à titre individuel, des ménages concluent des contrats avec des prestataires qui sont mis en concurrence. Lorsque les municipalités contractent ce type de services par voie d'appel d'offres, les problèmes de concurrence qui peuvent se manifester sont la cartellisation ou la neutralité concurrentielle entre prestataires publics ou privés, ainsi que les atteintes à la concurrence découlant des fusions entre soumissionnaires potentiels. « Les contrôles de flux », c'est à dire les lois, règlements ou contrats ayant pour effet de limiter les points de décharge des déchets, et les autres dispositions restreignant l'accès aux stations de transfert des déchets, aux décharges ou aux incinérateurs, peuvent également entraîner des distorsions sur le plan de la concurrence en limitant le nombre de soumissionnaires potentiels.

### 2.1. Les marchés de collecte, monopoles naturels

38. Plusieurs études ont cherché à déterminer si les marchés de collecte des déchets municipaux solides avaient vocation à être des monopoles naturels et s'il ne serait pas économiquement plus efficace de n'avoir qu'un seul prestataire. Ces études ont démontré que l'existence d'importantes économies de densité permettait de conclure que ces marchés sont des monopoles naturels et que, par conséquent, il était plus efficace de n'avoir recours qu'à un seul prestataire.

39. D'après les examens de données empiriques auxquels se sont livrés l'OCDE (2000) et l'Autorité irlandaise de la concurrence (2006), le recours à de multiples prestataires pour assurer la collecte des déchets ménagers et celle des déchets provenant de petits établissements commerciaux, implique que des économies de densité de population restent inexploitées et cela se traduit par des coûts nettement

<sup>41</sup> Pays-Bas, Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (2008), pp. 11, 13, 14

<sup>42</sup> ETC/SCP (2012)

<sup>43</sup> Idem. (2012)

<sup>44</sup> Le « principe de proximité » fait référence à un concept figurant dans la Directive cadre relative aux déchets, selon lequel le réseau d'installations d'élimination et de valorisation « doit permettre l'élimination ou la valorisation des déchets ... dans l'une des installations appropriées les plus proches... » (article 16, para. 3)

supérieurs – de l'ordre de 26 à 48 % selon les estimations<sup>45</sup>. À l'inverse, les collectes organisées auprès des gros producteurs de déchets ou les collectes de déchets qui doivent être pris en charge de façon inhabituelle ou dans des délais donnés, ne s'accompagnent pas d'importantes économies de densité de population et peuvent être confiées à des prestataires en situation de concurrence. Antonioli et Filippini (2002) estiment qu'un monopole octroyé en franchise serait plus efficace que la coexistence de concurrents directs. Walls *et al.* (2005) prétendent que les décisions des municipalités de recourir à des appels d'offres concurrentiels pour la collecte des déchets ménagers coïncident souvent avec l'existence d'importantes économies de densité de population. À l'inverse, les économies d'échelle semblent être épuisées relativement rapidement. L'OCDE (2000) cite des études qui donnent à penser qu'aux États-Unis, les économies d'échelle disparaissent à partir de 50.000 habitants, alors qu'une étude effectuée pour l'autorité italienne de la concurrence conclut que les économies d'échelle disparaissent à partir de 16.000 habitants<sup>46</sup>.

40. De fait, le dispositif le plus courant pour la prestation de tels services est celui qui consiste à n'avoir qu'un seul prestataire de services de collecte des déchets pour chaque région. Toutefois, en dépit de la structure des coûts qui vient d'être décrite, il existe une concurrence sur le marché de la prestation de services de collecte des déchets, dans des lieux aussi disparates que l'Irlande, la Pologne, certaines régions de la Finlande et certaines parties des États-Unis.

41. Étant donné la rareté du cas, il peut être intéressant d'examiner un exemple de concurrence directe (« side-by-side ») dans le domaine de la collecte des déchets ménagers : celui de l'Irlande. En 2011, le nombre d'opérateurs dans chaque zone municipale allait de deux à quatorze, mais les opérateurs n'étaient pas en concurrence pour desservir tous les ménages résidant dans ces zones – certains opérateurs ne desservaient que quelques ménages — et dans certaines zones rurales il n'y avait pas de ramassage des ordures ménagères<sup>47</sup>. Selon des enquêtes de marché réalisées avant 2005 par l'Autorité irlandaise de la concurrence, les grandes entreprises avaient tendance à contrôler des zones spécifiques, la concurrence ne portant que sur les ménages installés en zones limitrophes. Certaines données d'observation qui montrent

<sup>45</sup> Les économies de densité de population ne doivent pas être confondues avec les économies de densité. Ce dernier terme fait référence aux changements de coûts qui accompagnent un accroissement de production dans un réseau donné maintenu constant. Waters (2007) en fournit un exemple:

« Un fait nouveau important dans toute cette recherche [sur l'analyse du « coût du rail »] a été de raffiner la distinction entre économies d'échelle et densité. Cette dernière fait référence à l'évolution des coûts en réponse à un accroissement de la production dans un réseau donné, alors que les économies d'échelle portent plus particulièrement sur l'évolution des coûts lorsque le réseau se développe parallèlement à la production. » Waters, W.G. II, "Evolution of Railroad Economics." Tiré de Dennis, S. et W. Talley, dir.pub., *Railroad Economics (Research in Transportation Economics, vol. 20)*. Oxford: Elsevier, 2007.

Puisqu'il existe une certaine souplesse au niveau des parcours de collecte des déchets, il est facile de ré-optimiser le réseau et par conséquent, les coûts sont généralement inférieurs à ceux encourus dans le cadre d'un réseau qui ne peut être modifié, comme c'est le cas de celui d'un chemin de fer.

La confusion des deux concepts peut entraîner des erreurs d'analyse. Ainsi, lors de sa déposition dans une affaire traitée par la Cour suprême irlandaise, un témoin a-t-il affirmé que, bien qu'une réduction, de deux à un, du nombre de camions à ordures mobilisés pour une seule tournée de ramassage puisse accélérer le processus de collecte de 1.9 à 2.8 poubelles par minute, la capacité des camions étant faible, cela n'a aucun effet sur le nombre de trajets ni, par conséquent, sur la quantité de déchets ménagers collectés chaque jour. La possibilité de modifier les tournées pour en réduire les coûts, en assurant par exemple un passage supplémentaire par jour, n'a été explorée ni dans la déposition, ni dans la décision dont il est fait état. *Neurendale Ltd t/a Panda Waste Services -v- Dublin City Council & Ors* [2009] IEHC 588. La déposition du témoin est examinée au paragraphe 93 et celle d'un autre témoin sur ce même sujet, au paragraphe 89.

<sup>46</sup> OCDE (2000), p. 112

<sup>47</sup> Ireland Environmental Protection Agency (2013)

que les utilisateurs avaient tendance à changer de fournisseurs, viennent encore renforcer le tableau d'une concurrence frontale limitée. Une enquête de 2011 révèle que les ménages changent de prestataires de services de collecte des déchets à un taux (3 % au cours des douze mois antérieurs) inférieur à celui auquel ils changent leur fournisseur d'électricité (9 %) ou leur service de lignes de téléphone fixe (7 %)<sup>48</sup>.

42. Une décision de l'Autorité irlandaise de la concurrence (2005) faisant suite à un enquête portant sur des allégations d'abus de position dominante par une entreprise de collecte des ordures ménagères, Greenstar, offre une image plus détaillée de la concurrence qui existe sur un marché correspondant à une zone géographique spécifique où la concurrence est autorisée, le nord-est de Wicklow. Dans cette zone, Greenstar était l'unique prestataire. Personne d'autre n'était entré sur ce marché au cours de cinq années précédentes et les prestataires des zones adjacentes n'avaient offert aucune concurrence. Il existait d'importants obstacles à l'entrée sur le marché et à l'expansion sous forme d'économies d'échelle et de densité, et les obstacles réglementaires ont retardé considérablement la création d'installations de tri et de recyclage.

43. Malgré cela, en 2011, lorsque l'Autorité irlandaise de la concurrence a présenté ses conclusions au ministère de l'Environnement, de la Communauté et des Collectivités locales, elle a changé d'avis et fait savoir que, tout compte fait, une situation de concurrence directe était peut-être mieux adaptée à des zones de forte population. Elle a fait valoir que cette forme de concurrence était plus prompte à réagir aux changements de technologies ainsi qu'aux changements susceptibles de se produire sur le marché. Là où les différentes municipalités sont appelées à faire des choix sur le type de concurrence qu'elles souhaitent voir adopter, autoriser la concurrence directe dans une région peut également améliorer l'offre concurrentielle dans les zones avoisinantes, dans la mesure où cela crée un réservoir de soumissionnaires potentiels. En outre, l'appel d'offres concurrentiel doit être soigneusement conçu et mis en œuvre si l'on veut qu'il produise les gains d'efficacité annoncés, mais les autorités locales ne disposent pas forcément de toutes les compétences nécessaires à cet effet. Cependant, l'Autorité de la concurrence a également découvert que la concurrence directe pouvait être instable : si une entreprise obtient une densité de clients suffisante dans une région géographique, cela lui permet d'en retirer un avantage au niveau des coûts et d'exclure des concurrents tout aussi efficaces et donc, de jouir d'une position de force sur le marché.

44. L'Autorité a également fait observer que là où un système de concurrence directe était déjà en place, le fait de passer à un système d'appel d'offres pouvait entraîner des frais économiques et juridiques. Entre autres frais, l'Autorité citait notamment « la nécessité d'acquérir une expertise à un niveau central en matière de marchés publics », et l'importance des frais juridiques liés à d'éventuels contentieux dès lors que « les entreprises privées avaient effectué des investissements conséquents et s'étaient constitué des droits acquis. »

45. Il se peut que le passage d'une prestation municipale de tels services à une prestation par voie d'appel d'offres concurrentiel n'occasionne pas de tels frais. L'aperçu que nous avons eu en Irlande de la concurrence qui existe sur le marché de la collecte des DSM, donne à penser qu'en pratique, seuls quelques ménages – ceux qui vivent dans les zones limitrophes et ceux qui vivent dans des zones à forte densité de population – ont vraiment un choix concurrentiels alors que d'autres ne bénéficient absolument d'aucun service. La demande cumulée qui résulterait de la passation de marchés par les autorités locales pourrait accroître la densité de population desservie par un seul prestataire de services de collecte des déchets, ce qui se traduirait par une baisse des coûts. Une demande cumulée pourrait également modifier la répartition du pouvoir de négociation et fournir un mécanisme permettant de subventionner le service aux ménages ruraux.

---

<sup>48</sup> Irlande, Ministère de l'Environnement, de la Communauté et des Collectivités locales (2012), p. 24)

46. En Finlande, la collecte des déchets est en concurrence directe dans certaines régions, mais dans d'autres, cela se fait par voie d'appel d'offres concurrentiel. Il ressort des données d'observation que le prix de la collecte des déchets municipaux est inférieur en cas d'appel d'offres concurrentiel : on estime que les économies ainsi réalisées sont de l'ordre de 20-25 % à 40 %<sup>49</sup>. Tukiainen et Mälkönen (2010) ont trouvé qu'en moyenne, lorsque des municipalités lançaient un appel d'offres concurrentiel, il y avait 0.39 moins d'entreprises qui se présentaient pour répondre à l'appel des municipalités que lorsque ces entreprises étaient en concurrence directe. Contrairement à ce qui se passe en Irlande, les ménages finlandais doivent payer les services de collecte des déchets. En plus, les municipalités finlandaises peuvent donner pour instructions aux collecteurs de déchets de transporter et de traiter ces déchets dans des installations locales ou régionales<sup>50</sup>.

47. La structure des coûts afférents à la collecte auprès des ménages est bien différente de celle de la collecte auprès des entreprises où la concurrence sur le marché est bel et bien la norme<sup>51</sup>. Sur le marché du transport commercial des petits conteneurs dont les clients sont des immeubles d'appartements, des magasins et des restaurants, les clients privés ont l'habitude de négocier avec les prestataires. Quelle que soit la localité, le nombre de prestataires importants n'en est pas moins habituellement limité. Aux États-Unis, ils sont quatre, peut-être même moins. En outre, pour ce type de déchets, les marchés géographiques sont restreints, les obstacles à l'entrée de nouveaux prestataires sont élevés et les économies d'échelle, importants<sup>52</sup>.

## 2.2. *Le choix du prestataire de services de collecte*

48. Habituellement, ce sont les municipalités qui sont chargées de la collecte des DSM dans leur région. Le plus souvent, elles s'acquittent elles-mêmes de cette tâche mais des entreprises privées peuvent également être contractées pour fournir ce service. À cet égard, les membres de l'OCDE suivent des voies divergentes, certains d'entre eux, comme l'Irlande et les États-Unis, évoluant vers une plus grande privatisation des prestations de collecte des déchets ménagers, tandis que d'autres, tels la France, l'Allemagne et certains pays d'Europe de l'est, évoluent dans le sens d'une plus grande prestation de ces services par les municipalités<sup>53,54</sup>. Le changement en faveur de la prestation de services publics et non de services obtenus par voie d'appel d'offres concurrentiel est en partie imputable au fait que les autorités locales doivent trouver des moyens d'accroître leurs revenus<sup>55</sup>.

49. Lorsqu'une municipalité ne fournit pas le service en régie, elle choisit souvent des prestataires par voie d'appel d'offres concurrentiel. L'appel d'offres peut ne s'adresser qu'à des entreprises privées présentant des soumissions concurrentes, ou inclure des départements municipaux ou des entreprises municipales présentant leurs soumissions au même titre que les entreprises privées.

<sup>49</sup> Le premier chiffre provient de l'Autorité irlandaise de la concurrence (2011) qui cite « Une enquête de 1997 réalisée par l'Association des Municipalités en Finlande » (p. A2). Le second chiffre est fourni par Tukiainen et Mälkönen (2010).

<sup>50</sup> Ministère irlandais de l'Environnement, de la Communauté et des Collectivités locales (2012), p. 14

<sup>51</sup> Ainsi, aux États-Unis, en 2008 lors de la fusion entre Republic et Allied Waste, il y avait, avant la transaction, tout au plus quatre concurrents de quelque importance sur un marché.

<sup>52</sup> US Department of Justice, Division antitrust (2003 et 2008)

<sup>53</sup> Veolia Environnement (2013), p. 48.

<sup>54</sup> En Irlande, par exemple, seules trois collectivités locales continuaient d'offrir des services de ramassage des ordures ménagères en 2011, contre quinze en 2008. Ireland EPA (2013), p. 26.

<sup>55</sup> Handelsblatt (2013)



50. Les quelques paragraphes qui suivent examinent la procédure d'appel d'offres et résument les données d'observation portant sur les différences de coûts dont s'accompagne la prestation par voie d'appel d'offres ou par voie de monopole municipal.

51. L'OCDE (2000) identifie les conditions qui doivent être réunies pour que l'appel d'offres se traduise par des coûts inférieurs à ceux dont sont assortis les services publics locaux, offerts en régie, par les municipalités. Ces conditions sont les suivantes : il faut

- que les investissements à fonds perdus soient peu élevés — ce qui signifie ici que des actifs clés ne se voient pas attribuer, au sein d'une relation commerciale particulière, des valeurs supérieures à celles qu'on leur attribue en dehors de cette relation,
- que l'opérateur historique ne dispose pas d'un avantage sur le plan de l'information,
- qu'il soit facile d'assurer un suivi de qualité, et
- qu'il y ait un nombre suffisant de soumissionnaires.

52. L'OCDE (2000) estime que ces conditions sont généralement remplies sur les marchés de collecte des ordures ménagères. Toutefois, des données récentes donnent à penser que l'opérateur historique pourrait bénéficier d'un avantage. Une étude, réalisée au Royaume Uni et portant sur les marchés de collecte des déchets ayant fait l'objet d'un nouvel appel à la concurrence, révèle que 42% de ceux qui ont remporté de tels marchés en étaient déjà détenteurs alors que 27% ne l'étaient pas<sup>56,57</sup>.

53. Un grand nombre d'études empiriques ont été réalisées pour estimer l'effet d'un appel à la concurrence dans le cas de la prestation de services de collecte des déchets ménagers. L'examen de la documentation existante par l'Autorité irlandaise de la concurrence (2006), qui reprend en partie le rapport de l'OCDE (2000), a conclu qu'un appel d'offres concurrentiel pouvait entraîner des économies de coûts allant de 10 % à 33.5 %, un grand nombre de cas se situant aux alentours de 20 %. Dans quelques-unes de ces études, les auteurs ont cherché, sans y parvenir, à trouver des signes permettant de conclure à une baisse de qualité. Toutefois, il est dit, dans l'une de ces études, que la qualité n'était plus ce qu'elle était dans 8 % des cas où il avait été fait appel à la concurrence plutôt que de recourir aux prestations de la municipalité. Par conséquent, les données tirées de l'expérience donnent à penser qu'en ce qui concerne la collecte des déchets ménagers, l'appel à la concurrence entraîne d'importantes économies de coûts et, bien que l'on ait moins de données à ce sujet, qu'une telle démarche ne s'accompagne pas d'une baisse de la qualité.

54. Cependant, l'introduction d'une entreprise municipale parmi des soumissionnaires, risque d'avoir des effets de distorsions sur la concurrence si cette entreprise bénéficie d'un financement public en tant que collecteur exclusif de DSM dans une autre municipalité. Par conséquent, il est important de s'assurer qu'il existe une séparation entre activités de monopole et activités concurrentielles ; que les frais communs à l'ensemble des activités économiques soient répartis « équitablement » ; et qu'un impôt sur les bénéfices soit bien versé. Dans une récente décision concernant la Norvège, ce sont là les conditions qui ont été

<sup>56</sup> Aucunes données, ni aucun contrat antérieur n'étaient disponibles pour les 31 pour cent restant des contrats de collecte passés par les collectivités locales. UK Office of Fair Trading (2006), p. 34.

<sup>57</sup> Tout marché de services de gestion des déchets confondus, un opérateur historique se trouvera toujours mieux placé pour remporter un second appel d'offres, s'il s'agit d'une entité municipale (48 %) plutôt que d'une entreprise privée (30 %). UK OFT (2006), p. 52.

imposées afin de limiter le nombre d'activités bénéficiant d'un financement public qui subventionnent des activités concurrentielles<sup>58</sup>.

55. Une question distincte, qui se rattache toutefois aux questions antérieures, consiste à savoir si l'inclusion d'une entreprise municipale au nombre des soumissionnaires avait pour effet d'accroître ou non la concurrence. L'OFT du Royaume Uni (UK OFT, 2006, p. 49) fait état des résultats d'une enquête portant sur les collectivités locales qui donne à penser que la présence d'un soumissionnaire public réduit légèrement la moyenne des soumissions privées, mais augmente la moyenne globale des soumissionnaires (parce qu'outre les soumissionnaires privés, il y a également un soumissionnaire public)<sup>59</sup>.

### **2.3. Améliorer la concurrence dans les appels d'offres ayant trait à la collecte**

56. Tant les détails du marché de la collecte des DSM sur un territoire donné que les détails de la procédure d'appel d'offres peuvent avoir une incidence sur la concurrence dans la passation du marché en question mais également lors d'appels d'offres ultérieurs. La durée des contrats a des répercussions sur la concurrence lorsque des coûts importants sont irrécupérables, parce que les offres des soumissionnaires sont ajustées pour prendre en compte le risque de goulots d'étranglement. Ce risque est peut-être moins important dans le cas de la collecte des déchets, mais lorsqu'il s'agit d'installations où les déchets sont déposés de façon temporaire ou permanente, il est considérable. Il faut soit avoir accès, soit posséder une installation d'élimination des déchets pour pouvoir prendre part aux marchés de collecte des déchets. Si la municipalité ne détient pas un tel droit ou ne possède pas une telle installation, les soumissionnaires sont alors limités à ceux qui peuvent se prévaloir d'un tel droit ou qui peuvent l'acquérir. L'absence de neutralité concurrentielle entre soumissionnaires peut avoir pour effet que le marché soit remporté par des soumissionnaires moins efficaces et que les soumissionnaires défavorisés ne participent pas à l'appel d'offres.

57. Des études portant sur des cas de réussite ou d'échec dans les concessions d'infrastructures offrent une ligne directrice plus générale sur la manière de structurer la concurrence ainsi que sur les contrats et les mécanismes de renégociation. Un régime réglementaire stable, une adjudication des marchés par voie d'appel à la concurrence plutôt que par voie directe, une tarification adaptée, des règles claires applicables aux réajustements tarifaires et à d'autres renégociations de contrat, une évaluation exacte de la valeur résiduelle des actifs propres à la concession, et une saine comptabilité réglementaire sont autant de facteurs qui favorisent le bon choix des concessionnaires et l'exploitation efficace de la concession<sup>60</sup>.

58. L'une des conditions préalables à remplir pour être en mesure de soutenir la concurrence sur le marché de la collecte des déchets, c'est de s'assurer d'un accès à une installation où déposer, de façon temporaire ou permanente, les déchets collectés. Les installations d'élimination des déchets fonctionnent à beaucoup plus grande échelle que celles qui ont trait à leur collecte et les obstacles à l'entrée sur ce marché sont beaucoup plus importants, en termes de coûts mais aussi de temps. De ce fait, si l'entrée sur le marché

<sup>58</sup> EFTA Surveillance Authority 2013.

<sup>59</sup> L'enquête démontre qu'en l'absence d'un soumissionnaire public, il y a en moyenne 2.06 soumissionnaires crédibles, alors qu'en présence d'un tel soumissionnaire, ce chiffre est de 2.57. L'absence de neutralité concurrentielle, ou du moins la perception d'une telle absence, s'est traduit par une baisse moyenne des participants privés à l'appel d'offres, de deux soumissionnaires à environ un soumissionnaire et demi, mais cela n'a pas entraîné une baisse globale du nombre de participants, parce que la présence du soumissionnaire public a plus que compensé la réduction du nombre de soumissionnaires privés.

<sup>60</sup> Pour plus de détails sur la conception des contrats de concessions d'une manière générale, voir Guasch 2004.

de la collecte des déchets requiert la construction simultanée d'une installation d'élimination de ces déchets, l'entrée sur le marché situé en amont pourrait être considérablement retardée. Par conséquent, une stratégie permettant d'éviter qu'il faille se lancer simultanément dans deux activités, accroît la concurrence sur le marché de la collecte des déchets.

59. L'une des solutions envisageable serait que la municipalité soit propriétaire d'une installation d'élimination des déchets et qu'elle donne accès à cette installation à celui qui remporte l'appel d'offres. Chose intéressante, une étude a permis de constater qu'aux États-Unis, les municipalités étaient davantage disposées à avoir recours à des services publics de collecte des déchets et des matériaux recyclables (c'est-à-dire à les fournir elles-mêmes ou dans le cadre d'un regroupement de municipalités) qu'à sous-traiter ces services ou à contracter des opérateurs privés, si elles étaient propriétaires ou qu'elles exploitaient une décharge ou un incinérateur utilisant des déchets pour produire de l'énergie. La propriété et l'exploitation d'une installation de récupération des matériaux augmentaient également les chances que ce soit les pouvoirs publics qui prennent en charge la collecte des produits recyclables<sup>61</sup>.

60. Si la municipalité d'où sont collectés les déchets ne possède pas une installation d'élimination, il faut alors se demander si pour être efficaces sur le marché de la collecte des déchets, les concurrents doivent posséder leur propre installation ou s'il leur suffit d'avoir accès à une installation appartenant à une autre entreprise qui pourrait se poser en rivale sur le marché de la collecte des déchets. Différentes juridictions sont parvenues à des conclusions différentes, comme le démontrent les décisions suivantes prises dans le cadre de recours présentés suite à des fusions<sup>62</sup>.

- Une décision canadienne de 2001 faisait valoir que « la bonne volonté et les petits ajustements qui seraient nécessaires au bon fonctionnement d'une relation à long terme de fournisseur ne permettent pas de créer le genre de climat souhaitable et nécessaire au rétablissement de la situation de concurrence perturbée par la fusion<sup>63</sup>. En d'autres termes, la décision stipulait que l'entreprise de collecte devait être propriétaire de sa propre décharge afin de préserver la concurrence sur le marché de la collecte des déchets après la fusion<sup>64</sup>.
- En 2009, la Division antitrust des États-Unis a expliqué qu'elle ne considérait pas que la vente sous contrat, pour une durée de quinze ans, d'espace dans les décharges récemment fusionnées d'une entreprise, était dans l'intérêt public. Elle craignait que l'octroi d'un accès réglementé ne gêne l'aptitude du propriétaire de la décharge à gérer et à exploiter ses biens avec succès, ce qui risquait de compromettre l'importance, sur le plan de la concurrence, des actifs que représentait la décharge. Il était plus « important qu'un dessaisissement porte sur tous les éléments d'actif nécessaires pour qu'un acquéreur puisse être un concurrent à long-terme performant et autonome. » Dans certains marchés géographiques, on se dessaisissait d'espace pendant une période transitoire jusqu'à ce que les acquéreurs aient trouvé une solution permanente<sup>65</sup>. En effet, les actifs qui avaient été transférés au titre de réparation dans le cadre de la fusion entre Republic et Allied Waste, c'est-à-dire qui étaient nécessaires à un concurrent indépendant, incluaient des

<sup>61</sup> Walls *et al.* (2005)

<sup>62</sup> Bien que les cas aient porté sur la collecte de petits conteneurs auprès d'institutions commerciales, il n'y a pas de raison de penser que le raisonnement puisse être différent pour la collecte de DSM.

<sup>63</sup> 2004 FAS 273 (2004), Federal Court of Appeal Docket No. A-389-04 2004.

<sup>64</sup> La vente d'« espace », c'est-à-dire le droit de se débarrasser d'une quantité donnée de déchets à un coût marginal d'élimination déterminé, a été rejeté comme ne constituant pas une réparation juridique au sens de la loi sur la concurrence.

<sup>65</sup> Division antitrust (2009) Part III.A.2.c et d

stations de transfert, des décharges, des droits de propriété sur l'espace, des droits, des autorisations (environnementales, par exemple), des contrats (notamment avec des prestataires de services), des comptes, ainsi que des camions et d'autres véhicules.

- Contrairement à la décision de 2001 dont il est fait état ci-dessus, une décision canadienne de 2013 a conclu que la vente, sous forme de contrats de 20 ans, d'espace dans une décharge donnée, permettrait à l'acquéreur des droits d'affronter la concurrence avec succès<sup>66</sup>.

61. Lorsque des entreprises intégrées ou non présentent leur soumission en vue d'obtenir une franchise de collecte des déchets, leurs offres reflètent leurs estimations respectives du coût d'accès à une installation. Un accès non-discriminatoire aurait pour résultat de favoriser l'adjudication du marché à l'entreprise de collecte la plus efficace. Il n'est pas rare que les stations de transfert des déchets, les décharges ou les incinérateurs soient tenus d'offrir un accès à des tiers ou qu'ils doivent être propriété de la municipalité ou d'un groupe de municipalités. Néanmoins, les grandes entreprises qui possèdent des installations d'élimination des déchets font savoir qu'une intégration verticale entre collecte et élimination présente des avantages<sup>67</sup>. Elles n'ont pas précisé quels pourraient être ces avantages, à savoir s'ils découleraient d'une plus grande efficacité, d'une meilleure coordination et d'une meilleure information au sujet des déchets, ou s'il s'agissait seulement d'avantages purement pécuniaires. L'OFT (2006) n'a rien trouvé qui puisse donner à penser qu'il y ait d'importantes économies d'échelle entre la collecte et le traitement ou d'autres services<sup>68</sup>.

62. L'absence de neutralité concurrentielle entre municipalités et entreprises privées peut avoir pour effet l'attribution de marchés à des soumissionnaires moins efficaces. Cela peut décourager les soumissionnaires privés et les inciter à ne pas prendre part à un appel d'offres. Une augmentation du nombre des soumissionnaires crédibles augmente considérablement les effets d'efficacité des offres.

63. Le Comité de la concurrence de l'OCDE a examiné la neutralité concurrentielle en 2009. Cet examen a permis de dégager deux cas où des efforts ont été déployés pour améliorer la neutralité concurrentielle dans le domaine de la gestion des déchets<sup>69</sup>. L'un de ces cas s'est produit en Finlande où suite à des plaintes et à l'adoption de la décision *Destia* par la Commission européenne<sup>70</sup>, les Ministères des finances et de l'environnement ont créé un groupe de travail pour enquêter sur la neutralité concurrentielle dans la gestion des déchets. Le groupe de travail a proposé différentes modifications, notamment celle de déterminer le prix d'accès aux sites municipaux d'élimination des déchets sur une base commerciale. L'autre cas s'est produit en Norvège, où l'entreprise municipale de gestion des déchets de Bergen a été contrainte de séparer la gouvernance de l'entreprise en deux : celle s'occupant de la prestation de services de monopole et celle s'occupant de la prestation de services concurrentiels.

<sup>66</sup> Bureau canadien de la concurrence (2013)

<sup>67</sup> Republic (2013), p. 3; Waste Management (2013), p. 6

<sup>68</sup> OFT 2006 p37.

<sup>69</sup> OCDE (2009)

<sup>70</sup> Décision de la Commission du 11 décembre 2007 sur l'aide No. C 7/06 (ex NN 83/05) mise en œuvre par la Finlande pour Tielikelaitos/Destia, 2008/765/CE, OJ L 270/30 10.10.2008. La décision a conclu que le fait de ne pas tomber sous le coup de la loi sur les faillites et d'être exempté de loi sur l'imposition des bénéfices d'une société constituait une aide de l'État à une entreprise de construction de routes. La décision a été adoptée en dépit du fait que la Finlande ait imposé une caution de garantie au titre des crédits obtenus et des dettes encourues (paragraphe 277-8) et qu'elle ait retiré des bénéfices dont le montant a été calculé en sorte de correspondre environ aux impôts sur les bénéfices et aux dividendes payés par la concurrence (paragraphe 282-284).

64. La non-neutralité entre municipalités ou entre entreprises municipales et entreprises privées peut tenir au fait que ces institutions soient traitées différemment dans le cadre de la loi sur les faillites, tout comme dans le cadre de la loi sur l'imposition du revenu des entreprises, et que leur financement soit traité différemment sur le plan fiscal. Chacun de ces éléments a pour effet de réduire le coût du capital de ces entreprises.

65. La participation à un appel d'offres peut également être découragée lorsque cet appel d'offres a trait à la gestion de l'entreprise de collecte existante ainsi qu'à ses employés, ses installations, ses marchés (notamment avec des prestataires de services) ses camions et ses autres véhicules. Cela peut se produire lorsqu'il existe une entreprise municipale et que l'introduction d'appels d'offres compétitifs ne permet pas son démantèlement.

### 3. Stations de transfert des déchets, décharges et incinérateurs

66. Les marchés portant sur des stations de transfert de déchets, des décharges et des incinérateurs sont assez différents de ceux qui portent sur les services de collecte des déchets municipaux. Ces installations se caractérisent par des économies d'échelle; des obstacles considérables à l'entrée de nouveaux opérateurs sur ce marché et des actifs à longue durée de vie. La taille géographique des marchés est déterminée par les frais de transport ainsi que par les règlements juridiques qui limitent les mouvements de DSM. L'emplacement des stations de transfert des déchets est choisi de façon à minimiser les frais de transport en tenant compte aussi bien des frais afférents aux camions de ramassage des ordures que des frais auxquels les camions de transfert donnent lieu. De ce fait, les stations de transfert correspondent à des marchés géographiquement plus restreints. Par contre, les décharges et les incinérateurs peuvent desservir des régions plus étendues, surtout lorsque ces installations sont accessibles par péniche. Cependant, les règles applicables au «contrôle des flux» peuvent limiter les activités des installations d'élimination ou de valorisation auprès desquelles les DSM, collectés dans des municipalités spécifiques, peuvent être déchargés.

67. Les stations de transfert des déchets, les décharges et les incinérateurs sont des installations qui fonctionnent à plus grande échelle que la collecte. L'entrée ou l'expansion sur ce marché coûte cher et prend plusieurs années. Cela tient en partie aux effets induits négatifs que de telles installations imposent. Plusieurs lois et règlements concernant l'environnement, la sécurité, le zonage et les permis dictent la manière dont les DSM doivent être entreposés, manipulés, transportés, traités et éliminés. Les conditions à remplir au titre de la réglementation ainsi que l'opposition publique locale à la création ou à l'expansion des décharges, stations de transfert et incinérateurs viennent s'ajouter aux éléments ci-dessus mentionnés pour créer des obstacles considérables.

68. La durée de vie économique de ces installations est considérablement plus longue que celle des camions de ramassage des ordures. Gorecki *et al.* (2010) font observer que la durée de vie d'un incinérateur de grande dimension peut aller de 25 à 40 ans<sup>71</sup>. Une étude réalisée par l'OFT signale que les incinérateurs ont une durée de vie moyenne de 26 ans et que celle des usines de traitement biomécanique des déchets est de 24 ans<sup>72</sup>. Les décharges sont exploitées pendant des décennies, et les estimations de capacité, par exemple, sont faites pour les 20 années à venir. On estime que la durée des marchés conclus pour la construction et l'exploitation d'une infrastructure de traitement des déchets peut aller jusqu'à 30 ans<sup>73</sup>. La durée des contrats a une incidence sur la concurrence lorsque des coûts importants sont irrécupérables, parce que les offres des soumissionnaires sont ajustées pour prendre en compte le risque de

<sup>71</sup> Gorecki *et al.* (2010), p. 16

<sup>72</sup> UK OFT (2006), pp. 62, 64.

<sup>73</sup> Veolia Environnement (2013), p. 25

goulots d'étranglement. Ce risque peut être important dans le cas des installations d'élimination des déchets dont la durée de vie économique peut se prolonger suffisamment longtemps pour qu'elles soient soumises à des changements significatifs de réglementation.

69. La portée géographique de divers marchés d'élimination et de traitement des déchets peut varier considérablement. Ainsi, aux États-Unis ces marchés sont limités : les DSM mis en décharge ne sont pas transportés sur plus de 55 kilomètres, et dans les zones à forte densité de population, ils sont éliminés dans des stations de transfert de proximité. En réponse à des hausses de prix, les transporteurs de DSM ne modifieront probablement pas leur parcours pour se rendre dans des sites plus éloignés<sup>74</sup>. En Angleterre, l'offre de traitement des DSM se fait au niveau régional, un ou deux opérateurs occupant une beaucoup plus grande part du marché que les autres opérateurs exerçant dans la région, et ces opérateurs ne desservent pas du tout d'autres régions<sup>75</sup>. À l'inverse, en Europe, les déchets municipaux solides qui, suite à une opération de tri, sont appelés à servir de combustible dans des usines d'incinération efficaces sur le plan de l'énergie, peuvent être transportés sur des centaines de kilomètres, par exemple d'Irlande aux Pays-Bas ou d'Italie en Allemagne.

70. Les fusions peuvent restreindre la concurrence sur les marchés des décharges et des stations de transfert. Le secteur de la gestion des déchets en Amérique du Nord a connu une consolidation depuis les deux dernières décennies et, en même temps, de nombreuses décharges ont été fermées.<sup>76</sup> Une enquête de 2003 sur les municipalités américaines a trouvé que 43% des municipalités avaient recours au secteur privé pour la collecte et le transport des déchets ménagers solides, tandis que 52 % en faisaient autant pour leur élimination en décharges<sup>77</sup>. En 2005, les trois plus grandes entreprises du marché de la gestion des déchets, Waste Management, Allied Waste et Republic Services, représentaient les deux-tiers des recettes totales des 100 plus grandes entreprises américaines<sup>78</sup>. Veuillez prendre note toutefois que ce chiffre se réfère à toutes les activités de gestion des déchets et ne se limite pas aux déchets municipaux solides.

71. Un cas canadien de 2001 constitue un exemple de fusion anti-concurrentielle entre propriétaires de décharges<sup>79</sup>. Dans ce cas, il a été observé que l'entrée sur le marché de l'élimination des déchets solides non-dangereux produits par des clients institutionnels, commerciaux ou industriels, dans une région géographique donnée, pouvait prendre plusieurs années en raison des procédures réglementaires, et que les frais engagés à cette fin étaient totalement irrécupérables. L'effet de transactions portant sur les parts de capacité de décharge a permis de conclure que la fusion entraînerait une baisse significative de la concurrence<sup>80</sup>.

72. Le « contrôle des flux » peut restreindre la concurrence entre décharges et incinérateurs. Le contrôle des flux fait référence aux restrictions qui s'appliquent aux mouvements transfrontières des DSM, généralement des frontières entre états ou municipalités. Des mesures de contrôle peuvent stipuler que des déchets collectés dans une municipalité doivent être déposés auprès d'une installation donnée telle une

<sup>74</sup> Division antitrust des États-Unis (2008)

<sup>75</sup> UK OFT (2006), p. 68

<sup>76</sup> Aux États-Unis, le nombre de décharges est passé de plus de 8 000 à moins de 3 000, entre 1988 et 1997, alors que la capacité totale s'est accrue. Voir Kinnaman (2006)

<sup>77</sup> Macauey (2009)

<sup>78</sup> Congressional Research Service (2007)

<sup>79</sup> *Le Commissaire à la concurrence c. Canadian Waste Services Holdings Inc.*

<sup>80</sup> 2001, Trib.Conc.35 (TC-2000-002) « Reasons and Order. » Le marché géographique est traité *inter alia* aux paragraphes 100,102,107, l'entrée sur le marché aux paragraphes 124-5, et les effets sur la concurrence aux paragraphes 204-5. [http://www.ct-tc.gc.ca/CMFiles/CT-2000-002\\_0059a\\_49PXE-982004-5523.pdf](http://www.ct-tc.gc.ca/CMFiles/CT-2000-002_0059a_49PXE-982004-5523.pdf).

station de transfert des déchets, une décharge ou un incinérateur appartenant à la municipalité. Ces mesures de contrôle reviennent à placer l'installation en situation de monopole. Des mesures de contrôle peuvent également être imposées afin d'empêcher que des déchets collectés hors d'une municipalité ne soient éliminés dans la décharge de la municipalité.

73. Les mesures de contrôle des exportations peuvent être considérées comme un moyen de s'assurer d'un flux de combustible ou d'inciter à la réalisation d'investissements à fonds perdus dans des installations spécifiques telles un complexe d'incinération fournissant un chauffage urbain ou une décharge. Des restrictions de cette nature impliquent que les installations d'élimination des déchets ne sont pas obligées de se faire concurrence pour obtenir des intrants que de ce fait, elles ont moins d'incitations à être efficaces sur le plan économique.

74. Les mesures de contrôle des exportations peuvent être considérées comme apportant une solution à l'insuffisance de mesures politiques: les redevances de mise en décharge peuvent avoir besoin d'être fixées à un niveau inférieur au coût social total de la décharge afin de décourager des décharges illégales de déchets. Cependant, la fixation d'un prix inférieur au coût social incite les municipalités avoisinantes à se débarrasser de leurs déchets dans des décharges situées dans d'autres localités, puisque cela leur évite de supporter les frais afférents à l'offre d'une telle installation. Les municipalités pourraient toutefois imposer «des taxes d'accueil des déchets» pour équilibrer le coût privé et le coût social des déchets qui ne sont pas produits localement, et éliminer ainsi le besoin de mettre en place des mesures de contrôle des flux d'importation<sup>81</sup>.

75. Aussi bien en Lituanie qu'en Pologne, le contrôle des flux de déchets est une procédure qui est considérée comme enfreignant les lois de la concurrence. En Lituanie, Le Conseil de la concurrence a estimé, en 2008, que les municipalités avaient violé la loi de la concurrence en octroyant à des centres régionaux de gestion des déchets, le droit exclusif de valoriser et d'éliminer des DSM, sans recourir à une procédure d'appel d'offres concurrentiel. Cela constituait, de la part des autorités publiques et locales, un acte de discrimination à l'encontre d'autres entreprises aptes à fournir des services identiques<sup>82</sup>. En Pologne, plusieurs municipalités avaient contraint des entreprises exerçant des activités de ramassage des ordures ménagères sur le marché local, à éliminer ces déchets exclusivement dans la décharge municipale<sup>83</sup>.

### 3.1. *Les marchés de l'incinération*

76. L'incinération convertit une charge en énergie thermique, dioxyde de carbone, eau, et scories. L'énergie qui en résulte peut être vendue soit pour le chauffage urbain, soit pour des usages industriels, ou encore être utilisée pour produire de l'électricité.

77. L'incinération se caractérise par des économies d'échelle, les coûts unitaires décroissant avec l'augmentation des déchets traités. Par conséquent, les coûts augmentent considérablement si une usine d'incinération traite moins de déchets qu'elle n'a la capacité pour le faire. Les déchets à haut pouvoir calorifique produisent plus de chaleur ou d'électricité. Puisque les incinérateurs sont trop petits pour avoir

<sup>81</sup> Kinnaman (2006) a trouvé que dans 26 municipalités de Pennsylvanie aux États-Unis les «taxes d'accueil des déchets» s'élevaient en moyenne à 4.05 USD/tonne, ce qui correspond approximativement au montant estimé de la perte de valeur des logements avoisinants de 3.05 à 4.39 USD. Ley, *et al.* (2000) a simulé les effets de diverses propositions de contrôle des flux dans le nord-est des États-Unis. Ils ont trouvé que les mesures de contrôle des flux réduiraient le bien-être économique et prédit que des taxes supplémentaires à l'importation réduiraient moins le bien-être que ne le feraient des restrictions de volume.

<sup>82</sup> OCDE (2009), p. 266; Conseil lituanien de la concurrence(2008)

<sup>83</sup> Idem (2009), p. 196

une incidence sur les prix du marché en aval, une augmentation de leur production se traduit par une hausse des recettes. Toutes choses étant égales par ailleurs, les propriétaires d'incinérateurs préfèrent donc les déchets ayant un haut pouvoir calorifique. Les coûts sont d'autant plus élevés que les normes d'émission ou les frais associés à l'élimination des résidus de gaz de combustion le sont<sup>84</sup>.

78. La technologie d'un incinérateur et, par voie de conséquence, son niveau d'efficacité énergétique a des incidences sur la zone géographique dans laquelle il peut être appelé à être en concurrence<sup>85</sup>. Pour simplifier grossièrement, dans le règlement cadre de l'UE, les déchets utilisés comme combustible sont classés comme «déchets destinés à valorisation» si l'usine d'incinération opère à un certain niveau d'efficacité économique, mais ils sont classés comme «déchets destinés à élimination» si l'installation ne répond pas à ce critère. Seuls les déchets destinés à être valorisés peuvent faire l'objet de mouvements transfrontières. Par contre, bien des pays interdisent l'importation des déchets destinés à être éliminés. Toutefois, l'interdiction n'est pas universelle. Certains pays ne s'opposent plus au commerce des déchets appelés à être incinérés qui constituent une catégorie plus générale que les déchets pouvant être valorisés<sup>86</sup>.

79. En Europe, les grands importateurs de déchets destinés à l'incinération sont l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas et la Belgique<sup>87</sup>. D'après les données contradictoires, incomplètes et périmées dont on dispose sur le commerce des déchets au sein de l'Europe, environ 1 183 848 tonnes de déchets collectés auprès des ménages et de résidus provenant de l'incinération des déchets ménagers ont été exportés par tous les États membres de l'Union en 2009, près d'un tiers de ce volume pouvant être attribué à l'Italie, et environ 635 541 tonnes ont été importées, l'Allemagne en important les trois-quarts<sup>88,89,90</sup>.

80. Les Pays-Bas offrent un exemple de marché de l'incinération plus libéralisé et donnent une idée de l'ampleur des effets des restrictions sur le commerce international. «Depuis quelques années...la déréglementation du marché de l'incinération a fait l'objet d'un choix explicite, l'objectif étant d'accroître, aux Pays-Bas, la capacité d'incinération et la concurrence sur ce marché»<sup>91</sup>. Des déchets résiduels de combustible non-triés sont de plus en plus souvent utilisés. (op cit., p. 20) À partir de 2011, les Pays-Bas ont importé environ 300 kilotonnes de déchets combustibles destinés à l'incinération, soit cinq fois le chiffre de 2010, et durant les six premiers mois de 2012, ils en avaient déjà importé 350 kilotonnes<sup>92</sup>.

<sup>84</sup> Banque mondiale (1999)

<sup>85</sup> Deux types de traitement thermique avancés, la pyrolyse et la gazéification, produisent un gaz synthétique, qui est alors utilisé pour produire de l'énergie commercialisable et d'autres produits. Aux fins du présent document, le traitement thermique avancé fait l'objet d'un examen au même titre que l'incinération.

<sup>86</sup> Ministère norvégien des finances (2010) ; (2010b)

<sup>87</sup> Reuters (2012)

<sup>88</sup> Les exportations déclarées de déchets dangereux étaient de 27% supérieures à ce qu'elles étaient en 2009, et pour ce qui est des autres déchets déclarés —DSM et résidus provenant de l'incinération de DSM — les importations recensées dépassaient les exportations recensées de 36%. Certains pays ont soumis leur rapport trop tard pour être pris en considération.

<sup>89</sup> Les importations recensées de DSM et les résidus de l'incinération des DSM ont dépassé les exportations recensées de 36 %. Les exportations déclarées de déchets dangereux étaient de 27 % supérieures aux importations déclarées en 2009. Certains pays ont soumis leur rapport trop tard pour être pris en considération.

<sup>90</sup> Services de la Commission européenne (2012), tableaux 11, 32

<sup>91</sup> Ministère néerlandais du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (2008), p. 13

<sup>92</sup> Dutch Waste Management Association (2012)



81. La politique des pouvoirs publics peut augmenter considérablement la demande d'incinération. Ainsi, certaines mesures peuvent favoriser la demande de produits se situant en aval de l'incinération. En Suède, le chauffage urbain a été encouragé et il est assuré, actuellement, à concurrence de 20 % par des usines d'incinération. Environ la moitié des DSM du pays est traitée en incinérateurs aux fins de production d'énergie<sup>93</sup>. D'autres mesures peuvent avoir pour effet de supprimer la demande de produits de substitution. Une interdiction catégorique de mettre des déchets combustibles en décharge augmente la demande d'incinération. Si l'autoproduction est exemptée de taxes et d'autres redevances d'électricité, ainsi que de la nécessité de détenir des certificats verts, cela incite les entreprises industrielles à avoir recours à l'incinération des déchets pour produire chauffage et électricité. La demande d'incinération chute avec l'offre d'incitations plus généreuses au recyclage des fractions de déchets pouvant être soit recyclées soit incinérées.

82. La politique des pouvoirs publics peut également avoir une incidence sur la concurrence qui se présente sur le marché de l'incinération. La Norvège exporte des déchets destinés à l'incinération vers la Suède. La Suède a décidé d'éliminer une taxe sur l'incinération. Par crainte de voir les incinérateurs norvégiens offrir des prix tellement bas qu'ils ne permettent pas de couvrir l'intégralité de leurs coûts à long terme, la Norvège a éliminé sa taxe sur l'incinération le 1er octobre 2010, date à laquelle la Suède en a fait tout autant. Une autre réponse a été envisagée à l'annonce du changement de taxe en Suède, celle d'imposer une interdiction d'exporter des déchets. Cette solution a toutefois été rejetée sur la base d'un avis juridique selon lequel une telle interdiction devait se fonder sur des considérations environnementales, ce qui ne paraissait pas s'appliquer dans le cas de la Suède. (Ministère norvégien des finances 2010; 2010b)

83. Une apparente surcapacité a donné lieu à des demandes d'intervention en Europe<sup>94</sup>. L'une des réponses n'était autre qu'un rappel de la base juridique sur laquelle il est possible de se fonder pour refuser l'importation de déchets destinés à être valorisés. D'autres observateurs ont fait remarquer qu'une surcapacité entraînerait la fermeture d'usines plus anciennes et moins efficaces. Le contrôle des flux entre municipalités peut limiter la concurrence sur le marché de l'incinération. Si certains détenteurs de déchets combustibles avaient un choix d'incinérateurs et que d'autres détenteurs de tels déchets étaient tenus d'utiliser un incinérateur donné, alors de façon générale, les détenteurs de déchets soumis à concurrence paieraient un prix inférieur. Une étude a permis de conclure que le prix moyen des déchets combustibles en situation de concurrence était inférieur d'un peu moins de 50% au prix demandé pour des déchets similaires astreints à une obligation de monopole<sup>95</sup>.

84. La section ci-après porte sur les marchés de reprise de produits selon des programmes qui permettent la réutilisation et le recyclage des matériaux.

#### **4. Les programmes de responsabilité des producteurs**

85. La responsabilité élargie du producteur (REP) signifie que le producteur ou l'importateur est responsable des produits qu'il a mis sur le marché jusqu'à un stade situé en aval de la consommation.<sup>96</sup>

<sup>93</sup> IEA Bioenergy (2012).

<sup>94</sup> Une question posée au Parlement européen portait sur la surcapacité. (E-010851-12 du 29 novembre 2012) Selon Suez Environnement *inter alia*, il n'y aurait pas de surcapacité importante sur le marché de l'incinération en Europe (Suez Environnement 2012, p. 58)

<sup>95</sup> Hjellnes Consult Rapport destiné à la Fédération des industries norvégiennes (2013)

<sup>96</sup> Le Manuel de l'OCDE définit la REP comme étant « un instrument de politique qui étend les obligations matérielles et/ou financières des producteurs au traitement ou à l'élimination des produits situés en aval de la consommation. L'imputation d'une telle responsabilité au producteur pourrait inciter à ne pas produire

L'accent est placé ici sur les systèmes de reprise des produits où les déchets sont physiquement repris des consommateurs. Les déchets d'emballage, le matériel électrique et électronique, les piles et les accumulateurs ont, entre autres types de déchets, été soumis à des obligations de reprise. Le traitement des déchets produit *inter alia* des matières premières secondaires. Afin de générer une demande de ces matériaux, l'imputation d'une telle responsabilité à un producteur est assortie d'objectifs spécifiques de recyclage et de valorisation des déchets. Pour mieux s'assurer que les déchets n'échapperont pas au programme de recyclage, il est souvent interdit d'éliminer les déchets non traités relevant de la responsabilité élargie du producteur.

86. Les parties responsables ont le choix de la manière dont elles peuvent s'y prendre pour s'acquitter de leurs obligations. Elles peuvent le faire à titre individuel, ou en prenant part à un programme de responsabilité des producteurs avec d'autres parties responsables ou en payant ce service à des tiers. Bien que les marchés portant sur des services offerts par des tiers puissent se ressentir d'une réglementation anticoncurrentielle, l'accent est essentiellement placé dans cette section sur les programmes de responsabilité des producteurs. Dans la mesure où ils impliquent une collaboration entre des concurrents sur le marché des produits ainsi que des accords exclusifs avec des prestataires de services ces programmes peuvent restreindre la concurrence<sup>97</sup>.

87. Les programmes de responsabilité des producteurs imposent à leurs membres des redevances qui devraient refléter le coût net du traitement des déchets. En principe, le revenu provenant de cette redevance et de la vente des matières premières secondaires devrait permettre de couvrir les coûts du système<sup>98</sup>. Les redevances ont vocation à déplacer le coût de prise en charge des déchets, de ceux qui paient les taux municipaux vers les consommateurs. À l'origine, de tels programmes avaient notamment pour objet d'inciter les producteurs à repenser leurs produits et à les recycler. Par conséquent, du moins en ce qui concerne les programmes de responsabilité des producteurs qui s'appliquent aux emballages, le montant de la redevance dépend de la quantité et du type d'emballage que « la partie responsable » place sur le marché<sup>99</sup>.

---

de déchets à la source, favoriser la conception de produits écologiques et venir appuyer les objectifs publics de recyclage et de gestion des matériaux » OCDE, 2010

<sup>97</sup> Un programme de responsabilité des producteurs peut s'appliquer à une entreprise ou à une coentreprise. Duales System Deutschland (DSD), par exemple, a commencé un consortium dont plus de 400 entreprises de détail et d'emballage ainsi que plusieurs grandes entreprises de transport de déchets étaient propriétaires. Il a été vendu par la suite à une société de fonds propres Kohlberg Kravis Roberts en 2004. À la Commission européenne (2005), les programmes de responsabilité des producteurs étaient décrits comme incluant des systèmes basés sur des accords conclus entre participants à l'échelle de tout un secteur d'activités. Certains avaient une indépendance commerciale considérable alors que d'autres dépendaient d'une organisation faitière de coordination de toutes les activités du secteur.

<sup>98</sup> Il reste à déterminer si en pratique le revenu couvre bien les coûts. Une étude récente a trouvé que trois des 24 programmes impliquant le versement de redevances par des producteurs d'emballage (huit des 25 programmes DEEE) dans les États membres de l'UE couvraient bien leurs coûts, mais la situation n'était pas aussi claire pour les 21 autres programmes concernant les déchets d'emballage. (Bio intelligence service 2012, pages 6-8) Lorsque les redevances sont fixées à un niveau insuffisamment élevé, cela atténue les incitations à abaisser les coûts du traitement des déchets. Lorsque les redevances sont fixées de façon insuffisamment différenciée, cela n'incite pas autant les entreprises à abaisser les coûts de traitement des déchets de leurs propres produits. Le coût d'administrer le système des redevances s'élève probablement avec le niveau de complexité, ce qui limite les différenciations possibles.

<sup>99</sup> Déplacer le coût de la gestion des déchets et différencier les redevances en fonction des différents coûts avaient pour objet d'inciter les consommateurs à choisir des systèmes combinant produits et emballages, qui sont moins chers sur la durée de vie du produit, puisqu'en principe une baisse des coûts de gestion des déchets se répercute sous forme d'une baisse des redevances et d'une baisse du prix des produits. À leur

88. En règle générale, les programmes de responsabilité des producteurs sous-traitent à des entreprises les marchés de la collecte, du tri et de la valorisation des déchets plutôt que d'accomplir ces tâches directement. Parmi ces programmes, ceux qui se spécialisent dans les déchets d'emballage de consommation doivent le plus souvent passer des contrats avec des entreprises qui assurent l'enlèvement de ces déchets auprès des habitations (comme cela se pratique avec les DSM non triés). La collecte d'autres déchets peut s'organiser autour de points de ramassage moins nombreux mais plus vastes, réunissant par exemple des conteneurs spécifiques, ou auprès de détaillants qui reprennent du matériel électrique et électronique mis au rebut, des pneus, des piles et autres déchets dangereux. Le tri peut être effectué par d'autres sous-traitants ou se faire de façon consolidée, avec l'activité de collecte des déchets.

89. Par conséquent, pour un type donné de déchets, plusieurs marchés se rattachent à l'exécution d'un programme de responsabilité élargie des producteurs :

- L'organisation de solutions permettant de s'acquitter de l'obligation de responsabilité élargie du producteur ;
- L'enlèvement des déchets - il peut y avoir différents marchés suivant la manière dont s'effectue la collecte, par exemple suivant qu'elle s'effectue directement auprès des ménages, d'établissements commerciaux ou de conteneurs spécialisés ;
- Le tri des déchets – il peut y avoir différentes installations spécialisées dans différentes tâches associées au tri ;
- La valorisation des déchets;
- La vente des matières premières secondaires dérivées des déchets.

90. Ces marchés n'ont pas tous la même étendue géographique. Si les marchés qui ont trait à la collecte des déchets sont le plus souvent locaux, ceux du tri, de la valorisation et de la vente des matières premières secondaires peuvent recouvrir une zone beaucoup plus étendue, voir même avoir une dimension internationale<sup>100</sup>.

#### **4.1. Effets sur la concurrence sur le marché des produits**

91. Les programmes de responsabilité des producteurs peuvent se constituer à l'origine sous forme de monopole, à l'exception des parties responsables qui décident de s'acquitter de leurs obligations de façon indépendante. En tant que monopoles, ces programmes rassemblent des concurrents dans une structure coopérative, même si celle-ci n'a d'autres fins que de permettre à ses membres de remplir leurs obligations ayant trait aux déchets. Comme c'est le cas de toutes ces structures qui permettent des contacts répétés entre concurrents, les programmes de responsabilité des producteurs qui sont constitués en monopole peuvent avoir des répercussions sur la concurrence sur le marché des produits.

---

tour, les producteurs sont incités à revoir la conception de leurs emballages afin de faire baisser le coût de la gestion des déchets. Toutefois, une recherche menée en 2007 par le Ministère néerlandais du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement a conclu que lorsqu'un système n'était pas suffisamment différencié, il n'incitait pas à revoir la conception d'un produit en vue de son recyclage. Par la suite, d'autres instruments politiques spécifiques ont été introduits, notamment la Directive sur l'écoconception ou l'interdiction d'utiliser du plomb et d'autres substances dangereuses dans les produits électroniques (Pays –Bas, Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement 2008, pp. 44-5)

<sup>100</sup> Vu que certains pays peuvent restreindre ou interdire le commerce des déchets, il est important que les matières dérivées des déchets ne soient plus répertoriés dans la catégorie des déchets.

92. Les échanges d'information qui ont lieu dans le cadre des programmes de responsabilité des producteurs peuvent constituer de meilleures sources d'information sur les ventes des concurrents qu'il ne serait possible d'en obtenir autrement, par exemple, en établissant des corrélations entre les montants d'un type particulier de déchets d'emballage et les ventes du moment sur le marché. Toutefois, les déchets qui apparaissent longtemps après l'achat initial, comme c'est le cas de ceux qui proviennent du matériel électrique et électronique, des pneus de véhicules ou des batteries de voiture, peuvent ne pas présenter d'intérêt sur le plan d'une information utile au suivi des marchés. De même, les déchets associés à un grand nombre de produits différents peuvent ne présenter aucun intérêt sur le plan de l'information.

93. La participation à un programme de responsabilité des producteurs peut réduire la concurrence au niveau des prix, dans la mesure où les membres d'un tel programme peuvent convenir du montant à facturer à chaque consommateur au titre de la gestion des déchets. Une préoccupation du même ordre ne manquerait pas de se poser si la redevance associée au programme de responsabilité des producteurs, sans être facturée indépendamment, représentait une partie substantielle du prix final. Dans ce cas, si le programme de responsabilité des producteurs est un monopole, la redevance au titre des déchets renforcerait l'uniformisation des coûts entre rivaux. En d'autres termes, la concurrence aurait moins latitude pour abaisser les coûts.

94. Les effets que peuvent avoir sur la concurrence les programmes de responsabilité des producteurs stipulant que les participants doivent faire apparaître de façon distincte, sur les factures des consommateurs finaux le montant de la redevance perçue au titre de l'élimination des déchets, a été examiné à plusieurs reprises. Dans sa décision de 1992 concernant l'affaire VOTOB, la Commission européenne a jugé qu'un accord de gestion des déchets, conclu entre des entreprises indépendantes de réservoirs de stockage, et instituant une redevance d'un montant fixe figurant de façon distincte sur les factures, avait pour effet d'exclure la concurrence sur une importante composante du coût.<sup>101</sup> L'Autorité néerlandaise de la concurrence a fait savoir que dans la plupart des cas, elle interdisait la pratique des programmes de responsabilité des producteurs consistant à facturer séparément la redevance de prise en charge des déchets, au motif que cette pratique était une forme de fixation des prix et que les consommateurs n'en tiraient pas une part équitable des avantages. Cependant, dans l'affaire des produits blancs et bruns, l'Autorité a fait une exception après appel de son rejet initial et après l'entrée en vigueur de la Directive européenne sur les déchets provenant du matériel électrique et électronique, qui offrait la possibilité de montrer explicitement la redevance. L'Autorité a également autorisé le prélèvement, auprès des utilisateurs de ce service, d'une redevance de 45 EUR pour la mise à la casse d'un véhicule, au motif que ce montant était très peu important au regard du prix total d'une voiture neuve<sup>102</sup>.

95. La structure de la redevance sur les déchets peut nuire à la concurrence sur les marchés des produits aussi bien que sur le marché des programmes de responsabilité des producteurs. Ainsi, la structure de la redevance facturée par Duales System Deutschland ("DSD") a été considérée comme constituant un abus de position dominante. À l'époque, DSD facturait les consommateurs en fonction du volume d'emballage portant la marque Point vert plutôt qu'en fonction du volume d'emballage pour lequel DSD offrait des services de reprise et de recyclage. La Commission européenne a été d'avis qu'en raison de cette disposition, les fabricants et les distributeurs n'allaient pas conclure de contrat avec des concurrents de DSD puisque ils ne réduiraient pas les montants versés à DSD étant donné que le montant total d'emballage restait inchangé. DSD a modifié sa formule de fixation des prix afin d'obtempérer. Cette structure de redevance érige également des obstacles à l'entrée sur le marché allemand de producteurs étrangers vendant pour la plupart en dehors du pays. L'exigence de faire figurer le symbole Point vert sur les emballages, jointe aux économies d'échelle liées à l'utilisation d'une seule forme d'emballage, (ce qui

<sup>101</sup> Commission européenne (2005), para 59

<sup>102</sup> OCDE (2010), p. 76, OCDE (2004), p. 139, Netherlands Authority for Consumers & Markets (2003)

se produit par exemple lorsqu'une entreprise n'a qu'une seule ligne de production) font qu'il coûterait cher au producteur d'offrir de petites quantités aux consommateurs allemands.

#### 4.2. *Concurrence entre programmes de responsabilité des producteurs*

96. La concurrence entre programmes de responsabilité des producteurs peut donner de bons résultats sur le plan de l'efficacité. Il en est pour exemple les programmes de responsabilité des producteurs portant sur les emballages en Allemagne. Des changements survenus dans les règles qui maintenaient ensemble DSD ont, avec le temps, accentué la séparation verticale et favorisé l'ouverture du marché aux programmes de responsabilité des producteurs en Allemagne. Alors qu'en 2003, DSD était détenteur d'un monopole, en 2011, l'entrée sur le marché de tels programmes avait érodé sa part du marché national à 44 %, et les coûts de ces programmes étaient tombés, passant d'environ 2 milliards EUR en 2003 à moins d'un milliard EUR en 2011. En outre, de nouvelles technologies avaient été mises au point et mises en service, notamment pour trier des emballages légers<sup>103</sup>.

97. Une étude de 2006 portant sur les programmes de responsabilité des producteurs applicables aux déchets provenant de matériel électrique et électronique ne donne pas de preuves empiriques des effets des différentes structures<sup>104</sup>. L'étude fait valoir que le monopole permet de tirer parti d'économies d'échelle et d'éviter les coûts afférents à un mécanisme de compensation national et à la mise en place de caissons séparés de ramassage des ordures. Elle montre toutefois que la concurrence entre de multiples prestataires maintient les coûts à de bas niveaux et qu'elle favorise la découverte de solutions efficaces et adaptées. L'étude fait apparaître qu'il existe différentes structures de marché selon les pays de l'UE. À l'époque, il y avait cinq ou six programmes au Royaume Uni, en France, en Hongrie et dans la République tchèque et un seul programme national dans plusieurs autres pays de l'UE.

98. Les documents accompagnant une consultation de 2013 organisée par le Ministère britannique des entreprises, de l'innovation et des compétences, au sujet de la réglementation des déchets provenant du matériel électrique et électronique illustrent le fait que la multiplicité des programmes ne garantit pas une concurrence efficace<sup>105</sup>. Il existe 37 programmes de responsabilité des producteurs applicables à ce genre de déchets au Royaume Uni. Cependant, les fabricants se plaignent d'une tarification élevée et peu nombreuses sont les grandes entreprises qui sont passées d'un programme à l'autre. Le Ministère des entreprises, de l'innovation et des compétences attribue ces prix élevés à la conception de la réglementation existante. Il soutient notamment que l'obligation de collecter et de traiter 100 % des déchets éligibles et les sanctions pénales imposées aux fabricants qui ne s'acquittent pas de leurs obligations réglementaires font que ces fabricants sont tout à fait disposés à payer. D'après le Ministère si les entreprises sont peu nombreuses à passer d'un programme à un autre, cela est dû au fait que les différents programmes facturent des redevances similaires et imposent des clauses onéreuses à la sortie du système, et il affirme que la réglementation existante dissuade les programmes d'attirer de nouveaux fabricants. Les documents de la consultation suggèrent d'éventuels changements qui pourraient avoir pour effet de remédier à ces restrictions anticoncurrentielles<sup>106</sup>.

<sup>103</sup> Office fédéral allemand des ententes (2012)

<sup>104</sup> Centres de recherche conjoints de la Commission européenne (2006)

<sup>105</sup> United Kingdom Department for BIS (2013)

<sup>106</sup> Les changements portent sur une réduction des exigences réglementaires imposées aux petits producteurs d'équipements électriques et électroniques (EEE) et sur l'octroi aux collecteurs de déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) de la possibilité de gérer leurs propres flux de DEEE. Les autres modifications envisagées auraient pour objet d'introduire une taxe au titre du respect des engagements, taxe qui viendrait se substituer à l'exigence quantitative tenant actuellement lieu de preuve de respect des

99. L'un des arguments invoqués par les programmes à l'encontre de la concurrence est celui des comportements opportunistes<sup>107</sup>. Faute de rigueur au stade de l'application, les fabricants et les importateurs peuvent trouver avantageux d'agir en passagers clandestins des entreprises qui, elles, s'acquittent de leur obligation au titre de la REP et qui réduisent leurs coûts, ce qui a pour effet une distorsion de la concurrence en leur faveur.

100. Les comportements opportunistes ont posé un problème important au début de la mise en œuvre du programme d'emballage allemand. Le système s'est pratiquement effondré en 1993, lorsque DSD a estimé que 55 à 60 % seulement de tous les emballages portant le symbole Point vert correspondaient à des emballages au titre desquels un droit de licence avait été versé, alors que seuls les emballages au titre desquels un producteur a cotisé au système peuvent revendiquer l'usage de ce symbole. Les prêts consentis, les renégociations de contrats, et l'amendement de l'Ordonnance sur les emballages dans le sens d'une incitation à devenir membre du système DSD, ont contribué à améliorer la situation financière. De plus, DSD a obtenu le droit d'imposer des amendes lorsque le symbole Point vert était utilisé sans versement d'un droit de licence. La probabilité d'être détecté et d'encourir des pénalisations en conséquence peut inciter ces passagers clandestins à modifier leurs calculs et suffire à assurer le respect de la réglementation.

101. Certains programmes de responsabilité des producteurs exigent des participants qu'ils transfèrent toutes leurs obligations à un seul système, c'est-à-dire que les parties responsables ne peuvent pas avoir recours à un programme de responsabilité des producteurs pour s'acquitter d'une partie seulement de leurs obligations. Cette pratique peut constituer un obstacle à l'entrée sur le marché des programmes de responsabilité des producteurs, puisqu'il se peut que les nouveaux venus ne soient pas tout de suite en mesure d'offrir toute la gamme de services nécessaires. Néanmoins, l'UE a considéré cette pratique comme « nécessaire pour encourager des investissements vitaux ... dans les infrastructures de collecte et de recyclage, » mais elle ne la considérerait plus avec autant de clémence si les objectifs de valorisation et de recyclage avaient été atteints<sup>108</sup>.

102. Malgré leurs effets potentiellement néfastes, certains programmes ont été conçus en tant que monopoles car il n'y avait peut-être pas d'autres moyens, moins dommageables sur le plan de la concurrence, de réaliser l'objectif de politique publique dans le cas des déchets concernés. En effet, un monopole peut être nécessaire si l'on veut parvenir à une demande suffisamment intégrée pour tirer parti d'économies d'échelle ou créer des incitations à investir à fonds perdus. Dans l'affaire *Sydhavnens Sten & Grus*<sup>109</sup>, l'État avait octroyé un droit exclusif de traiter des déchets de chantiers et la CJUE avait reconnu qu'une telle démarche était acceptable puisque la gestion des déchets pouvait être considérée comme un service d'intérêt économique général.

#### 4.3. *Concurrence entre programmes de responsabilité des producteurs et marchés connexes*

103. Il arrive souvent que les programmes de responsabilité des producteurs ne prévoient pas d'assurer eux-mêmes les services de collecte, de tri et de valorisation des déchets mais qu'ils sous-traitent ces services. Lorsqu'un marché est un monopole naturel ou qu'il est caractérisé par une importante échelle d'exploitation minimale, alors l'octroi de contrats exclusifs peut également réduire la concurrence sur

---

engagements. La relation entre ces changements et les résultats qui en sont attendus est expliquée dans le document cité.

<sup>107</sup> Pro Europe (2012)

<sup>108</sup> Commission européenne (2005), paras 72-75

<sup>109</sup> Affaire C-209/98, *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) v Københavns Kommune*, Arrêt de la CJUE du 23 mai 2000, Recueil de jurisprudence [2000] page I-3743.

d'autres marchés. L'existence de droits exclusifs sur un marché peut notamment contraindre les nouveaux entrants à entrer simultanément sur deux marchés ou à fonctionner sous le seuil minimal d'une exploitation rentable sur certains marchés, ce qui peut être très coûteux et dissuader un opérateur éventuel d'entrer sur ce marché. Ainsi, un programme de responsabilité des producteurs qui aboutit à la signature de contrats d'exclusivité avec des prestataires de services sur des marchés de monopole naturels peut verrouiller l'entrée de ce marché et faire en sorte que des programmes similaires mais concurrents n'y ait pas accès<sup>110</sup>.

104. Plusieurs des services au titre desquels les programmes de responsabilité des producteurs passent des contrats peuvent être en situation de monopole naturel ou peuvent être assurés d'échelles minimales d'efficacité assez importantes :

- La collecte des déchets recyclables (tels les déchets d'emballage) auprès des ménages peut être un monopole naturel. Une étude a permis de conclure que l'existence d'économies de densité avait le même effet sur la décision des collectivités locales de choisir un ou plusieurs prestataires de services de collecte des déchets recyclables et des déchets municipaux solides auprès des ménages, ce qui était compatible avec l'hypothèse des auteurs selon laquelle les économies de densité des deux services étaient similaires. (Walls *et al.* 2005)<sup>111,112</sup>.
- Les installations qui trient des déchets recyclables de mélange bénéficient d'économies d'échelle, et les frais afférents à l'obtention de permis de construire accentuent encore ces économies d'échelle. (OFT 2006, p. 58). Si les coûts de transports sont suffisamment élevés, cela signifie qu'il existe des monopoles naturels locaux.
- Le fait que des usines de valorisation des déchets soient ou non des monopoles naturels dépend du volume et des économies d'échelle du procédé industriel spécifique. Vu que le commerce international des déchets n'est pas encouragé, les pays à faible population sont enclins à avoir des monopoles naturels qui traitent de la valorisation des déchets.

105. L'introduction d'appels d'offres concurrentiels pour la sélection des prestataires de services de collecte, de tri et de valorisation des déchets a permis aux programmes de responsabilité des producteurs de réaliser des économies considérables au niveau des coûts. Toutefois, la baisse des coûts imputables à une telle procédure dépend de la manière dont la concurrence est organisée.

106. Les autorités de la concurrence se sont rendu compte que l'octroi par les programmes de responsabilité des producteurs, de contrats exclusifs excessivement longs pouvait avoir des effets néfastes

<sup>110</sup> L'idée c'est que pour qu'un programme de responsabilité des producteurs fonctionne à des coûts suffisamment faibles pour soutenir la concurrence sur le marché de tels programmes, il faut que les collecteurs qui opèrent dans le cadre de ce programme aient atteint une échelle minimale d'efficacité. Toutefois, si le marché est un monopole naturel, seule une entreprise peut atteindre cette échelle minimale d'efficacité.

<sup>111</sup> Étant donné que la recherche a conclu que le ramassage des DSM non triés était un monopole naturel, il serait pertinent de savoir si le ramassage des DSM non triés et celui des déchets recyclables donne lieu à des économies de champ d'activité. Toutefois, l'auteur n'a toutefois pas trouvé de recherches à ce sujet. Les camions de ramassage des ordures dotés de compartiments multiples peuvent enlever simultanément les deux types de déchets. Un tel camion donne lieu à des économies de champ d'activité, mais cela se ferait nécessairement à plus petite échelle. D'autres municipalités collectent les différents types de déchets en un seul parcours, ceux-ci faisant l'objet d'un tri ultérieur. D'autres municipalités encore assurent la collecte de différents types de déchets lors de parcours de ramassage distincts, une pratique qui semblerait ne produire d'économies de champ d'activité que dans le cas de véhicules ordinaires.

<sup>112</sup> Walls *et al.* (2005)

sur la concurrence sur les marchés de collecte des déchets. La Commission européenne a estimé que la durée de plus de 15 ans, des accords exclusifs conclus par DSD avec des entreprises municipales de collecte des déchets, dans les 546 districts de ramassage des ordures que compte l'Allemagne, était excessive<sup>113</sup>. L'effet cumulatif des longs contrats signifiait qu'à tous moments, l'échelle minimale d'efficacité était supérieure au nombre de contrats disponibles. Cela créait des obstacles à l'entrée sur ce marché d'entreprises de collecte de déchets aussi bien nationales qu'étrangères. La durée des contrats a été limitée à quatre ans. L'UE a rendu une décision similaire dans l'affaire *Eco-Emballages*<sup>114</sup>. Dans cette affaire, le programme a dû limiter à un an la durée des contrats, les autorités municipales étant habilitées à y mettre un terme de façon immédiate et à décider si ces contrats porteraient sur la totalité ou sur une partie seulement des emballages collectés. Les changements avaient pour objet de faciliter l'entrée de la concurrence sur le marché français des programmes de responsabilité des producteurs concernant les emballages<sup>115</sup>.

107. Dans le cas de DSD, l'introduction de la concurrence dans la collecte et le tri des déchets, survenue en partie en réponse à des incitations de l'Office fédéral allemand des ententes, a entraîné une réduction du coût de ces activités de plus de 20 %. En 2003, la collecte des déchets faisait l'objet d'une séparation verticale et DSD a organisé l'adjudication de marchés dans certains domaines. Cette démarche n'ayant pas produit les résultats attendus, DSD a modifié les conditions d'adjudication de façon à améliorer notamment les perspectives des petites et moyennes entreprises d'élimination des déchets, et a procédé à d'autres ventes publiques, portant pratiquement sur la moitié de ses domaines sous contrat en 2004. Ces deux séries de ventes ont abouti aux réductions de coûts dont il est fait état<sup>116</sup>.

108. En 2006, un examen des programmes de responsabilité du producteur applicables aux déchets d'équipements électrique et électronique a révélé qu'aux Pays-Bas, les programmes où intervenaient de multiples entreprises de recyclage et de transports, sélectionnées par voie d'appel d'offres concurrentiel, faisaient état de coûts inférieurs à ceux des programmes qui n'avaient fait appel qu'à un seul prestataire<sup>117</sup>. L'introduction de la concurrence sur les marchés publics aurait également contribué au développement de nouvelles technologies de recyclage, ce qui donne à penser que l'assurance d'une demande à grande échelle contribue à permettre de surmonter les obstacles à l'entrée sur le marché<sup>118</sup>.

109. Les arguments d'efficacité que l'on invoque à l'appui des accords d'exclusivité se fondent généralement sur l'observation qu'ils incitent les entreprises à investir à fonds perdus, mais la justification de tels accords se fonde également sur l'argument du « marché des citrons ». L'idée est que les matières collectées sont hétérogènes et qu'elles peuvent avoir des valeurs très différentes. De ce fait, si le collecteur parvient à trier les matériaux dont il dispose en fractions de déchets de plus ou moins grande valeur, et si le programme de responsabilité des producteurs ne peut vérifier à un prix abordable la qualité de ce qu'il reçoit, le collecteur peut vendre directement sur le marché les éléments de plus grande valeur et n'envoyer au programme que les éléments de moindre valeur. Vu que le programme de responsabilité des producteurs rétribue généralement le collecteur sur la base de la qualité moyenne des matériaux qui lui sont livrés, il paierait en définitive un prix excessif. Un accord exclusif, stipulant que la totalité des matériaux collectés doit être livrée au programme de responsabilité des producteurs, aurait pour effet d'empêcher le collecteur

<sup>113</sup> Commission européenne 2005, para. 65.

<sup>114</sup> Décision de la Commission européenne du 15 juin 2001 *Eco Emballages*, JO 2001 L 233/37

<sup>115</sup> Il existe d'autres décisions de la Commission concernant les Programmes de responsabilité des producteurs, par exemple la décision du 16 octobre 2003, *ARA, ARGEV, ARO*, JO 2004 L 75/59.

<sup>116</sup> OCDE (2006), p. 125-6

<sup>117</sup> DG du Centre commun de recherche (DG CCR) de la Commission européenne (2006), p. 38

<sup>118</sup> Veerman dans OCDE (2004), p. 145



d'opérer une sélection parmi les matériaux qu'il fournit. Des dispositions figurant dans les contrats conclus entre DSD et les entreprises municipales de collecte des déchets interdisaient aux entreprises de commercialiser elles-mêmes les matériaux qu'elles avaient collectés. Cela a été modifié suite à des discussions entre le programme et la Commission européenne<sup>119,120</sup>.

110. Les pratiques des Programmes de responsabilité des producteurs en matière d'adjudication des marchés peuvent avoir une incidence sur la concurrence dans des marchés connexes. Ainsi, une discrimination dans l'adjudication d'un marché de services de collecte et de valorisation des déchets, imputable au programme espagnol d'emballage du verre, Ecovidrio, a eu des résultats néfastes pour la concurrence. Le problème tenait au fait que des entreprises intégrées verticalement étaient en mesure de se concerter pour exclure des concurrents ne travaillant que dans la prestation de services de collecte et de valorisation des déchets. Bien que l'autorité de la concurrence ait prié Ecovidrio de traiter les soumissions issues de l'appel d'offres correspondant à ces services de façon objective, transparente et non-discriminatoire, celle-ci s'est rendue compte, en 2010, que le programme avait enfreint cette condition et privilégié les entreprises membres du programme<sup>121</sup>.

111. Les dispositions régissant l'attribution de marchés à des entreprises de valorisation des déchets peuvent également faire obstacle à la concurrence entre programmes.

- Dans le système DSD, les recycleurs recevaient initialement de DSD le matériel trié sans qu'il ne leur en coûte rien. DSD a ensuite modifié son système en sorte de facturer les recycleurs lorsque le prix du marché pour les matériaux fournis était positif, et d'autoriser les ventes de matériaux recyclables hors du programme, pour autant que des remises soient consenties à DSD.
- Le programme italien de responsabilité des producteurs concernant les emballages du verre, COREVE, répartissait le verre valorisé entre les utilisateurs en fonction de leur part de marché historique à un prix fixé par le programme. L'autorité italienne de la concurrence a fait valoir que la méthode de répartition ne permettait pas à de nouveaux utilisateurs d'avoir accès à ce marché, qu'elle ne permettait pas non plus de modifier les parts, et que le prix administratif ne reflétait pas le prix du marché<sup>122</sup>. Le programme de responsabilité des producteurs a modifié sa méthode de répartition et adopté un système adjudication aux enchères. De ce fait, les prix ont augmenté jusqu'à refléter la valeur du marché du verre valorisé et inclure la demande des opérateurs qui n'avaient pu présenter de soumissions dans le cadre de la méthode de répartition antérieure.
- Suite à la création, en 1993, du programme allemand portant sur les déchets d'emballage, les fabricants allemands de récipients en verre avaient constitué conjointement un monopsonne pour l'achat de verre valorisé à partir de déchets ménagers. La fabrication de récipients en verre fait appel à une grande fraction de verre secondaire. En 2007, l'Office fédéral allemand des ententes a estimé qu'étant donné que les quotas de recyclage du verre avaient été atteints depuis longtemps,

---

<sup>119</sup> 2001/463/CE: Décision de la Commission du 20 avril 2001 relative à une procédure d'application de l'article 82 du traité CE (COMP D/34493-DSD) Journal officiel n° L 166/1-24 du 21/06/2001 p.0001-0024.

<sup>120</sup> Commission européenne(2005), para. 65

<sup>121</sup> OCDE(2010), pp. 85, 142

<sup>122</sup> Autorita Garante per la Concorrenza ed il Mercato, (2008)

l'accord conclu entre les fabricants de récipients en verre n'était pas nécessaire à la réalisation de l'objectif environnemental. Il a donc interdit les achats en groupe<sup>123</sup>.

- En Italie, les règles de répartition qui existaient au sein d'un consortium de recyclage et de valorisation des batteries au plomb, fonctionnant à l'échelle de l'ensemble du secteur d'activité, ont fait craindre qu'une fois expiré le droit exclusif initial octroyé à titre d'exemption, elles pourraient pérenniser les parts de marché des fonderies, réduire les incitations à une plus grande efficacité du recyclage et créer des obstacles à l'entrée sur le marché de systèmes de collecte rivaux<sup>124</sup>.
- En Turquie, deux programmes ont été mis en place pour la collecte et le recyclage du plomb des accumulateurs, l'un par les producteurs et les entreprises de recyclage, l'autre, beaucoup plus limité, par les importateurs. Le plus important des deux programmes incorporait des accords avec des négociants et des distributeurs en vue d'empêcher ces derniers de vendre des accumulateurs d'occasion à des collecteurs agissant au nom de l'autre programme. De plus, les entreprises de recyclage membres du premier programme n'étaient pas autorisées à acheter des accumulateurs d'occasion auprès de l'autre programme. Ces interdictions signifiaient que les programmes ne pouvaient se faire concurrence dans la prestation de service de valorisation de ce type de déchets<sup>125</sup>.

112. Outre les effets des programmes de responsabilité des producteurs, les restrictions au commerce international des matières premières secondaires peuvent entraîner des distorsions sur les marchés desdites matières.

113. Les normes de produits peuvent également favoriser la concurrence ou lui faire obstacle. Les matières premières secondaires sont hétérogènes et il existe des incitations à donner une image inexacte de la véritable qualité de ce produit. Ainsi, le verre de couleur verte provenant des conteneurs a moins de valeur que le verre transparent, et un verre qui présente davantage d'impuretés a également moins de valeur. À un moment donné, il arrive que la qualité laisse trop à désirer pour qu'il y ait une demande portant sur ce produit. Par conséquent, des normes ont été établies. Les normes peuvent inciter à améliorer les techniques utilisées en sorte que les produits soient de meilleure qualité et se vendent à meilleur prix. Si les normes sont appliquées de façon crédible, en sorte que des transactions puissent s'opérer sur les marchés et que différentes entreprises de valorisation offrent des produits de substitution, la concurrence peut alors se développer.

114. Dans les sociétés modernes, les programmes de responsabilité des producteurs jouent un rôle de liaison important entre les flux matériels, parce qu'ils garantissent qu'une certaine part des produits qui ont été mis sur le marché sont réutilisés, recyclés ou valorisés. Si l'efficacité en matière de fabrication et de distribution peut accroître le bien-être des consommateurs, il en va de même d'une plus grande efficacité dans la fermeture du flux des matériaux. Les monopoles ont moins d'incitations à rechercher des fournisseurs efficaces que n'en ont les mécanismes concurrentiels, en dépit du fait que les membres soient incités à avoir un programme efficace<sup>126</sup>. Le réseau d'accords au sein des Programmes de responsabilité

<sup>123</sup> Annual Report on Competition Policy Developments in Germany, [DAF/COMP\(2007\)24/01](#)

<sup>124</sup> OCDE (2010), pp. 64-5,140-1. La décision de l'autorité de la concurrence à l'encontre de ces dispositions a récemment été confirmée en appel.

<sup>125</sup> OCDE 2010, p. 143

<sup>126</sup> Les Membres du Programme de responsabilité des producteurs ont intérêt à réduire les coûts du système. Cela peut paraître évident, mais il est surprenant de voir à quel point les consommateurs opposent une résistance à ce que des coûts soient répercutés à leur niveau. Procter & Gamble a effectué des recherches

des producteurs peut avoir des incidences anticoncurrentielles en empêchant l'entrée sur le marché de programmes rivaux de même nature et en excluant la concurrence sur les marchés de la collecte et de la valorisation, tandis qu'une réglementation mal conçue peut décourager la concurrence des tiers offrant des services intégrés de collecte et de valorisation.

## 5. Conclusions

115. En dépit de la nature très réglementée du secteur de la gestion des déchets, la concurrence peut encore offrir des incitations à l'efficacité. Des gains d'efficacité réduisent le coût de produire quelque chose de valeur à partir de déchets, ou celui de se débarrasser de déchets sans dommages pour l'environnement.

116. Les frais de transport sont conséquents dans le secteur, et de ce fait les marchés géographiques peuvent être limités, voir locaux. Les règles internationales et les législations nationales peuvent également limiter la taille des marchés en décourageant et même en interdisant le commerce international d'un grand nombre de déchets. Vu à quel point ces marchés sont limités sur le plan géographique, la concurrence est particulièrement exposée aux risques de distorsion que peut provoquer une réglementation municipale. Le contrôle des flux — obstacles au transport des déchets — en est un exemple. L'accès aux installations municipales telles les stations de transfert des déchets ou les décharges, est nécessaire pour affronter la concurrence sur le marché des services de collecte des déchets municipaux solides, mais il n'y a pas accord sur le point de savoir si l'accès à l'installation d'un concurrent permettrait aux entreprises qui ne sont pas verticalement intégrées à des installations d'élimination des déchets d'offrir une concurrence efficace. Des économies de densité de population font que la collecte des DSM se prête à être un monopole naturel. Lorsque les coûts de transactions sont élevés, la prestation de services de collecte de DSM par la municipalité peut se faire à des coûts moins élevés que cela ne serait le cas s'il fallait choisir un prestataire par voie d'appel d'offres concurrentiel. Certains observateurs ont toutefois fait part de leur préoccupation que la remunicipalisation de la collecte des DSM soit due non à des considérations de coûts de transaction mais au désir d'augmenter les recettes de la municipalité.

117. Un second lot de questions concernant la concurrence porte sur les programmes de collecte, de tri, de réutilisation ou de recyclage des déchets qui relèvent de la responsabilité élargie du producteur. Ces programmes peuvent être organisés de telle sorte qu'ils imposent un réseau d'accords verticaux exclusifs et de monopoles. L'expérience prouve que, pour ce qui est de certains courants de déchets à tout le moins, la concurrence entre ces programmes incite à l'efficacité. Une concurrence de cette nature présuppose une séparation verticale et la non-exclusivité, de façon par exemple que les collecteurs de déchets et ceux qui en assurent le tri aient le choix des entreprises de valorisation. Pour que la concurrence entre ces programmes soit efficace, il est également important que les parties responsables puissent comparer les offres de ces programmes et changer de programmes.

118. Un plaidoyer en faveur de la concurrence peut jouer un rôle important dans la gestion des déchets. Cela pourrait aider à la conception de politiques qui permettraient d'atteindre les objectifs environnementaux de façon efficace, tout en contribuant à protéger la concurrence d'éventuelles retombées négatives non-désirées. À titre d'exemple de ces retombées, citons une plus grande homogénéité des coûts

---

sur les attitudes des consommateurs par rapport à l'arbitrage qu'ils peuvent être appelés à faire entre le développement écologique et la performance ou la valeur des produits. Environ 70 % des consommateurs ne renonceront ni aux performances, ni à la valeur d'un produit pour bénéficier d'un environnement plus écologique. Ils préféreront plutôt opérer des choix entre différents produits afin d'obtenir de meilleures conditions pour l'environnement. Environ la moitié des autres consommateurs (15 %) se disent prêts à faire des concessions, tandis que l'autre moitié (15 %) déclare ne pas fonder ses décisions d'achats sur la base de critères de viabilité écologique. Il n'y a pas de grandes différences entre consommateurs aux États-Unis, au Japon, en Europe. Procter & Gamble (non daté)

ou de la conception, et une plus grande probabilité de cas de collusion en raison de la fréquence des contacts et des échanges d'information. Il est souvent difficile de quantifier les effets d'efficacité dynamique de la concurrence, mais l'étonnante baisse des coûts à laquelle les programmes de responsabilité des producteurs fonctionnant en situation de concurrence ont donné lieu, et les économies de coûts que l'introduction d'appel d'offres pour la collecte et l'élimination des DSM ont permis de réaliser, constituent des arguments très puissants en faveur des effets de la concurrence. Il existe un vieux débat sur le point de savoir si la concurrence peut stimuler l'innovation et, si tel est bien le cas, à quel moment cela se produit-il, mais il semble que dans le secteur de la gestion des déchets, la concurrence puisse clairement favoriser l'innovation.

## RÉFÉRENCES

- Ireland Environmental Protection Agency (2011), National Waste Report 2009. [www.epa.ie](http://www.epa.ie).
- Ireland Environmental Protection Agency (2013), National Waste Report 2011.
- Agence européenne de l'environnement (2013), "Managing municipal solid waste", EEA Report No. 2/2013
- Antonioli B., et M. Filippini (2002), "Optimal Size in the Waste Collection Sector", *Review of Industrial Organization*, Vol. 20, n° 3, pages 239-252.
- Antonioli, B. et A. Massarutto (2012), "The Municipal Waste Management Sector in Europe: Shifting Boundaries between Public Service and the Market", *Annals of Public and Cooperative Economics* Vol. 83, n° 4, pages 505-532.
- Autorita Garante per la Concorrenza ed il Mercato (2008), INDAGINE CONOSCITIVA RIGUARDANTE IL SETTORE DEI RIFIUTI DA IMBALLAGGIO (IC 26).
- Banque mondiale (1999), "Municipal Solid Waste Incineration: Technical Guidance Report", [web.mit.edu/urbanupgrading/urbanenvironment/resources/references/pdfs/MunicipalSWincin.pdf](http://web.mit.edu/urbanupgrading/urbanenvironment/resources/references/pdfs/MunicipalSWincin.pdf).
- Bio intelligence service (2012), "Use of economic instruments and waste management performances Final report for European Commission DG ENV Unit C2", [ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final\\_report\\_10042012.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf).
- Blumenthal, K. (2011) "Generation and treatment of municipal waste", *Eurostat: Statistics in focus* No. 31, Environment and energy.
- Bureau canadien de la concurrence (2013), Annonce : « Conclusion d'une entente pour préserver la concurrence entre les services d'élimination des déchets dans l'Ouest du Québec », 6 février.
- Centre thématique européen sur la consommation et la production durables (ETC/SCP), Fischer, C., H. Junker, M. Mazzanti, S. Paleari, J. Wuttke et R. Zoboli (2012), "Transboundary shipments of waste in the European Union: Reflections on data, environmental impacts and drivers", ETC/SCP Document de travail No. 2/2012.
- Commission européenne (2012), Document de travail des services de la Commission accompagnant le «Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen relatif à la mise en œuvre du règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil du 1<sup>er</sup> février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne, ainsi qu'à la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1013/2006 du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets Production, traitement et transferts transfrontières de déchets dangereux et autres déchets dans les États membres de l'Union européenne (2007-2009) » COM(2012) 448 final.

- Commission européenne, DG de la concurrence (2005), “Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems”.
- Commission européenne, DG Centre commun de recherche (2006), “Implementation of the Waste Electric and Electronic Equipment Directive in the EU”, *Technical Report Series*.
- Confederation of Paper Industries (2012) Communiqué de presse: “UK Paper Industry Calls for U-turns in Manufacturing Policy”, 18 Septembre.
- Congressional Research Service, US Library of Congress (2007), “Interstate Shipment of Municipal Solid Waste: 2007 Update”, RL34043.
- Convention de Bâle, Secrétariat de la (2010), “Waste without frontiers”, [www.basel.int](http://www.basel.int).
- Convention de Bâle, Secrétariat de la (2012), “Technical Guidelines on Transboundary Movements of Hazardous Wastes Destined for Recovery Operations”  
<http://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/meetings/sbc/workdoc/old%20docs/guidelns.pdf>.
- Danemark, Ministère de l’Environnement, Agence pour la protection de l’environnement (2010), “Executive Order 1618/2010 on shipments of waste, of 15 December 2010”,  
[www.mst.dk/NR/ronlyres/D1240722-1F07-49AA-B00F-F856BC5FE843/0/ExecutiveOrderonshipmentofwaste16182010.pdf](http://www.mst.dk/NR/ronlyres/D1240722-1F07-49AA-B00F-F856BC5FE843/0/ExecutiveOrderonshipmentofwaste16182010.pdf).
- Dijkgraaf, E. et R.H.J.M. Gradus (2007), “Collusion in the Dutch waste collection market”, *Local Government Studies*, Vol. 33, n° 4, pages 573-588.
- Dijkgraaf, E. et R.H.J.M. Gradus (2008), “Comments: Per-Unit Garbage Charges”, *Journal of Economic Perspectives* Vol. 22, n° 2, pages 243-6.
- Dijkgraaf, E. et R.H.J.M. Gradus (2011) “Efficiency Effects of Privatising Refuse Collection: Be Careful and Alternatives Present”, *Tinbergen Institute Discussion Paper* TI 2011-156/3.
- Dutch Waste Management Association (2012), “Recycling benefits from combustible waste imports”.
- EFTA Surveillance Authority (2013), “State Aid: New rules concerning the financing of municipal state collectors approved”, PR(13)37, 2 mai.
- Eunomia (2002), “Costs for Municipal Waste Management in the EU: Final Report to Directorate General for the Environment of the European Commission”.
- Eurostat (2012), « Environnement dans l’UE27: La mise en décharge représentait encore près de 40% des déchets municipaux traités dans l’UE27 en 2010 » Communiqué de presse 48/2012, 27 mars.  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/8-27032012-AP/FR/8-27032012-AP-FR.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/8-27032012-AP/FR/8-27032012-AP-FR.PDF).
- Gorecki, P.K., J. Acheson et S. Lyons (2010), “An Economic Approach to Municipal Waste Management Policy in Ireland, Final Report for Dublin City Council”, *Economic and Social Research Institute ESRI Survey and Statistical Report Series*, No. 30.
- Gorecki, P.K. et S. Lyons (2011), “A submission to the Department of the Environment, Community and Local Government on the Discussion Document, Altering the Structure of Household Waste Collection Markets”.

<http://environ.ie/en/Environment/Waste/PublicConsultations/MoreSubmissionsReceived2011/FileDownload,28718en.pdf>

- Guasch, J.L. 2004. “Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right”. *WBI Development Studies*. Banque mondiale : Washington.
- Handelsblatt (2013), “Bundeskartellamt: Kritik an Rekommunalisierung”, 18 mars
- Hjellnes Consult (2013), Rapport destiné à la Fédération des industries norvégiennes (Norsk Industri og Maskinentreprenørenes forbund), «Gestion des déchets: élimination des déchets—Subventions croisées » (“Avfallsbehandling: Disponering av avfall – Krysssubsideiering”).
- IEA Bioenergy (2012), “Sweden Country Report Update 2012”, [ieabioenergytask36.org](http://ieabioenergytask36.org).
- IEA Bioenergy (H. Seifert, J. Vehlow) (2012b), “Country Report Germany.”
- Ireland Competition Authority (2005), Case COM/108/02, “Alleged excessive pricing by Greenstar Recycling Holdings Limited in the provision of household waste collection services in northeast Wicklow,” *Enforcement decision series*, No. E/05/002.
- Ireland Competition Authority (2006), “Submission to the Department of the Environment, Heritage and Local Government (Response to Consultation Paper “Regulation of the Waste Management Sector”) Submission S/06/007,” Octobre.  
[www.tca.ie/images/uploaded/documents/S\\_06\\_007%20Waste%20Regulation.pdf](http://www.tca.ie/images/uploaded/documents/S_06_007%20Waste%20Regulation.pdf).
- Ireland Competition Authority (2011), “Altering the Structure of Household Waste Collection Markets: A Submission to the Department of the Environment, Community and Local Government,” S-11-009.
- Irlande, Ministère de l’Environnement, de la Communauté et des Collectivités locales (2012), “Regulatory Impact Analysis-Household Waste Collection,” [www.environ.ie/en/Environment/RHLegislation/](http://www.environ.ie/en/Environment/RHLegislation/).
- Kinnaman, T.C. et D. Fullerton (1999), “The Economics of Residential Solid Waste Management,” NBER Working Paper No. 7326.
- Kinnaman, T.C. (2006), “Policy Watch: Examining the Justification for Residential Recycling,” *Journal of Economic Perspectives* Vol. 20 n° 4, pages 219-32.
- Kinnaman, T.C. (2008), Response [to Dijkgraaf and Gradus], *Journal of Economic Perspectives* Vol. 22, n° 2, pages 244-6.
- Kienapfel, P. et G. Miersch (2006), “Competition issues in waste management systems”, *European Commission Competition Policy Newsletter*, No. 1, pages 52-56.
- Ley, E. M. Macauley et S.W. Salant (2000) “Restricting the Trash Trade”, *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 90 n° 2, mai, pages 243-6.
- Lituanie, Conseil de la concurrence (2008), Communiqué de presse: “The Municipalities Obligated to Amend the Restrictive Provisions Related to the Activities of Regional Waste Management Centres”, 24 décembre.
- Low, P. G. Marceau et J. Reinaud (2011) “The interface between the trade and climate change regimes: Scoping the issues”, Document de travail établi par les fonctionnaires de l’OMC. Division de la

recherche économique et des statistiques. ERSD-2011-1.  
[http://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201101\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201101_e.pdf).

Macauley, M. (2009), “Waste Not, Want Not”, RFF Discussion Paper No. 09-11.

Norvège, Ministère des finances (2010), Soumission au Parlement ”Revidert nasjonalbudsjett 2010 §3.4 Endringer i skatte- og avgiftsopplegget [Budget national 2010 révisé 2010 §3.4 Modification des régimes fiscaux]”, Meld. St. 2 (2009-2010).  
[www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/2009-2010/Meld-St-2-2009-2010/3/4.html?id=606712](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/2009-2010/Meld-St-2-2009-2010/3/4.html?id=606712).

Norvège, Ministère des finances (2010b), Communiqué de presse : “Regjeringa vil fjerne forbrenningsavgifta [Le gouvernement élimine la taxe d’incinération]”, 11 mai,  
[www.regjeringen.no/nn/dep/fin/pressemeldingar/2010/Regjeringa-vil-fjerne-forbrenningsavgifta.html?id=604491](http://www.regjeringen.no/nn/dep/fin/pressemeldingar/2010/Regjeringa-vil-fjerne-forbrenningsavgifta.html?id=604491).

O’Brien, J.K. “Contracting out: Adapting local integrated waste management to regional private landfill ownership”, *Waste Management World* 7:7.

OCDE (2000), “Competition in Local Services: Solid Waste Management,” [DAFFE/CLP\(2000\)13](#).

OCDE (2001), « Responsabilité élargie des producteurs. Manuel à l’intention des pouvoirs publics », OCDE : Paris.

OCDE (2004), “Economic Aspects of Extended Producer Responsibility”, OCDE: Paris.

OCDE (2006), “Roundtable on competition in bidding markets,” [DAF/COMP/WD\(2006\)57](#).”

OCDE (2007), « Manuel d’application pour la gestion écologique des déchets », OCDE: Paris.

OCDE (2009), “State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality”,  
[DAF/COMP\(2009\)37](#).

OCDE (2010), “Horizontal Agreements in the Environmental Context”, [DAF/COMP\(2010\)39](#).

Office fédéral allemand des ententes (2012), Communiqué de presse “Bundeskartellamt presents results of its sector inquiry into compliance schemes”, 3 décembre.

Organisation mondiale de commerce (1998), Document de synthèse sur le Rapport du commerce et de la politique de la concurrence avec le développement et la croissance économique, Note du Secrétariat WT/WGTCP/W/80

Source : [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/comp\\_f/wgtcp\\_docs\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/comp_f/wgtcp_docs_f.htm)

Organisation mondiale du commerce, Division des affaires juridiques (2012), Index analytique de l’OMC — Guide des règles et pratiques de l’OMC, 3<sup>ème</sup> édition  
[http://www.wto.org/french/res\\_f/booksp\\_f/analytic\\_index\\_f/analytic\\_index\\_f.htm](http://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/analytic_index_f/analytic_index_f.htm)

Pays-Bas, Autorité de protection des consommateurs et du marché (2003), Communiqué de presse : “NMa Approves Collective Levy System for White and Brown Goods”, 23 juin 2003.



Pays-Bas, Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (2008), "National Waste Management Plan (LAP) 2009-2021", Version du 8 décembre 2008, [www.bipro.de/waste-events/doc/events2010/NL/National%20WMP%20Netherlands%202009-2021.pdf](http://www.bipro.de/waste-events/doc/events2010/NL/National%20WMP%20Netherlands%202009-2021.pdf).

PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement) (non daté) « Gestion écologiquement rationnelle des déchets solides et questions relatives aux eaux usées », [unep.org](http://unep.org).

Point vert Norvège (Grønt Punkt Norge) (2013), "Vederlagssatser Grønt Punkt Norge AS for 2013", <http://www.grontpunkt.no/files/dmfile/Vederlagssatser017.pdf>.

Pro Europe (Packaging Recovery Organization Europe) (2012), "Pro Europe calls for the clarification of market rules in the packaging & packaging waste management sector".

Procter & Gamble (n.d.), "Our Products Approach", in Products & Packaging, Environmental Sustainability, [www.pg.com/en\\_US/sustainability/environmental\\_sustainability/products\\_packaging/index.shtml](http://www.pg.com/en_US/sustainability/environmental_sustainability/products_packaging/index.shtml).

Republic Services, Inc. (2013), "Form 10-K" soumis le 15 février 2013.

Reuters (2012), "Sweden turns trash into cash as EU seeks to curb dumping", 26 novembre.

Royaume Uni, Ministère des Entreprises, de l'Innovation et des Compétences (2013), "Impact Assessment of System Changes to the UK Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE) Regulations", 30 janvier 2013. [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/186972/bis-13-764-waste-electrical-and-electronic-equipment-weee-system-impact.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/186972/bis-13-764-waste-electrical-and-electronic-equipment-weee-system-impact.pdf)

Royaume-Uni, Office of Fair Trading (2006), "More Competition, Less Waste: Public Procurement and Competition in the Municipal Waste Management Sector", Discussion Paper no. 841.

Statistique Canada (2012), « L'activité humaine et l'environnement 2012 : La gestion des déchets au Canada », Catalogue n° 16-201-X.

Suez Environnement (2012) Reference Document 2012, [www.suez-environnement.fr/wp-content/uploads/2013/04/DDR-SEC-2012-VA-05.04.2012.pdf](http://www.suez-environnement.fr/wp-content/uploads/2013/04/DDR-SEC-2012-VA-05.04.2012.pdf).

Tukiainen, J. et V. Mälkönen (2010), "Jätekuljetuksen sopimusmallien yritysvaikutukset", *Finland Government Institute for Economic Research Policy Reports* 1.

US Department of Justice, Division antitrust (2003), Competitive Impact Statement in *United States of America and State of Florida v. Waste Management, Inc. and Allied Waste Industries*.

US Department of Justice, Division antitrust (2008), Competitive Impact Statement in *United States of America, State of California, Commonwealth of Kentucky, State of Michigan, State of North Carolina, State of Ohio, Commonwealth of Pennsylvania and State of Texas v. Republic Services, Inc. and Allied Waste Industries, Inc.*

US Department of Justice, Division antitrust (2009) Response to Public Comments on the Proposed Final Judgment, *United States of America, State of California, Commonwealth of Kentucky, State of Michigan, State of North Carolina, State of Ohio, Commonwealth of Pennsylvania and State of Texas v. Republic Services, Inc. and Allied Waste Industries, Inc.* 14 May 2009. <http://www.justice.gov/atr/cases/>

- US Environmental Protection Agency («EPA») (1999), “Collection Efficiency: Strategies for Success”, <http://www.epa.gov/wastes/nonhaz/municipal/landfill/coll-eff/k99007.pdf>.
- US Environmental Protection Agency («EPA») (2002) “Waste Transfer Stations: A Manual for Decision-Making”, [www.epa.gov/wastes/nonhaz/municipal/pubs/r02002.pdf](http://www.epa.gov/wastes/nonhaz/municipal/pubs/r02002.pdf).
- US Environmental Protection Agency («EPA») (2011), “Municipal Solid Waste Generation, Recycling, and Disposal in the United States: Facts and Figures for 2010”.
- US Environmental Protection Agency («EPA») (2013), “Municipal Solid Waste Generation, Recycling, and Disposal in the United States: Facts and Figures for 2011”, EPA530-F-13-001. [www.epa.gov/wastes](http://www.epa.gov/wastes).
- Veerman, K. “Revised Stand on Producer Responsibility in Waste Policy in the Netherlands”, pp. 135-150 in OECD (2004) *Economic Aspects of Extended Producer Responsibility*, OCDE: Paris.
- Veolia Environnement (2013), “Form 20-F” soumis le 12 avril 2013.
- Walls, M., M. Macauley et S. Anderson (2005), “Private Markets, Contracts, and Government Provision: What Explains the Organization of Local Waste and Recycling Markets?” *Urban Affairs Review*, mai Vol.40 n° 5, pages 590-613.
- Waste Management Inc. (2013), “Form 10-K” soumis le 14 février 2013.