

Consultation publique de l'Autorité sur son projet de communiqué relatif aux orientations informelles en matière de développement durable

Contribution de Frontier Economics

23 Février 2024

Cette note présente la contribution de Frontier Economics¹, dans le cadre de la consultation publique de l'Autorité lancée le 22 décembre 2023, sur le projet de communiqué visant à permettre aux entreprises de bénéficier d'orientations informelles quant à la compatibilité de leurs projets avec les règles de concurrence.

1 Introduction

Frontier tient à saluer l'engagement de l'Autorité de la concurrence pour placer le développement durable au cœur de ses priorités, comme en témoignent les nombreux avis et décisions adoptés ces dernières années². Cette démarche s'intègre pleinement aux évolutions récentes du droit de la concurrence en Europe³.

Dans ce contexte, ce projet de communiqué est une étape bienvenue pour fournir plus de clarté aux entreprises désireuses de s'engager en matière de développement durable et dont les projets d'accord pourraient soulever des questions de concurrence. Néanmoins, au-delà des éléments de procédures évoqués dans cette consultation, il est essentiel d'explicitier les éléments d'analyses au fond guidant l'évaluation de l'Autorité.

En effet, si certains accords ne posent pas de problèmes particuliers, d'autres pourraient entraîner, a priori, des effets négatifs sur les paramètres de la concurrence (tels que les prix,

¹ Frontier Economics est un cabinet de conseil économique. Nous intervenons régulièrement auprès de clients, publics ou privés, sur des questions de concurrence européenne et nationale, ainsi que sur des problèmes économiques liés au développement durable.

² Voir par exemple les décisions et avis suivant de l'Autorité de la concurrence, Décision 22-D-06, 22 février 2022 ; Décision 22-D-08, 3 mars 2022 ; Décision 22-D-17, 11 octobre 2022 ; Avis 22-A-05, 16 juin 2022, Avis 22-A-03, 25 février 2022, Avis 23-A-18, 29 novembre 2023.

³ Commission européenne, Lignes directrices sur les restrictions verticales (2022/C 248/01), 30 juin 2022, notamment les paragraphes 144, 235 et 316 ; Commission européenne, Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale (2023/C 259/01), 21 juillet 2023, chapitre 9 ; Commission européenne, Lignes directrices de la Commission sur l'exclusion de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour les accords de durabilité des producteurs agricoles en vertu de l'article 210 bis du règlement (UE) n° 1308/2013 (C/2023/1446), 8 décembre 2023.

la quantité, la qualité, le choix, ou l'innovation). Ces derniers sont susceptibles de soulever une question « nouvelle ou particulièrement complexe, à laquelle les demandeurs ou leur conseil ne peuvent répondre aisément en application du principe d'auto-évaluation ».

En effet, s'ils peuvent à priori représenter des restrictions de concurrence au sens de l'article 101, paragraphe 1, ces accords peuvent aussi entraîner des effets d'un point de vue du développement durable leur permettant de bénéficier de l'exception posée par l'article 101, paragraphe 3. En particulier, l'adoption des nouvelles lignes directrices sur les accords horizontaux⁴ permet aujourd'hui d'étendre ce régime d'exemption aux accords de durabilité ayant des effets positifs, via en particulier :

- les gains d'efficience générés par l'accord⁵ ;
- les avantages individuels et collectifs au profit des consommateurs⁶.

Selon les nouvelles lignes directrices de la Commission européenne, il est nécessaire, pour déterminer l'application ou non de cette exemption, d'évaluer les effets positifs induits par les accords qu'elles envisagent, et donc de clarifier les méthodes par lesquelles ces effets seraient pris en compte dans l'analyse de l'Autorité. C'est sur ce point⁷ que nous souhaitons contribuer, en proposant des mesures qui pourraient servir de base à cette quantification.

2 Comment les bénéfices environnementaux résultant d'un accord peuvent-ils être quantifiés ?

Un accord de durabilité peut poursuivre plusieurs objectifs tels que « la lutte contre le changement climatique, la réduction de la pollution, la garantie d'un revenu de subsistance, ou encore la préservation du bien-être animal ». Bien que l'ensemble de ces objectifs soit légitime, nous souhaitons consacrer cette note à ceux relevant plus particulièrement de notre

⁴ Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale (2023/C 259/01), 21 juillet 2023.

⁵ Les gains d'efficience imposent que tout accord contribue à améliorer la production et la distribution de produits, ou à promouvoir le progrès technique ou économique. La Commission reconnaît, par exemple, que « l'utilisation de technologies de production ou de distribution moins polluantes » peut être source de gains d'efficience. Ibid. paragraphe 558.

⁶ Concernant les avantages collectifs en particulier, la Commission indique ainsi que « toutes les externalités négatives ne peuvent pas être résolues par les actions volontaires et individuelles des consommateurs. » et qu'« un accord de coopération, peut s'avérer nécessaire pour internaliser les externalités négatives et concrétiser les avantages en matière de durabilité au profit d'une plus grande partie de la société ».

⁷ Frontier a déjà pu souligner, en d'autres occasions, la manière dont ces accords devraient être analysés d'un point de vue économique, en particulier concernant les efficacités hors marché. Néanmoins, ces considérations nous semblent dépasser le champ de cette consultation et le lecteur intéressé pourra retrouver ces développements sous les liens suivants : <https://www.frontier-economics.com/uk/en/news-and-insights/articles/article-i20521-how-should-competition-policy-help-save-the-planet/>; <https://www.frontier-economics.com/fr/fr/actualites-et-perspectives/actualites/news-article-i10247-how-uk-competition-policy-can-facilitate-sustainable-transitions-draft-guidance-from-the-cma/>

expertise. Nous évoquerons donc les mesures possibles pour la prise en compte des effets environnementaux associés aux accords de durabilité, à la fois d'un point de vue de la lutte contre le changement climatique (Section 2.1) ainsi qu'au regard de la préservation de la biodiversité (Section 2.2).⁸

2.1 Évaluer les réductions d'émissions carbone associées aux projets d'accord

Le pacte vert pour l'Europe fixe l'objectif de neutralité carbone pour l'Union européenne d'ici 2050⁹, et ces ambitions sont largement portées au niveau national, en particulier via la Stratégie Nationale Bas Carbone. Aujourd'hui, plusieurs mesures sont disponibles pour évaluer la réduction des émissions de carbone. Bien qu'un prix carbone soit défini au niveau européen pour un ensemble de secteurs, il nous semble essentiel de permettre aux acteurs de se prévaloir de mesures qu'ils estiment plus adaptées à leur cas d'espèce pour justifier des bénéfices environnementaux des accords qu'ils envisagent. Nous examinons chacune de ces mesures ci-dessous.

- a) **Le prix de crédit carbone du Système d'Echange de Quotas d'Emission de l'Union Européenne (soit SEQE ou ETS, en anglais).** Ce prix reflète la demande des crédits carbone, sur la base d'émissions de crédits annuels de l'UE, distribués au niveau national par les Etats-Membres. Cependant, cette mesure ne couvre que les secteurs industriels à forte intensité énergétique, la production électrique et thermique et l'aviation commerciale¹⁰. Au 1^{er} janvier 2024, le cours européen du SEQE en Euro par tonne de carbone (€/tCO₂) était de 80€/tCO₂, et au moment de l'écriture de cette note il se situe à 53€/tCO₂.¹¹
- b) **La valeur de l'action pour le climat (« VAC »), prix tutélaire ou « prix fictif » du carbone.** La VAC correspond à l'effort que la société dans son ensemble est prête à engager pour la réduction des émissions de carbone et couvre donc l'intégralité des activités émettrices de CO₂ en France. Ce cadre méthodologique a été fixé, pour la

⁸ Nombre de ces développements peuvent être transposés à d'autres critères mentionnés par l'Autorité. La notion de développement durable est encore plus large, comme le rappelle l'Autorité, qui fait référence aux droits de l'Homme, à la garantie d'un revenu de subsistance, à l'alimentation saine, et au bien-être animal. Il semble néanmoins plus difficile de quantifier les effets de ces accords pour certains critères dont les externalités sont plus difficiles à évaluer.

⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Le pacte vert pour l'Europe [COM(2019) 640 final].

¹⁰ Soit 40% des émissions CO₂ en Europe (<https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/fit-for-55-eu-emissions-trading-system/>).

¹¹ Le prix unitaire d'une tonne de carbone SEQE risque d'évoluer de manière importante sur les années à venir, notamment suite aux paquets de réformes « Fit for 55 », adoptées en 2023 par l'UE qui, entre autres, étend le cadre pour inclure le transport maritime depuis janvier 2024 (<https://ember-climate.org/data/data-tools/carbon-price-viewer/>).

France, par le rapport Quinet de février 2019¹² pour atteindre les objectifs de la Stratégie Nationale Bas Carbone de la France de 2030 à 2050. Le rapport Quinet fixe une fourchette large pour le prix du carbone: entre 143€/tCO₂ et 351€/tCO₂ à horizon 2030 et jusqu'à 3.513€/tCO₂ à horizon 2050 (en fonction des hypothèses retenues).

- c) **Le coût d'abattement socioéconomique du carbone (et autres GES).** Découlant de la VAC, la méthodologie du coût d'abattement socioéconomique a été posée en France notamment par le rapport Criqui de 2021. Cette mesure se base sur des éléments spécifiques à chaque projet, dont des études techniques portant sur les coûts d'investissement du projet et de l'étude d'une option de référence, par rapport à laquelle les avantages tirés du projet peuvent être comparés¹³.
- d) **La propension à payer des consommateurs ou « willingness-to-pay » (WTP)¹⁴.** Cette mesure estime la valeur attribuée par les consommateurs aux améliorations du produit après la mise en place de l'accord de durabilité. La WTP peut être directe, et traduire par exemple l'augmentation de la qualité du produit, ou indirecte et traduire la valeur dérivée du fait de consommer un produit issu d'un processus moins émetteur en carbone. Son calcul s'appuie soit sur les « préférences révélées » des consommateurs, sur la base de données historiques de consommation, soit sur les « préférences déclarées », et donc basé sur des données de sondage.

Sans prescrire une mesure particulière pour l'évaluation des accords qui lui seraient soumis, nous suggérons à l'Autorité de se prononcer sur les mesures auxquelles les acteurs pourraient se référer dans leurs demandes. La mesure adéquate pourra varier selon le type d'accord et le secteur considéré. Deux considérations supplémentaires nous semblent devoir être portées à la connaissance de l'Autorité:

1. Quelle mesure reflète, de manière la plus précise, les gains d'efficacités individuels et collectifs au service des consommateurs ? Par exemple, il est possible que les prix SEQE ne soient pas représentatifs de la valeur économique réelle du carbone, puisqu'ils ne reflètent qu'une partie des émissions carbone en Europe. De plus, au vu de la fourchette large de la VAC, la valeur choisie devra être méthodologiquement cohérente avec le rapport Quinet, pour le projet en question.
2. Quelle mesure pourra être facilement calculée par les entreprises qui envisagent de soumettre un projet pour orientation informelle auprès de l'Autorité ? Entreprendre les études économétriques, les sondages ou encore les études techniques nécessaires au calcul du WTP ou du coût d'abattement socioéconomique pourraient s'avérer être un frein

¹² Quinet A. (2019) La valeur de l'action pour le climat. Une valeur tutélaire du carbone pour évaluer les investissements et les politiques publiques, France Stratégie, février.

¹³ Criqui P. (2021) Les coûts d'abattement. Partie 1 – Méthodologie, p.21, France Stratégie, juin.

¹⁴ Ce concept peut être également utilisé pour quantifier l'impact des accords de durabilité sur l'ensemble des domaines soulevés par l'Autorité dans ses lignes directrices (la biodiversité, les droits de l'Homme, etc.)

important pour de nombreuses entreprises, du fait des coûts associés et de l'expertise nécessaire.

2.2 Evaluer les bénéfices de préservation de la biodiversité associées à ces accords

Les atteintes à la biodiversité sont de plus en plus documentées et cet enjeu est repris par de nombreuses politiques publiques, dont la Stratégie Nationale de la Biodiversité (SNBF) en France¹⁵. Toutefois, les actions pour préserver la biodiversité sont multifactorielles et l'évaluation de leurs effets revêt un degré de complexité plus grand encore que pour le changement climatique. Le champ de l'économie environnementale peut proposer quelques pistes de réflexions pour valoriser économiquement les actions de préservation de la biodiversité dans le cadre d'accords de durabilité.

Nous souhaitons porter à la connaissance de l'Autorité trois grandes catégories de méthodologies de valorisation économique de la biodiversité¹⁶ :

- a) **Méthodes liées à la production** : ces méthodes prennent en compte la biodiversité des écosystèmes comme un intrant à l'activité économique, ce qui permet de les quantifier en mesurant l'évolution de la production économique. Par exemple, un accord de durabilité qui réduirait la pollution des cours d'eaux pourrait améliorer les stocks de poissons et donc les revenus des pêcheurs de la région, générer des économies de coût pour les entreprises de traitement des eaux, etc.
- b) **Méthodes des coûts de remplacement** : ces méthodes consistent à évaluer le coût induit par le remplacement (ou la restauration) d'un actif environnemental détruit (ou dégradé). Il s'agit donc d'estimer les dépenses nécessaires pour restaurer la biodiversité à son niveau qualitatif ou quantitatif initial, ou les dépenses nécessaires compenser l'absence de cette biodiversité. Par exemple, une façon de mesurer les avantages de l'amélioration de la qualité de l'air par la réduction des pesticides est d'estimer les économies sur les coûts des soins de santé associés à la qualité de l'air. Les coûts des dommages liés à la crise climatique peuvent également entrer dans cette catégorie, tels que le coût des réparations après une catastrophe naturelle.
- c) **Méthodes de propension à payer des consommateurs** : de la même manière que pour l'évaluation des réductions des émissions carbone, les impacts sur la biodiversité peuvent

¹⁵ Nous pouvons également citer le Pacte vert pour l'Europe et les résolutions de la COP15 de 2022, au niveau européen et international.

¹⁶ Notons que cette catégorisation relève du travail à Frontier Economics sur ce sujet, et que ces méthodologies ne sont pas exclusives mais peuvent être considérés comme additives, selon le contexte.

être quantifiés selon la « willingness-to-pay » (WTP) des consommateurs du marché impacté. Cette méthodologie est détaillée plus haut dans la Section 2.1.

Au Royaume-Uni, Natural England¹⁷ ainsi que le « Department for Environment, Food & Rural Affairs » (« DEFRA ») ont créé au cours des deux dernières années deux outils d'évaluation de la valeur de la biodiversité:

- **Le concept d' « unité de biodiversité »**, qui peut ensuite être transformé en valeur monétaire par le prix statutaire de crédits de biodiversité, est un exemple de valeur « de remplacement ». Ce prix est calculé en partie selon le coût de création d'un habitat de qualité équivalente et d'une majoration afin d'inciter à la préservation d'habitats existants¹⁸. Natural England a créé ce concept, et un outil de calcul dédié, pour permettre aux promoteurs de grands projets d'aménagement du territoire de vérifier que leur projet répond au standard de « gain net de biodiversité », obligatoire pour tous les projets d'ampleur depuis le 12 février 2024.^{19,20}
- **L'approche « ENCA »**²¹ est un cadre d'évaluation reprenant la littérature écologique et économique revue par le DEFRA. Elle résume notamment un ensemble d'études mesurant la propension à payer des individus (exprimée en termes monétaires) en lien avec différents aspects environnementaux,.

Nous encourageons l'Autorité à se nourrir des travaux des acteurs tels que Natural England, le DEFRA, ou encore l'Office de la Biodiversité française, chargée de l'implémentation de la SNBF²², pour informer l'analyse des efficacités générées par les accords de durabilité sur la biodiversité.

3 Conclusion

En conclusion, nous tenons à saluer une fois de plus l'initiative de l'Autorité dans ce domaine et apprécions l'opportunité qui nous est offerte de partager nos réflexions.

¹⁷ Une organisation indépendante qui conseille le gouvernement britannique sur les problématiques de préservation des espaces naturels, entre autres.

¹⁸ Soit le prix du crédit devant être acheté si un projet mène à la destruction d'une unité de biodiversité (<https://www.gov.uk/guidance/statutory-biodiversity-credit-prices>)

¹⁹ <https://www.gov.uk/guidance/understanding-biodiversity-net-gain#who-bng-rules-will-affect>

²⁰ Alors qu'il n'existe pas à notre connaissance, d'initiative aussi avancée en France portée par un organisme public, nous notons cependant la compatibilité des objectifs de la politique de « Biodiversity Net Gain » avec ceux de l'objectif de Zéro Artificialisation Net (« ZAN »), mesure de la SNBF.

²¹ « Enabling a Natural Capital Approach » (<https://www.gov.uk/government/publications/enabling-a-natural-capital-approach-enca-guidance/enabling-a-natural-capital-approach-guidance#annex-3-economic-valuation-methods>)

²² <https://www.ofb.gouv.fr/connaissance-expertise>

Cette contribution nous permet de formuler une recommandation principale. Il nous semble en effet important que l'Autorité fournisse un cadre, à tout le moins des pistes de réflexion, quant aux modalités par lesquelles ces bénéfices environnementaux seront pris en compte dans ses analyses. Ceci revêt une importance particulière pour les accords susceptibles d'affecter, a priori, les paramètres de la concurrence, mais emportant des effets positifs plus larges.

Frontier se tient, bien entendu, à la disposition de l'Autorité, ou de tout autre partie intéressée, pour discuter plus avant de ce sujet.