



Orientations informelles n° 24-DD-01 du 14 juin 2024 relatives à une méthodologie harmonisée de mesure de l’empreinte environnementale dans le secteur de la nutrition animale

Par courrier reçu le 16 février 2024 et complété par une note communiquée le 9 avril 2024, la branche Nutrition Animale de La Coopération Agricole et le Syndicat National de l’Industrie de la Nutrition Animale (ci-après, les demandeurs) m’ont interrogé sur la compatibilité avec les règles de droit de la concurrence d’un projet de guide méthodologique harmonisé de mesure de l’empreinte environnementale des produits réalisés par les fabricants du secteur de la nutrition animale, et plus précisément encore, de leur empreinte en termes de gaz à effet de serre (ci-après, GES).

Le 30 avril 2024, les services d’instruction ont indiqué aux demandeurs qu’une réponse serait apportée à leur demande d’orientations informelles sur le projet soumis, cette demande étant considérée recevable au sens des paragraphes 10 et 11 du communiqué de l’Autorité sur les orientations informelles, et son traitement considéré opportun au sens du paragraphe 16 dudit communiqué. À cet égard, ont en particulier été pris en compte le fait que la question de la compatibilité aux règles de concurrence d’une méthodologie harmonisée de calcul de l’empreinte en termes de GES de produits n’avait pas encore été traitée par l’Autorité et le fait que les demandeurs avaient démontré qu’il n’était pas aisé d’y répondre dans le cadre d’une auto-évaluation.

Après un rappel des éléments de la demande, sont exposés ci-dessous les principaux éléments de l’analyse des services d’instruction.

I. La demande

Le guide projeté contient une méthodologie unifiée de calcul de l’empreinte carbone des produits de nutrition animale. Selon les demandeurs, ce projet entre dans sa phase de finalisation : une version du guide a été remise aux adhérents pour que ceux-ci testent la méthodologie qu’il contient pendant une période de 3 mois au terme de laquelle le guide sera enrichi des remontées des adhérents, pour un lancement au début de l’été 2024.

Concrètement, le projet de guide couvre les domaines suivants :

- l’ensemble des étapes de calcul pour l’empreinte en termes de GES des aliments composés pour animaux de rente, de la production des ingrédients à la livraison, des aliments composés en élevage ;
- les choix méthodologiques réalisables par le fabricant pour effectuer le calcul de l’empreinte de ses produits ;
- les données à mobiliser pour réaliser le calcul de l’empreinte ;
- le système de vérification et de validation par un tiers des données produites permettant aux entreprises d’attester de la bonne application de ce guide méthodologique. Ce système serait encore en cours d’élaboration et serait donc déployé postérieurement au lancement prévu à l’été 2024.

Le guide prévoit enfin que les fournisseurs recourant à la méthodologie communiquent les résultats de leurs calculs, en particulier en informant les clients de l’empreinte en termes de GES de leurs produits.

Enfin, ce guide aura pour vocation, selon les demandeurs, à être diffusé à l’ensemble des adhérents mais également mis à disposition de tous, y compris des entreprises non adhérentes.

Le projet de guide est présenté par les demandeurs comme s’inscrivant explicitement dans l’esprit des travaux en cours de la Commission européenne sur l’étiquetage environnemental, d’une part, et de ceux menés sur le calcul de l’empreinte environnementale des produits de nutrition animale, d’autre part. À cet égard, les demandeurs précisent s’appuyer sur les travaux européens non contraignants que sont le « *Product Environmental Footprint* »¹, ci-après le PEF, et sa déclinaison sectorielle en nutrition animale, le « *Product Environmental Footprint Category Rules Feed* »², ci-après PEF CR Feed. Ils précisent encore s’appuyer sur les bases de données que sont GFLI et ECOALIM.

Selon les demandeurs, l’objectif du guide est de mettre en place un outil de mesure standardisé des GES des produits de nutrition animale et de leur influence sur le cycle d’élevage permettant ainsi d’avoir des données fiables, comparables et interopérables. Ils précisent que ce projet répondrait à la fois à une attente des fabricants et de leurs clients, le secteur agricole devant significativement diminuer ses émissions de GES conformément à la Stratégie nationale bas carbone de 2015 et à la planification écologique de 2023. Le projet répondrait également à une demande aval émergente de données d’impact environnemental nécessaires à la mesure, la justification et la communication sur l’impact environnemental des produits aval.

Les demandeurs considèrent que leur projet pourrait être appréhendé comme un projet d’accord de normalisation en faveur de la durabilité. Ils soutiennent que le guide méthodologique pourrait remplir les six conditions de la « zone de sécurité informelle » prévues au paragraphe 549 des lignes directrices de la Commission européenne sur l’applicabilité de l’article 101 TFUE aux accords de coopération horizontale de 2023 (ci-après, les lignes directrices horizontales)³. Les demandeurs précisent en outre que le projet ne conduirait pas à l’harmonisation des performances individuelles, qu’il permettrait une plus grande comparabilité des produits et donc une concurrence plus loyale entre fournisseurs et, qu’en tout état de cause, l’harmonisation des méthodes devrait être appréciée au regard de la diminution du bilan carbone de l’élevage qu’elle va permettre indirectement d’entraîner.

II. L’analyse des services d’instruction

Champ de l’analyse

En l’espèce, il convient de relever à titre préalable que les demandeurs ont indiqué avoir développé une feuille de route sur la décarbonation, à côté du projet de guide qui fait l’objet de la demande d’orientations. Cette feuille de route s’articulerait autour des actions suivantes : (i) diminution des émissions de GES dans la production et la transformation des matières premières, (ii) amélioration des performances nutritionnelles, (iii) amélioration des performances environnementales des élevages liés à la ration et (iv) décarbonation du processus de fabrication des aliments composés.

¹ Recommandation de la Commission du 9 avril 2013 relative à l’utilisation de méthodes communes pour mesurer et indiquer la performance environnementale des produits et des organisations sur l’ensemble du cycle de vie (2013/179/UE).

² Product Environmental Footprint Category Rules (PEFCR) guidance, version 6.3, Mai 2018.

³ 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.

Conformément au communiqué sur les orientations informelles qui réserve ces dernières aux demandes portant sur des projets uniquement, l'examen des services d'instruction n'a porté que sur le projet de méthodologie harmonisée. Aucune analyse de la feuille de route, déjà arrêtée et non communiquée par les demandeurs, n'a donc été effectuée.

Cadre d'analyse applicable

L'empreinte environnementale, et plus encore l'empreinte carbone des produits, sont des considérations de plus en plus fréquemment prises en compte dans les marchés, en devenant progressivement des paramètres de concurrence : les entreprises se différencient et différencient leurs produits ou services sur la base de ces aspects et les clients en tiennent compte dans leurs arbitrages. Cela est d'autant plus vrai pour les secteurs dans lesquels le cadre réglementaire ou des initiatives, privées comme publiques, imposent ou invitent, directement ou indirectement, à la détermination et à la communication sur l'empreinte environnementale de l'activité en général ou de chacun des produits ou services fournis en particulier.

Au cas d'espèce, les demandeurs ont souligné que le projet de méthodologie harmonisée avait pour vocation de répondre à une demande de l'aval. Il est dès lors possible de considérer que l'empreinte environnementale, et plus encore l'empreinte carbone, est bien un élément que souhaite connaître l'aval, qui peut être amené à faire des choix en privilégiant notamment les produits ayant la plus faible empreinte, et sur lequel les entreprises sont susceptibles de différencier leurs produits. Il s'agit donc bien d'un paramètre de concurrence.

Par ailleurs, il fait peu de doute que le projet en l'espèce poursuit un objectif de développement durable. En particulier, le projet de guide permettra à chaque acteur de déterminer l'empreinte carbone de ses produits comme il permettra d'augmenter la comparabilité des produits sur cet aspect, notamment grâce au recours à un impact exprimé en kgCO₂ eq. /tonne.

En tant que tel, le projet semble par conséquent pouvoir être appréhendé par le droit de la concurrence en ce qu'il propose un standard, en l'occurrence une méthode unifiée de calcul, poursuivant un objectif de développement durable, et applicable par différents opérateurs concurrents. Or, comme mentionné ci-avant, la Commission a développé dans ses lignes directrices horizontales une « zone de sécurité informelle » pour les accords entre concurrents portant sur des standards en matière de durabilité. Un examen du projet au regard des critères à respecter pour pouvoir en bénéficier (paragraphe 549 des lignes directrices), tels que rappelés ci-dessous, apparaît par conséquent pertinent.

« Premièrement, la procédure d'élaboration de la norme de durabilité doit être transparente et l'ensemble des concurrents intéressés doivent être en mesure de participer au processus débouchant sur la sélection de la norme.

Deuxièmement, la norme de durabilité ne doit pas obliger (directement ou indirectement) les entreprises ne souhaitant pas participer à la norme à se conformer à cette dernière.

Troisièmement, afin de garantir le respect de la norme, des exigences contraignantes peuvent être imposées aux entreprises participantes, mais ces dernières doivent rester libres d'appliquer des normes de durabilité plus strictes.

Quatrièmement, les parties à la norme de durabilité ne doivent pas échanger d'informations commercialement sensibles qui ne sont pas objectivement nécessaires et proportionnées pour l'élaboration, la mise en œuvre, l'adoption ou la modification de la norme.

Cinquièmement, l'accès effectif et non discriminatoire au résultat de la procédure d'élaboration des normes doit être garanti. Cela englobe le fait de permettre l'accès effectif et non discriminatoire aux exigences et conditions préalables à l'utilisation du label, du logo ou de la marque convenus, et de permettre aux entreprises qui n'ont pas participé au processus d'élaboration de la norme d'adopter cette dernière à une étape ultérieure.

Sixièmement, la norme de durabilité doit remplir au moins l'une des deux conditions suivantes :

(a) la norme ne doit pas déboucher sur une augmentation considérable du prix ou une réduction conséquente de la qualité des produits concernés;

(b) la part de marché cumulée des entreprises participantes ne doit pas dépasser 20 % sur tout marché en cause touché par la norme ».

Examen au cas d'espèce

Les conditions d'élaboration du guide

Les demandeurs ont indiqué aux services d'instruction que la procédure d'élaboration a été largement diffusée à l'ensemble des acteurs du secteur. Ils ont également précisé que l'élaboration du guide avait été confiée à un groupe de travail technique, le GT Carbone, composé d'experts des entreprises du secteur, recrutés sur la base du volontariat. Ils ont enfin précisé que le GT Carbone est chargé de faire le bilan de la phase de test et d'adapter le guide méthodologique pour en établir une version finalisée. L'ensemble des travaux est discuté et validé par les conseils d'administration du Syndicat National de l'Industrie de la Nutrition Animale et de la section Nutrition Animale de La Coopération Agricole.

Les services d'instruction appellent l'attention des demandeurs sur le fait que pour bénéficier de la zone de sécurité précitée, les travaux du GT Carbone et, plus largement, ceux liés à l'élaboration et à l'adaptation du guide dans le temps, ne doivent pas donner lieu à des échanges entre entreprises concurrentes portant sur des informations sensibles en termes commerciaux, y compris lorsqu'elles sont de nature environnementale, dès lors que ces échanges ne sont pas objectivement nécessaires et proportionnés à l'élaboration, la mise en œuvre, l'adoption ou la modification du guide.

Les conditions de mise en œuvre du guide

Les demandeurs ont indiqué aux services d'instruction que l'application du guide méthodologique sera volontaire et non exclusive et que des entreprises non membres pourront également l'utiliser.

Les services d'instruction soulignent que l'aspect volontaire, non exclusif et, partant, la possibilité pour les entreprises volontaires de s'écarter du guide, y compris en allant plus loin que celui-ci, comme la possibilité pour les entreprises non membres d'y recourir, sont des éléments importants en termes concurrentiels, qu'il pourrait être utile de faire apparaître sans ambiguïté dans le guide finalisé et la communication associée.

L'importance des entreprises concernées par le projet

L'objectif des demandeurs est que l'ensemble du secteur de la nutrition animale s'empare de la méthodologie en cours de finalisation. En d'autres termes, tous les producteurs actifs sur le territoire français pourraient potentiellement s'inscrire dans la démarche. C'est en tout état de cause l'objectif recherché par les demandeurs, qui les conduit, comme les services d'instruction, à considérer qu'une large part des producteurs, bien supérieure à 20 %, devrait être couverte par le projet, rendant

inapplicable la seconde branche de l'alternative prévue au titre de la sixième condition de la zone de sécurité fixée par la Commission dans ses lignes directrices horizontales.

Le champ d'application de la méthodologie unifiée

Les demandeurs souhaitent concentrer la méthode de mesure harmonisée sur l'empreinte en termes de GES des produits, et même plus précisément encore sur l'empreinte carbone, qui est considérée, à ce jour, comme l'impact environnemental principal.

Si seule l'empreinte carbone est concernée, le projet fait toutefois état d'une méthode de calcul de l'empreinte environnementale. Or, l'empreinte environnementale porte sur un nombre bien plus important de paramètres. Ainsi, la méthodologie PEF retient 16 catégories d'impacts, tandis que sa déclinaison dans le secteur de la nutrition animale propose de se focaliser sur 6 catégories d'impacts pour le calcul de l'empreinte environnementale (changement climatique, matière particulaire, acidification, occupation des terres, eutrophisation terrestre et raréfaction de l'eau) en précisant qu'au moins 3 catégories d'impact doivent être prises en considération, et que leur cumul doit contribuer à au moins 80 % de l'impact environnemental. Selon cette méthodologie, le recours à une seule catégorie d'impact pour le calcul de l'empreinte environnementale n'est pas suffisant pour aboutir à un résultat fiable.

Dans leur note complémentaire, les demandeurs ont indiqué que si le guide méthodologique envisagé s'appuie largement sur le référentiel européen, il a été adapté au contexte national et ne vise pour l'instant que l'item « changement climatique », c'est-à-dire en pratique l'empreinte en termes de CO². Ils expliquent ce choix par les attentes de l'aval qui portent sur l'empreinte GES et la différence de maturité dans le secteur sur le calcul des impacts environnementaux conjuguée au souhait d'embarquer le plus largement possible les entreprises dans la première phase de déploiement. Ils précisent également que les acteurs souhaitant calculer l'empreinte environnementale complète de leurs produits restent libres de le faire dès à présent, tandis que le calcul des autres impacts environnementaux dans la méthodologie unifiée sera progressivement introduit.

Les services d'instruction comprennent l'opportunité de lancer la méthodologie unifiée en commençant par la catégorie ayant un impact fort pour les industriels concernés et dont la mesure est non seulement la moins complexe mais présente de surcroît le plus grand intérêt, notamment en ce qu'elle permet de répondre à une demande croissante de l'aval.

Cela étant dit, le projet porte en son sein un risque de désincitation pour les fabricants à mesurer les autres aspects environnementaux mesurables et à en faire état auprès de leurs clients.

Si une telle situation peut être comprise au stade initial de développement de la méthode harmonisée, son maintien dans le temps pourrait potentiellement affecter l'appréciation portée en termes de droit de la concurrence. Il y aurait lieu en effet de s'interroger tant sur la réalité de la poursuite d'un objectif de développement durable que sur l'impact d'une telle méthodologie sur la qualité des produits fournis, telle que visée par le sixième critère de la zone de sécurité informelle des lignes directrices précitées.

Cela est d'autant plus important que le projet utilise la terminologie d'empreinte environnementale pour viser l'empreinte carbone uniquement.

Afin de se prémunir d'un risque en termes concurrentiels sur cet aspect, le guide pourrait indiquer clairement que :

- les utilisateurs de la méthodologie peuvent bien entendu faire d'autres mesures des GES que celles proposées et mesurer également d'autres éléments que les seuls GES. Si cet élément est présent dans le projet soumis, il pourrait être mentionné encore plus explicitement, en précisant notamment que la méthodologie proposée, si elle repose sur les principes PEF, se limite à une partie seulement des items qui y sont relevés ;
- il constitue une première étape vers un projet plus global permettant de mesurer l'empreinte environnementale selon une méthodologie harmonisée ;
- la méthode telle que déployée jusqu'à présent n'est pas une mesure de l'empreinte environnementale au sens de la méthodologie européenne mais une mesure de l'empreinte carbone uniquement. À cet égard, la communication associée devrait préciser cette spécificité pour éviter toute ambiguïté.

La méthodologie retenue et les données utilisées

À titre général, il convient de souligner qu'une méthodologie et des données reposant sur des principes sous-jacents solides en termes scientifiques sont nécessaires pour s'assurer de la conformité aux règles de concurrence d'un projet de calcul d'une empreinte environnementale.

À défaut d'une telle robustesse, il y aurait lieu de s'interroger tant sur la poursuite réelle d'un objectif de développement durable que sur l'éventuel impact du projet sur la qualité des produits. En effet, une méthodologie unifiée conduisant, même de manière non intentionnelle, des concurrents à tromper collectivement leurs clients sur l'impact environnemental réel de leurs produits porterait un risque en termes concurrentiels dès lors que l'impact environnemental serait un paramètre de concurrence.

S'il n'appartient pas aux services d'instruction de s'assurer de la solidité scientifique de la méthode ou des données retenues comme pertinentes dans un projet particulier faisant l'objet d'orientations informelles, il convient de souligner qu'une particulière vigilance doit donc être apportée à la conception de la méthodologie et notamment aux principes sous-jacents aux méthodes de calcul sélectionnées, à l'étendue des sources d'empreinte appréhendées en limitant au maximum l'exclusion de sources, une telle exclusion ayant mécaniquement pour effet d'aligner la mesure de l'empreinte pour cette source entre concurrents, ou encore aux données utilisées.

En l'espèce, compte tenu des éléments communiqués par les demandeurs, leur attention est appelée sur le recours à des données non propres à chaque industriel, d'une part, et sur la vérification des données, d'autre part.

Tout d'abord, le projet prévoit qu'en ce qui concerne la mesure de l'empreinte des matières premières, les fabricants d'aliments s'appuieront exclusivement sur des données secondaires pour calculer l'empreinte de leurs produits, c'est-à-dire sur des données contenues dans des bases de données, et non sur les données primaires, c'est-à-dire les données réelles propres à chaque fabricant, quand bien même ces dernières seraient disponibles. Les demandeurs ont précisé aux services d'instruction que « [d]es travaux complémentaires permettront d'orienter les opérateurs vers l'utilisation de données primaires répondant à un cadre méthodologique validé par la profession ».

À l'inverse, le projet prévoit la possibilité de recourir aux données primaires pour les micro-ingrédients et les additifs. Les demandeurs justifient cette différence par un degré de maturité sur la structuration des données primaires plus important, les fabricants de micro-ingrédients et d'additifs ayant déjà la compétence de réaliser des analyses robustes spécifiques à leurs produits.

Si, en vertu des principes exposés ci-dessus, il est nécessaire de s'assurer de la qualité des données utilisées, il est regrettable que le projet empêche par principe le recours à des données propres aux intrants de chaque concurrent. Les efforts de décarbonation de leurs partenaires amont sont en effet neutralisés par ce choix, ceux-ci ne pouvant pas *de facto* constituer un avantage concurrentiel. Il conviendrait donc que la méthodologie permette au plus vite de prendre en compte ces données dites primaires, c'est-à-dire propres à l'entreprise, comme le préconise d'ailleurs la recommandation PEF.

Au cours de l'examen de leur demande par les services d'instruction, les demandeurs ont toutefois précisé que « [l]'utilisation de données primaires sera alors rendue possible dans la version finalisée du guide méthodologique ». Les services d'instruction prennent note de ce que les demandeurs entendent proposer une méthodologie reposant sur le recours à des données primaires de qualité dans la version définitive du guide.

Ensuite, les demandeurs ont indiqué que la méthodologie unifiée impliquera notamment la vérification de son utilisation par une tierce partie certifiée afin d'assurer la qualité, la crédibilité et la loyauté des données d'impact des produits. Dans leur note complémentaire, ils ont indiqué que les entreprises resteront libres d'utiliser la méthodologie sans recourir à la vérification, en précisant que la vérification permettra toutefois à l'entreprise de revendiquer l'usage du guide et la véracité de son calcul.

Les services d'instruction relèvent que la vérification des données est en effet un enjeu essentiel de la qualité des mesures fournies par les fabricants permettant à la fois de garantir que le projet poursuit bien un objectif de développement durable mais qu'il ne porte pas non plus intrinsèquement un risque d'altération de la qualité des produits fournis qui résulterait de la communication d'une information biaisée sous couvert d'une méthodologie unifiée.

Les services d'instruction prennent bonne note du déploiement dans les mois à venir d'une telle vérification, les demandeurs ayant précisé au cours de l'examen de leur demande qu'un module de vérification des données devrait être développé dès 2024 avec pour ambition de le rendre opérationnel au 1^{er} semestre 2025.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il y a lieu de considérer que si le projet de guide portant méthodologie unifiée de mesure de l'empreinte carbone dans le secteur de la nutrition animale était adopté dans les termes soumis pour orientations informelles au Rapporteur général, en ce compris les modifications déjà prévues et en tenant compte des considérations émises dans la présente lettre, il n'y aurait pas lieu d'ouvrir une enquête ni de solliciter la saisine de l'Autorité.



Stanislas Martin