

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES  
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

**Compte rendu de la table ronde sur la concurrence dans l'économie circulaire**

**Annexe au compte rendu succinct de la 140e réunion du Comité de la concurrence**

14 June 2023

Ce document rédigé par le Secrétariat de l'OCDE est une synthèse détaillée des discussions de la table ronde sur la concurrence dans l'économie circulaire qui a eu lieu du 14 au 16 juin 2023 à l'occasion de la 140<sup>e</sup> réunion du Comité de la concurrence de l'OCDE.

D'autres documents consacrés à ce sujet sont disponibles à l'adresse suivante :

[www.oecd.org/competition/competition-in-the-circular-economy.htm](http://www.oecd.org/competition/competition-in-the-circular-economy.htm)

Please contact Mr Antonio Capobianco if you have questions about this document.

[Email: Antonio.CAPOBIANCO@oecd.org]

**JT03544927**

## *Compte rendu de la table ronde sur la concurrence dans l'économie circulaire*

### **1. Introduction du Président**

Le 15 juin 2023, le Comité de la concurrence a organisé une table ronde sur la concurrence dans l'économie circulaire présidée par M. Frédéric Jenny.

Le **Président** fait une présentation de l'économie circulaire, thème principal de la table ronde, laquelle fait référence à un système au sein duquel sont réduites au maximum la consommation des ressources et la production de déchets qui en résulte, les émissions et les déperditions énergétiques. Ce thème s'appuie, tout en les élargissant, sur les travaux de l'OCDE en matière de durabilité, lesquels visent à examiner la manière, d'une part, dont les autorités de la concurrence peuvent intégrer les questions de durabilité dans leurs évaluations de la concurrence et, d'autre part, dont la politique de la concurrence et l'application du droit peuvent contribuer à la transition verte tout en respectant la norme de bien-être du consommateur. Le Président met en avant que même si les notions de circularité et de durabilité sont liées, elles ne se recoupent pas nécessairement, puis il présente les trois principales questions qui seront abordées lors des débats : (i) la compatibilité entre les objectifs du droit de la concurrence et les incitations et dynamiques engendrées par l'économie circulaire ; (ii) le rôle de la politique de la concurrence dans les marchés de l'économie circulaire, et si la concurrence favorise naturellement la circularité ; et (iii) le rôle des autorités de la concurrence et les théories du préjudice émergeant dans les marchés de l'économie circulaire.

Le Président remercie les douze délégations qui ont soumis leurs contributions et précise que les discussions seront organisées en trois parties :

- une analyse de la pertinence d'un cadre juridique de la concurrence pour permettre une intégration des questions de la circularité économique ;
- une réflexion sur l'analyse économique, les théories du préjudice et les gains d'efficacité qui émergent dans les marchés de l'économie circulaire ;
- un examen de la coopération entre les autorités de la concurrence et les décisionnaires, axé sur le rôle des autres instruments à l'appui de la circularité, comme les études de marché et les campagnes de promotion de la concurrence.

Le Président présente ensuite les quatre experts qui interviendront au cours de la table ronde :

- **M. Peter Börkey**, Responsable de l'économie circulaire auprès de la Direction de l'environnement de l'OCDE ;
- **M. Benoît Durand**, associé chez RBB Economics ;
- **M<sup>me</sup> Helen Gornall**, associée chez De Brauw Blackstone Westbroek, experte en droit de la concurrence ;
- **M. Herbert Hovenkamp**, titulaire de la chaire James G. Dinan à *Penn Law* et à la *Wharton School* de l'université de Pennsylvanie.

## 2. Note de référence du Secrétariat

Le **Président** remercie le Secrétariat pour sa note de référence et demande à M<sup>me</sup> Cristina Volpin, experte de la concurrence à la Division de la concurrence de l'OCDE, d'en présenter les principales conclusions au nom du Secrétariat.

Le **Secrétariat** mentionne le cas des batteries au lithium et des technologies actuellement développées pour recycler leurs composants comme un exemple de potentiel encore inexploité pour décorrélérer la hausse de la productivité de la consommation de ressources et transformer l'économie linéaire en économie circulaire. Le Secrétariat rappelle ensuite aux participants que, d'après les données de l'OCDE, la demande et la consommation mondiales de matières premières devraient plus que doubler d'ici à 2060. Étant donné qu'une partie de ces matières premières proviennent d'un petit nombre de pays, il existe un risque accru que de fortes hausses de la demande n'entraînent une flambée des prix, des pénuries et des perturbations des chaînes d'approvisionnement à travers le monde. La circularité a la capacité de protéger les chaînes d'approvisionnement des fluctuations liées à ces matières premières et recèle un potentiel économique considérable grâce aux économies qu'elle peut générer pour les entreprises. Celles-ci adoptent en effet des stratégies de circularité aussi bien pour réduire leurs coûts que pour augmenter leurs recettes.

Le Secrétariat met en outre en avant que, dans la mesure où l'économie circulaire est un système qui optimise la valeur des ressources sans les épuiser et qui vise à prolonger leur durée de vie au sein de la chaîne d'approvisionnement, elle repose essentiellement sur l'efficacité productive. Elle s'inscrit en ce sens parfaitement dans le prolongement des objectifs de la politique de la concurrence. L'application du droit de la concurrence peut, par exemple, encourager la circularité par la symbiose industrielle et la fixation de normes, et permettre le développement de différents modèles économiques d'économie circulaire, comme les plateformes numériques qui permettent le partage d'actifs ou d'infrastructures sous-utilisés, ou qui encouragent l'innovation circulaire. De nombreux aspects de l'économie circulaire peuvent toutefois également contribuer à la formation d'un pouvoir de marché (p. ex., les monopoles naturels, des infrastructures coûteuses, la collecte de données ou les échanges d'informations). Les autorités de la concurrence peuvent donc également jouer un rôle important pour faciliter la transition vers l'économie circulaire en assurant la répression des stratégies préjudiciables à la concurrence, en réalisant des études de marché et en conseillant les pouvoirs publics.

## 3. Pertinence d'un cadre juridique de la concurrence pour l'intégration des questions de la circularité économique

Le **Président** remercie le Secrétariat pour l'exposé de sa note de référence, puis demande à M. Börkey de présenter le secteur de l'économie circulaire.

Pour commencer son intervention, **M. Börkey** précise le contexte de la définition de l'économie circulaire et en décrit les différents modèles économiques. S'agissant de l'origine de ce besoin de circularité, il souligne la demande croissante de ressources matérielles et le doublement de la consommation mondiale à l'horizon 2060. Cette envolée de la consommation de matières premières s'avère problématique à deux titres : son incidence sur l'environnement et la raréfaction des ressources. Une part considérable des émissions de gaz à effet de serre est par ailleurs directement liée à l'extraction des matières premières. La protection de l'environnement repose donc sur une réduction de la consommation de matières premières, ce qui est l'objectif principal des économies

circulaires. M. Börkey explique ensuite qu'il existe différentes approches de la circularité. La première s'appuie sur le recyclage pour permettre un approvisionnement de matériaux en circuit fermé. La deuxième approche vise à ralentir la production de matériaux par une augmentation de leur durée de vie. La dernière approche consiste enfin à augmenter le taux d'utilisation des actifs. M. Börkey précise ensuite le rôle des entreprises dans ces approches, lequel s'appuie sur la consolidation des modèles économiques axés sur la circularité.

Différents modèles économiques peuvent en effet être adoptés : (i) un modèle fondé sur le recyclage ou la valorisation des ressources, qui implique toutefois de garantir la qualité des produits recyclés ; (ii) un modèle basé sur le prolongement de la vie des produits, qui vise à augmenter la durée de vie utile des produits par le reconditionnement et le réusinage ; (iii) les modèles reposant sur le partage, qui ont pour objectif de permettre un partage des actifs sous-utilisés et d'intensifier leur utilisation ; (iv) les modèles axés sur la propriété partagée d'actifs, qui se distingue des modèles de partage et se concentrent sur l'accès de base aux capacités ; et (v) les modèles basés sur la commercialisation d'un service plutôt que d'un produit. M. Börkey explique que ces modèles de partage permettent aux entreprises de se développer très facilement et décrit comment les décisionnaires cherchent à encourager la circularité au moyen de stratégies de tarification qui internalisent les externalités environnementales. Il est entendu que ces cadres stratégiques ne doivent pas avantager les entreprises en place et que certains des effets anticoncurrentiels potentiels de la circularité doivent être traités.

Le **Président** demande à M<sup>me</sup> Gornall d'aborder sa participation à une affaire traitée par l'autorité néerlandaise de la concurrence, concernant un accord entre les producteurs de boissons non alcoolisées en vue de réduire la consommation de plastique.

M<sup>me</sup> **Gornall** indique avoir été conseil auprès de Coca Cola dans une affaire liée à un accord établi entre les producteurs de boissons non alcoolisées, visant non seulement à réduire l'utilisation des emballages en plastique, mais aussi à améliorer leur recyclabilité. Il s'agit d'après elle d'une affaire dans laquelle les liens entre le droit de la concurrence et la circularité apparaissent de manière évidente et qui permet de contrebalancer les exemples négatifs dans lesquels des initiatives entre concurrents en faveur de la durabilité ont conduit à la répression d'ententes. L'une des principales difficultés abordées par M<sup>me</sup> Gornall auxquelles se heurtent les initiatives en matière de circularité est le désavantage subi par le premier à agir (désavantage d'antériorité), par lequel les consommateurs peuvent percevoir les modifications liées à la circularité comme une baisse de qualité ou une augmentation des prix, et se tournent par conséquent vers les produits et services d'entreprises concurrentes. Face à cette situation, Coca Cola souhaitait entamer des discussions avec ses concurrents afin de mettre en place, de façon conjointe, une stratégie de circularité applicable aux emballages en plastique des boissons non alcoolisées. Pour éviter tout risque anticoncurrentiel, la société a consulté l'autorité de la concurrence, laquelle dispose d'agents spécialisés dans la circularité et les initiatives en faveur de la durabilité. M<sup>me</sup> Gornall ajoute que les lignes directrices horizontales de la Commission européenne (qui comprennent un chapitre sur la durabilité) ont également été appliquées.

Elle présente ensuite un ensemble de raisons pour lesquelles l'initiative de Coca Cola a pu être validée par l'autorité de la concurrence : (i) les discussions avec les entreprises concurrentes ont été à la fois transparentes et ouvertes, et l'autorité de la concurrence a toujours été impliquée ; (ii) les normes de circularité visées n'ont pas été imposées aux concurrents, mais seulement encouragées, ce qui a offert la possibilité d'aller au-delà même de ces normes ; (iii) aucun échange d'informations commerciales n'a été autorisé (hors informations essentielles à la coordination des mesures de circularité) ; (iv) les résultats de cette stratégie de circularité étaient disponibles à l'ensemble des consommateurs et

concurrents, invitant ainsi tous les autres fabricants à participer à leur tour à cette initiative ; et surtout (v) une évaluation des éventuelles augmentations de prix et/ou baisses de qualité était prévue. Pour conclure son intervention, M<sup>me</sup> Gornall appelle les autorités de la concurrence à élargir leurs évaluations au-delà des simples considérations relatives aux prix, et de tenir compte d'autres facteurs comme la qualité, l'innovation, la durabilité ou la durée de vie des produits.

Le **Président** remercie M<sup>me</sup> Gornall pour la présentation de cette affaire et lui demande si elle reconnaît qu'il existe un désavantage d'antériorité.

M<sup>me</sup> **Gornall** précise que le désavantage d'antériorité n'était pas nécessairement critique dans l'affaire Coca Cola, dans la mesure où les enquêtes réalisées auprès des consommateurs montrent que ceux-ci sont disposés à absorber les mesures de circularité. Elle souligne toutefois que dans de nombreuses autres situations, les désavantages d'antériorité constituent un aspect essentiels et que, bien souvent, les consommateurs ne tiennent pas compte des incidences de leurs achats sur la durabilité. M<sup>me</sup> Gornall indique également qu'il existe dans certains cas un avantage d'antériorité qui permet au premier intervenant de mettre en œuvre des mesures de circularité avant ses concurrents.

Le **Président** demande ensuite à M<sup>me</sup> Gornall si, et de quelle manière, les gains d'efficience ont été pris en compte par l'autorité néerlandaise de la concurrence dans l'affaire Coca Cola.

M<sup>me</sup> **Gornall** répond que cette prise en compte a été double : d'une part, en termes de réduction de volume de plastique utilisé et, d'autre part, en termes d'amélioration de la recyclabilité. Elle souligne que, pour l'autorité néerlandaise de la concurrence, la réduction des émissions au niveau mondial est un facteur important à prendre en considération, dans la mesure où les consommateurs de boissons non alcoolisées sont des citoyens du monde. Les accords en matière de circularité qui permettent une baisse des émissions de gaz à effet de serre peuvent clairement être considérés bénéfiques, alors que les avantages d'autres types d'accords de circularité sont davantage subjectifs et doivent donc être évalués de manière individuelle.

Le **Président** remercie M<sup>me</sup> Gornall de son intervention et demande à la délégation de l'Autriche de présenter ses lignes directrices en matière d'accords horizontaux, lesquelles font directement référence à la circularité.

La délégation de l'**Autriche** présente le critère juridique récemment adopté dans le pays pour les accords horizontaux, lequel fait référence de manière explicite à la durabilité écologique et à la neutralité climatique. Les documents du législateur autrichien mentionnent également directement l'économie circulaire, y compris la promotion de la recyclabilité et de la réparabilité. L'Autriche a introduit dans son droit une fiction juridique par laquelle les accords horizontaux sont autorisés lorsque les consommateurs sont réputés bénéficier d'une part équitable des avantages générés, tant que ces avantages contribuent à une économie écologiquement durable ou neutre pour le climat. Les effets positifs liés à la durabilité doivent ainsi apparaître au niveau de la société et être significatifs. Ce critère remplace le critère auparavant appliqué de part équitable ou régulière au consommateur.

Le **Président** invite la délégation australienne à présenter ce système qui autorise les accords qui génèrent un avantage net pour l'intérêt général.

La délégation de l'**Australie** fait part de son engagement à parvenir à une économie circulaire à l'horizon 2030. La délégation explique que les pouvoirs publics sont déterminés à opérer une transition vers une économie circulaire plus résiliente et régénératrice, dans laquelle la valeur et la réutilisation des matériaux sont maximisées, et les déchets et la pollution sont réduits autant que possible. Dans le cadre de ces efforts,

l'autorité de la concurrence peut autoriser la collaboration d'entreprises concurrentes lorsque cette collaboration produit des avantages nets pour l'intérêt général, soit lorsque les effets positifs liés à la durabilité sont supérieurs aux effets préjudiciables pour la concurrence. Il s'agit d'un critère différent du critère d'amoindrissement significatif de la concurrence, car il va au-delà des avantages purement économiques. La délégation autrichienne présente ensuite deux affaires dans lesquelles ce type d'autorisation a été accordé : la première dans le secteur du recyclage des pneumatiques, la seconde dans le secteur des batteries. Dans le cas de cette dernière, l'autorité de la concurrence a autorisé l'accord proposé sur la base de différents avantages générés pour l'intérêt général : un renforcement de la sensibilisation du grand public à la mise au rebut et à la réutilisation des batteries, une augmentation de la collecte, puis du recyclage et de la réutilisation des batteries, et un soutien accru à l'innovation et à la recherche-développement.

Le **Président** demande à la délégation australienne de préciser les critères utilisés dans l'affaire relative au recyclage des pneumatiques.

La délégation de l'**Australie** explique que l'accord proposé dans cette affaire a été autorisé car il n'imposait aucun régime obligatoire aux acteurs du secteur et donc que les restrictions à la concurrence étaient limitées.

Le **Président** donne ensuite la parole à la délégation japonaise afin qu'elle aborde la modernisation de ses lignes directrices sur les accords horizontaux en vue de la création d'une société verte.

La délégation du **Japon** met en avant que son autorité de la concurrence (*Japanese Fair Trade Commission*, JFTC) œuvre depuis longtemps à la promotion d'une économie circulaire et ses lignes directrices sur les accords de recyclage remontent à 2001. La JFTC mène également des consultations auprès des entreprises sur les questions de l'économie circulaire et de la durabilité, et a publié en mars 2023 de nouvelles lignes directrices vertes visant à renforcer la prévisibilité et la transparence des produits pour les entreprises en matière d'activités vertes et à prévenir les comportements préjudiciables à la concurrence. Ces lignes directrices ne couvrent pas uniquement les activités conjointes, mais aussi les restrictions verticales, les fusions et la monopolisation. Elles seront en outre révisées à intervalles réguliers.

Le **Président** demande à la délégation du BIAC de donner son avis sur les lignes directrices adoptées par les autorités de la concurrence.

La délégation du **BIAC** invite les autorités de la concurrence à poursuivre leurs efforts dans le développement d'orientations à l'intention des entreprises, lesquelles devraient être encouragées à consulter facilement les autorités pour bénéficier de conseils, et ce, sans devoir faire face aux difficultés liées à des procédures de dépôt de dossier.

Le **Président** demande à M<sup>me</sup> Gornall de faire part de son avis sur les interventions des délégations.

M<sup>me</sup> **Gornall** salue les efforts des autorités de la concurrence pour les orientations qu'elles ont élaborées dans le domaine des accords d'amélioration de la durabilité, et rappelle l'importance de garantir que les entreprises ne profitent pas de ces accords à des fins d'écoblanchiment. Elle souligne également la nécessité d'agir rapidement dans la mise en œuvre des accords horizontaux, laquelle est favorisée par les conversations informelles entre les entreprises et les autorités de la concurrence.

Le **Président** donne ensuite la parole à M. Hovenkamp afin qu'il explique de quelle manière ont évolué les discussions sur la durabilité et la circularité dans le contexte de l'application du droit de la concurrence aux États-Unis.

**M. Hovenkamp** indique que le droit de la concurrence aux États-Unis est principalement axé sur l'interdiction des contraintes aux échanges, de la monopolisation et des réductions significatives de la concurrence. Le droit ne porte pas spécifiquement sur les questions environnementales. De nombreux travaux de recherche abordent l'application du droit de la concurrence pour soutenir les efforts en faveur de la durabilité et de la circularité, or les autorités répressives, comme le ministère de la Justice, ne se sont montrées que peu actives dans ce domaine. Le ministère de la Justice et la Commission fédérale du commerce (FTC) n'ont en effet engagé aucune initiative notable en matière de durabilité et de circularité dans le cadre de l'application du droit de la concurrence. La priorité de ces institutions reste les questions traditionnelles de concurrence et elles n'ont que peu cherché à étendre leurs interventions au domaine de la durabilité. Bien que le recours au droit de la concurrence pour promouvoir la durabilité suscite un certain intérêt, les tribunaux américains se sont montrés prudents quant à l'élargissement du périmètre du droit de la concurrence au-delà de son application traditionnelle. Les tribunaux ont en effet tendance à préférer maintenir l'application du droit de la concurrence dans les limites établies.

M. Hovenkamp fait ensuite état d'une affaire impliquant la Net-Zero Insurance Alliance dans laquelle un groupe de compagnies d'assurance s'étaient engagées à ne pas investir dans des entreprises qui ne respectent pas les normes climatiques. Plusieurs procureurs généraux se sont alors inquiétés de la possibilité que cet accord soit contraire au droit de la concurrence. Les conclusions de ce type d'affaires restent incertaines et en grande partie non vérifiées. M. Hovenkamp explique qu'au-delà de cette affaire la position des autorités de la concurrence en matière d'efficacité et d'économies de ressources tend à évoluer. Il convient ainsi de prendre en compte, dans le cadre des évaluations d'impact sur la concurrence, les pratiques d'économie de ressources, comme les efforts de promotion de l'économie circulaire. M. Hovenkamp précise également que les postures aussi bien d'extrême gauche que d'extrême droite en matière d'efficacité doivent être évitées. Il est donc nécessaire d'adopter une approche équilibrée, compte tenu des répercussions sur l'environnement et les économies de ressources. Il recommande en outre de réaliser des études empiriques complémentaires pour comprendre la nature et déterminer la nécessité des économies de ressources, et analyser la manière dont elles se conjuguent avec différentes pratiques commerciales. Ces travaux peuvent contribuer à façonner les politiques de la concurrence et à nourrir les réflexions en matière de durabilité et de circularité.

Pour conclure, M. Hovenkamp indique que les questions de durabilité et de circularité sont de plus en plus prises en compte dans le paysage du droit de la concurrence américain, mais qu'il demeure nécessaire de poursuivre les travaux de recherche, d'élaborer de nouvelles politiques, voire d'ajuster les pratiques de répression de sorte à intégrer pleinement ces considérations dans le cadre général. La tension qui existe entre l'application du droit de la concurrence et la réalisation des objectifs environnementaux continue de poser difficulté et de susciter des débats, et M. Hovenkamp constate que les États-Unis restent en retard sur tous les autres pays dans ce domaine.

#### 4. Analyse économique, théories du préjudice et gains d'efficacité dans les marchés de l'économie circulaire

Le **Président** invite M. Benoît Durand à faire part de son expérience d'une affaire dans laquelle ont été abordées les théories du préjudice, ainsi qu'une analyse économique des marchés de l'économie circulaire.

La délégation du **Brésil** explique que des propositions de prix maximum sont adressées de manière individuelle aux exploitants de stations-service, lesquels ne peuvent donc pas savoir exactement comment ces propositions sont faites aux autres revendeurs. Cette approche permettrait d'éviter les effets coordonnés.

Le **Président** demande ensuite à la délégation espagnole de présenter l'affaire PROPTech, une enquête d'office initiée par l'autorité de la concurrence (*Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, CNMC) portant sur la fixation algorithmique des prix.

**M. Durand** présente l'affaire AURUBIS/METALLO, ciblant des entreprises de recyclage du cuivre, et aborde les théories du préjudice et l'analyse des gains d'efficacité dans le contexte des marchés de l'économie circulaire. Il précise qu'AURUBIS est le plus grand producteur de cuivre intégré en Europe et que METALLO est un important raffineur de déchets de cuivre. L'économie circulaire dans le secteur des métaux, et plus particulièrement du cuivre, s'est développée grâce aux avancées technologiques qui ont permis le recyclage des déchets métalliques. La Commission européenne a réalisé un examen approfondi de cette fusion et a, dans un premier temps, envisagé plusieurs théories du préjudice, puis s'est finalement concentrée sur la théorie du pouvoir de monopsonie. Il existait une crainte que l'entité issue de cette fusion dispose d'un important pouvoir de monopsonie, au point d'entraîner une baisse du prix des déchets de cuivre. La théorie du préjudice avancée suggère qu'une baisse du prix des déchets métalliques pourrait augmenter le coût de production des entreprises qui vendent leurs déchets, avec une répercussion de cette augmentation des coûts tout au long de la chaîne d'approvisionnement, et ce, jusqu'aux consommateurs. La Commission a finalement autorisé cette fusion mais mis en avant que la part des achats pourrait avoir été surestimée dans l'évaluation initiale. La théorie du préjudice a néanmoins été retenue.

M. Durand mentionne par ailleurs brièvement l'affaire Norsk Hydro/Alumetal, impliquant également le secteur des métaux et l'économie circulaire. Norsk Hydro produit de l'alliage de fonderie d'aluminium (AFA) à partir de matières premières, alors qu'Alumetal produit ce même alliage à partir de matériaux recyclés. La Commission a ainsi cherché à déterminer si Alumetal, producteur de premier plan d'AFA à partir de matériaux recyclés, pourrait devenir un concurrent sérieux. Ses inquiétudes portaient sur un possible scénario d'« acquisition prédatrice verte », selon lequel le producteur traditionnel d'AFA qu'est Norsk Hydro pourrait faire l'acquisition d'Alumetal et ainsi éliminer un concurrent affichant de solides références en matière d'environnement. La Commission a examiné les théories du préjudice liées aux préférences des consommateurs pour les matériaux à faible empreinte carbone, notamment dans le secteur automobile. La Commission a finalement autorisé la fusion, estimant qu'il existait d'autres producteurs de matériaux respectueux de l'environnement qui développaient des produits comparables.

En guise de conclusion, M. Durand souligne que ces affaires mettent en avant les considérations complexes qui entrent en compte dans le contrôle des fusions relevant de l'économie circulaire, où la concurrence, les effets sur l'environnement et l'innovation sont tous des aspects déterminants.

Le **Président** remercie M. Durand de son intervention et demande à la délégation italienne de faire état des théories du préjudice utilisées dans les affaires liées à la circularité dans les domaines du recyclage et de la gestion des déchets.

La délégation de l'**Italie** présente cinq affaires dans lesquelles il était question d'assurer simultanément la bonne marche de la concurrence et la durabilité. Différentes théories du préjudice ont été appliquées selon les affaires. Dans les affaires CONAI et CORIPET, par exemple, l'autorité italienne de la concurrence a enquêté sur des allégations d'abus de



position dominante par les consortiums de gestion des déchets en place. Ces consortiums avaient toujours occupé une position dominante dans la collecte des redevances et la gestion des processus de recyclage. L'autorité de la concurrence craignait que ces opérateurs historiques tirent parti de leur position dominante pour se livrer à pratiques anticoncurrentielles. Ces pratiques consistaient notamment à bloquer les autorisations pour les nouveaux entrants et à conclure des accords d'exclusion avec les municipalités locales afin d'empêcher les nouveaux consortiums d'accéder aux flux de déchets. Dans l'affaire Erion, l'autorité italienne de la concurrence a enquêté sur des allégations de discrimination par les prix. Le consortium concerné était soupçonné d'imposer une clause de la nation la plus favorisée et d'exiger l'application pour ses membres de conditions plus défavorables par rapport à celles proposées aux nouveaux consortiums. Cette discrimination par les prix était susceptible de nuire à la concurrence en désavantageant les nouveaux consortiums. Dans d'autres affaires, comme l'affaire COBAT, l'autorité de la concurrence s'est intéressée à certains aspects structurels des consortiums. Ainsi, le fait que certains d'entre eux comptaient parmi leurs membres à la fois des producteurs et des entreprises de recyclage suscitait des inquiétudes. L'autorité de la concurrence estimait que ces situations étaient constitutives d'obstacles structurels à la concurrence car elles étaient susceptibles de limiter la capacité des nouveaux entrants à livrer concurrence sur un pied d'égalité.

La délégation italienne explique également que l'autorité de la concurrence était confrontée à la difficulté d'assurer une transition en douceur d'un système monopolistique fondé sur un consortium à un système concurrentiel, et ce, tout en favorisant la durabilité et la circularité dans la gestion et le recyclage des déchets. Face à ces défis, l'autorité de la concurrence a adopté différentes approches. Dans certains cas, elle a simplement accepté les engagements pris par les parties concernées, avec pour objectif de supprimer les obstacles réglementaires ou structurels préjudiciables à la concurrence. Le recours à des engagements a permis d'atteindre les objectifs visés sans recourir à l'imposition d'amendes ou s'engager dans de longues procédures judiciaires. Dans les affaires où des pratiques anticoncurrentielles étaient avérées, des amendes ont été imposées afin de décourager de tels comportements et d'assurer la bonne marche de la concurrence. L'autorité de la concurrence reconnaît l'importance de favoriser la durabilité et la circularité dans le secteur de la gestion et du recyclage des déchets. Tout en remédiant aux problèmes de concurrence, ces mesures visaient à encourager l'innovation et la durabilité.

La délégation de l'Italie termine son intervention en indiquant que son autorité de la concurrence continuera de veiller au bon déroulement des processus de recyclage des déchets et à ce que, malgré son soutien aux efforts de libéralisation, l'approche fondée sur les consortiums reste prépondérante.

Le **Président** demande ensuite à la délégation espagnole de présenter l'affaire Ecoembes et ses conclusions.

La délégation de l'**Espagne** dresse un tableau complet des problèmes de concurrence rencontrés dans les secteurs du recyclage des déchets et des infrastructures de recharge pour véhicules électriques. Dans le cas du recyclage des déchets, elle mentionne une affaire en cours concernant la société Ecoembes, un acteur dominant de la collecte et du recyclage des déchets d'emballage en Espagne. L'affaire porte sur de possibles pratiques anticoncurrentielles et obstacles à l'entrée auxquels sont confrontées les entreprises de recyclage. La délégation espagnole met en évidence différents aspects problématiques sur le marché du recyclage, et notamment l'obligation faite aux entreprises de recyclage d'obtenir une certification d'Ecoembes avant toute participation aux appels d'offres. Cette certification, qui ne constituait pourtant pas une obligation légale, semblait créer un obstacle à l'entrée artificiel, tout en portant préjudice à la concurrence. L'autorité espagnole de la concurrence a adopté des mesures provisoires pour remédier à ces problèmes, dont un

renforcement de la transparence dans les procédures d'appel d'offres, la mise en place d'audits par des tiers pour les certifications et la fixation de limites au volume de déchets confiés à une même entreprise de recyclage.

Après avoir évoqué ces mesures correctrices, la délégation espagnole souligne l'importance d'intégrer les considérations de durabilité dans l'évaluation de la concurrence. Elle mentionne également une étude de marché sur la gestion des déchets d'emballage, laquelle a permis de mettre en évidence un certain nombre de préoccupations des parties prenantes, comme les conditions imposées aux entreprises d'emballage par les entreprises de gestion des déchets en situation de monopole ou l'insatisfaction des administrations publiques à l'égard de leurs relations avec certains monopoleurs. Ces préoccupations ne font que souligner la nécessité pour les autorités de la concurrence de tenir compte de la durabilité et des facteurs environnementaux dans leurs évaluations. La délégation espagnole propose en outre un aperçu d'une autre étude de marché en cours concernant les infrastructures de recharge pour véhicules électriques. Alors que les pouvoirs publics encouragent l'adoption des véhicules électriques de sorte à réduire les émissions de CO<sub>2</sub>, il apparaît essentiel d'assurer une concurrence équitable sur le marché émergent de la recharge des véhicules électriques. L'objectif de cette étude est d'identifier les risques pour la concurrence associés à la structure du marché, à certaines pratiques commerciales et aux interventions des pouvoirs publics dans le secteur de la recharge des véhicules électriques. Pour conclure, la délégation espagnole indique que les autorités publiques doivent garantir le bon fonctionnement de ce nouveau marché des services de recharge de véhicules électriques.

Le **Président** invite ensuite la délégation lettone à présenter l'affaire CleanR Grupa/Noma.

La délégation de la **Lettonie** explique que cette affaire porte sur les services de gestion des déchets de construction et que l'autorité lettone de la concurrence s'est intéressée à la définition du marché en cause, aux parts de marché et à l'incidence de cette fusion sur la concurrence et à ses avantages pour les consommateurs. Le marché en cause a été défini comme le marché de la gestion des déchets de construction à Riga et dans sa banlieue, couvrant ainsi la collecte, le transport, le tri et le traitement des déchets de production et de construction. Les contours géographiques de ce marché ont été déterminés sur la base du paysage concurrentiel et de la capacité des prestataires de service à proposer des prix similaires dans un rayon de 30 à 33 km autour de Riga. Dans le cas de cette fusion, il était à craindre que les parts de marché cumulées des parties à la fusion n'entraînent l'émergence d'une position dominante sur le marché en cause. Aux fins de son évaluation, l'autorité de la concurrence a pris en compte les conditions de marché à la fois actuelles et futures. Cette fusion risquait de réduire la compétitivité des petits acteurs du marché à court terme et de limiter le choix des consommateurs. L'autorité lettone de la concurrence a toutefois également identifié plusieurs avantages découlant de cette fusion et a finalement décidé de l'autoriser. Ces avantages sont notamment : (i) un accroissement de la demande ; (ii) une expansion des capacités ; (iii) des progrès technologiques ; (iv) une offre complète de services ; et (v) des effets positifs pour l'environnement. La délégation lettone indique pour conclure que sa décision d'autorisation s'est appuyée sur le fait qu'un système de gestion des déchets de construction plus respectueux de l'environnement serait plus incitatif.

## 5. Activités de sensibilisation

Le **Président** souligne que même si une majorité des affaires abordées ont trait aux difficultés que représente l'organisation de la concurrence dans le secteur de l'économie circulaire, nombreuses sont les autorités de la concurrence à œuvrer tout aussi activement dans le développement d'initiatives non répressives. Il invite ensuite la délégation hongroise à donner des précisions sur la capacité dont elle s'est dotée de réaliser des études

de marché accélérées dans le secteur de l'économie circulaire, et qu'elle a récemment mis en œuvre dans deux affaires différentes.

La délégation de la **Hongrie** explique que son autorité de la concurrence a réalisé des études de marché et des enquêtes sectorielles dans deux domaines en particulier : les matériaux d'innovation et les matériaux de construction en bois. Ces enquêtes avaient pour objectif d'examiner les conditions de marché, la dynamique de la concurrence et le rôle des considérations de durabilité et de circularité. L'étude de marché consacrée aux matériaux d'innovation a permis de révéler que, si les entreprises commencent à intégrer la durabilité et la circularité dans leurs pratiques, il reste une certaine marge d'amélioration. L'autorité hongroise de la concurrence recommande que les fabricants intègrent les déchets qu'ils génèrent dans leurs systèmes de production afin de réduire les coûts et de mettre en œuvre la circularité dès les premières étapes de la chaîne d'approvisionnement. La délégation explique par ailleurs que la loi hongroise sur la concurrence prévoit deux clauses d'exemption liées aux principes de l'économie circulaire : (i) une exemption au titre de la protection de l'environnement (les accords visant à la réutilisation des déchets et à l'utilisation efficace des ressources dans la production de matériaux d'innovation pourraient bénéficier de cette exemption) ; et (ii) une exemption au titre de l'intérêt général (si une fusion limite toute extraction excessive des matériaux en bois, s'inscrivant par là même dans la logique des objectifs de durabilité et de circularité, elle pourrait être autorisée sur cette base). La délégation hongroise souligne que les liens théoriques entre ces exemptions au droit de la concurrence et les objectifs liés à l'économie circulaire n'ont pas encore été transposés dans la pratique. Ils mettent toutefois en évidence le rôle potentiel du droit de la concurrence dans la promotion de la durabilité et de la circularité tout au long du cycle de vie des produits.

Le **Président** invite ensuite la délégation roumaine à faire état de l'usage qu'elle fait de son pouvoir d'influence pour conseiller les pouvoirs publics dans l'adoption d'un système de garantie-retour, en mettant l'accent sur les difficultés qui ont été détectées en matière de concurrence.

La délégation de la **Roumanie** explique que son autorité de la concurrence a prodigué des conseils aux pouvoirs publics concernant la création d'un système de garantie-retour (SGR) pour le recyclage de bouteilles en plastique, en verre et en métal. Ce SGR avait pour but d'aider la Roumanie à atteindre ses objectifs en matière de gestion des déchets, tel qu'exigé par les réglementations de l'Union européenne. La délégation roumaine fait état d'une série de difficultés qui ont pu être identifiées en matière de concurrence, ainsi que des recommandations formulées par l'autorité de la concurrence pour y remédier. Premièrement, eu égard au contrôle des fusions, l'autorité de la concurrence a cherché à déterminer si la création du SGR « RetuRO » constituait une fusion à déclarer au titre de la réglementation sur les fusions. Sur la base de la structure de participation et des droits de vote, l'autorité de la concurrence a considéré que les conditions préalables à l'acquisition du contrôle d'une coentreprise pleinement opérationnelle n'étaient pas réunies. L'autorité de la concurrence s'est néanmoins réservé le droit d'évaluer à nouveau la situation si la structure de participation venait à évoluer à l'avenir. Deuxièmement, l'autorité de la concurrence a recommandé aux pouvoirs publics de ne pas accorder une licence illimitée dans le temps à RetuRO, le monopoleur chargé de la gestion du SGR, afin d'éviter qu'il ne puisse éventuellement bloquer l'accès à ses concurrents et fausser le jeu de la concurrence sur le marché. Troisièmement, l'autorité de la concurrence a préconisé la mise en œuvre d'un système de gestion des données de type boîte noire, de sorte à garantir que les données sensibles ne seront pas utilisées à mauvais escient ou compromises. L'intervention de l'autorité roumaine de la concurrence auprès des pouvoirs publics sur la question du SGR visait à faire en sorte que ce système réponde aux objectifs de durabilité sans générer d'effets préjudiciables pour la concurrence.

Le **Président** demande à la délégation française de faire part de l'avis rendu par son autorité de la concurrence au ministère de l'Économie, concernant le projet de loi d'amendement du dispositif de responsabilité élargie des producteurs dans le recyclage des emballages ménagers.

La délégation de la **France** présente les principaux aspects de l'avis rendu par l'autorité de la concurrence et des conseils prodigués. D'abord, concernant la question de l'exclusivité, le projet de loi accordait aux éco-organismes des droits exclusifs pour la reprise de catégories spécifiques de déchets plastiques, lesquels droits s'avéraient nécessaires en raison des investissements importants sous-jacents aux infrastructures de recyclage. L'autorité de la concurrence a estimé que cette exclusivité était justifiée à court et moyen termes, mais l'a limitée dans le temps, soit jusqu'à l'année 2029. Ce projet de loi introduisait en outre un mécanisme de répartition des obligations entre les différents éco-organismes en fonction de leurs parts de marché respectives en amont. L'autorité de la concurrence s'est toutefois inquiétée du fait que ce mécanisme puisse renforcer la position dominante du principal acteur du marché de matériaux en amont comme en aval, créant par là même un déséquilibre. Pour remédier à cela, l'autorité de la concurrence a recommandé de limiter la liberté contractuelle aux éco-organismes détenant des parts de marché inférieures à 50 % afin d'éviter les potentiels effets de restriction de la concurrence. La délégation française explique enfin que, dans son avis, l'autorité de la concurrence a souligné l'importance de soumettre les contrats entre les éco-organismes et les éco-entreprises à l'examen d'un organisme indépendant afin de limiter tout problème de concurrence sur le marché.

Le **Président** donne ensuite la parole à la délégation canadienne afin qu'elle présente les activités de conseil du Bureau de la concurrence auprès des pouvoirs publics sur les mesures de réglementation destinées à soutenir l'économie circulaire.

La délégation du **Canada** explique que son Bureau de la concurrence a joué un rôle actif en conseillant les pouvoirs publics sur les politiques et réglementations à adopter pour soutenir l'économie circulaire, notamment en supprimant les obstacles à la concurrence. Concernant certains processus de conservation de la valeur, le Bureau de la concurrence a identifié différents obstacles qui empêchent une participation accrue des entreprises indépendantes, parmi lesquels un accès limité aux informations et aux pièces détachées, ce qui a eu des répercussions sur la concurrence dans les secteurs liés à la maintenance et à la réparation de produits. Le Bureau de la concurrence a par ailleurs recommandé ou encouragé l'adoption par les pouvoirs publics de différents dispositifs visant à renforcer la concurrence entre les entreprises indépendantes et les fabricants d'équipement d'origine (FEO), et ce, tout en respectant les intérêts commerciaux légitimes des FEO. Ces dispositifs incluent notamment des politiques proconcurrentielles, des mesures garantissant l'accès des consommateurs à des informations de base sur les produits (comme leur durée de vie minimale) fournies avant l'achat, ou encore des modifications de la Loi sur le droit d'auteur de sorte à prévoir des exemptions pour les réparations dans le cadre de mesures de protection technologique. La délégation canadienne présente également la campagne d'informations menée par le Bureau de la concurrence auprès des consommateurs, axée sur le droit à réparer, ainsi que les deux projets de loi qui ont été introduits pour modifier la Loi sur le droit d'auteur.

La délégation des **États-Unis** prend la parole pour indiquer ne pas avoir préparé de contribution pour la présente table ronde, puis elle remercie les intervenants précédents avant de préciser que M. Hovenkamp ne s'est pas exprimé au nom de la délégation américaine.

## 6. Observations finales

Le **Président** note le grand nombre d'affaires (que ce soit de fusions ou relatives à des accords visant l'organisation de l'économie circulaire) dans lesquelles les autorités de la concurrence sont intervenues, puis il fait remarquer que les juridictions peuvent appliquer des tests d'intérêt général ou d'utilité publique qui permettent de prendre en compte les gains d'efficacité au-delà des considérations circonscrites au marché. Il présente ensuite les trois principaux types d'affaires qui ont été abordées, soit des affaires concernant les utilisateurs de matériaux recyclés, celles dans lesquelles l'organisation pose problème (gestion des déchets, par exemple) et celles relatives à des accords de collaboration. Il convient par ailleurs de noter que les recycleurs peuvent eux-mêmes entraîner l'éviction de leurs concurrents. Le Président souligne le rôle actif de conseil qu'ont joué les autorités de la concurrence auprès des pouvoirs publics dans la réglementation des accords de circularité, en mettant l'accent sur la nécessité que ces accords puissent être appliqués à court terme. Il demande alors aux différents intervenants de faire part de leurs observations finales.

**M. Hovenkamp** confirme qu'il s'exprimait à titre personnel et qu'il ne représentait aucune organisation particulière. Il aborde les enjeux fondamentaux que représente l'organisation industrielle liée à l'économie circulaire, et met en avant le besoin d'études empiriques dans ce domaine, en particulier compte tenu du coût social des déchets. Il fait état d'un rapport publié dans le passé sur la loi Robinson-Patman, lequel estimait à un niveau significatif les coûts sociaux liés aux déchets, et évoque l'importance de réexaminer les études de ce type. Il aborde également les limites des lignes directrices américaines de 2010 sur les fusions, notamment concernant les gains d'efficacité, et fait valoir qu'elles se focalisent trop sur la réduction des prix à leur niveau antérieur à la fusion comme indicateur d'efficacité, ignorant par là même d'autres coûts liés aux déchets ainsi que les inefficiences qui n'ont pas d'incidence directe sur le prix des produits. Il appelle enfin à ce que les gains d'efficacité soient mieux pris en compte dans les affaires de fusion et réaffirme la nécessité de travaux de recherche économique complémentaires dans ce domaine complexe.

**M. Durand** propose un éclairage sur l'importance de tenir compte des gains d'efficacité dans le contexte des fusions liées à l'économie circulaire, et souligne que, si certaines fusions peuvent susciter des inquiétudes quant à une possible entrave à une concurrence efficace, elles peuvent également entraîner d'importants gains d'efficacité du côté de l'offre. Il précise qu'il en existe deux types : (i) les gains d'efficacité opérationnels, comme dans l'affaire AURUBIS/METALLO, dont la fusion a permis la répartition des matériaux usagés entre plusieurs sites, réduisant par là même les coûts logistiques ; et (ii) les progrès technologiques, lesquels s'avèrent extrêmement importants pour l'économie circulaire (en particulier dans le secteur des métaux). M. Durand souligne également les effets positifs de l'économie circulaire sur l'environnement, et notamment sur les émissions de CO<sub>2</sub>. Il encourage enfin les autorités de la concurrence à évaluer avec soin les arbitrages et effets liés aux émissions de CO<sub>2</sub> dans le contexte du contrôle des fusions.

**M. Börkey** fait remarquer que la plupart des interventions des autorités n'ont porté que sur un seul des modèles économiques abordés lors de son intervention, probablement car c'est historiquement dans ce modèle que l'économie circulaire s'est concentrée, et met en avant que d'autres mesures orientées vers une conservation renforcée de la valeur en amont au niveau de la réparation des produits (dans la même veine que l'intervention mentionnée par la délégation du Canada) peuvent néanmoins être mises en œuvre. Il explique que, d'un point de vue environnemental, ces autres mesures sont celles qui permettent de générer les gains d'efficacité les plus importants, puis soutient l'appel de M. Hovenkamp en faveur

d'une intensification des études empiriques, et ce, afin d'évaluer les coûts sociaux des déchets et les cycles de vie qui peuvent être prolongés grâce à la circularité.

Le **Président** remercie tous les intervenants de leur participation.