

Politique de priorités de l'Autorité belge de la Concurrence pour 2014

1) Introduction

Un fonctionnement efficace des marchés favorise une croissance durable et inclusive au bénéfice des entreprises et des consommateurs, et la discipline imposée par un environnement concurrentiel est à ce titre un atout crucial pour les entreprises, mais également pour les consommateurs. L'Autorité belge de la Concurrence (ci-après l'« ABC ») contribue donc activement aux initiatives visant à protéger la concurrence sur les marchés afin d'améliorer le bien-être des consommateurs, de soutenir la croissance, l'emploi et la compétitivité de l'économie. L'objectif est donc d'identifier les problèmes éventuels sur un marché, et d'y apporter une solution en tenant compte de la structure de ce marché. Outre son action indirecte par sa contribution dans les comités consultatifs et groupes de travail internationaux, l'autorité dispose de trois types d'instruments pour améliorer le fonctionnement des marchés :

- i) Les procédures formelles de poursuites d'infractions à la législation belge et/ou européenne en matière de concurrence ;
- ii) Le contrôle des concentrations ;
- iii) La politique informelle de concurrence et d'*advocacy*, qui comprend un large éventail d'interventions comme la réponse aux questions parlementaires et aux questions posées aux contacts mentionnés sur le site Web de l'autorité, mais également la contribution de l'autorité à l'élaboration des réglementations,¹ la participation à des conférences et forums sur le droit de la concurrence et le traitement informel de dossiers pouvant mener à des 'comfort letters'.

Dans la mesure où l'ABC ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire dans la sélection d'affaires en contrôle des concentrations, la présente note sur les priorités de l'ABC ne vise que le premier de ces trois instruments. L'application du droit de la concurrence aux pratiques restrictives avec l'éventuelle imposition d'amendes constitue en effet le cœur des activités de l'ABC, et détermine en bonne partie l'impact de l'action de l'ABC sur le fonctionnement du marché. Cet impact ne se limite pas à l'effet direct de la procédure sur le marché en question, mais s'étend à son effet attendu sur le comportement d'autres entreprises et à sa capacité à soutenir la croissance économique.

La présente note contribue à la tâche confiée au Comité de direction de l'ABC à l'article IV.25 du Code de Droit Economique qui charge notamment celui-ci de la rédaction d'une note annuelle dans laquelle les priorités en matière de gestion sont établies et communiquées au ministre. Cette note vise dès lors à expliciter les priorités de l'ABC en matière de politique de concurrence.

¹ Les actions à entreprendre pour favoriser la concurrence ne relèvent pas nécessairement exclusivement du Livre IV du code de droit économique, ni même de l'autorité de concurrence : d'autres institutions peuvent être amenées à agir pour améliorer le fonctionnement de certains marchés.

Elle est structurée comme suit :

- La section 2 explique de quelle manière l'ABC sélectionne les enquêtes formelles qu'elle poursuit ;
- La section 3 décrit les priorités stratégiques et sectorielles en matière de politique de concurrence qui seront poursuivies par l'ABC pour l'année 2014.

2) La détermination des priorités

Les procédures formelles de poursuites d'infraction forment la colonne vertébrale du dispositif dissuasif de l'ABC. Afin d'utiliser au mieux ses ressources, elle concentre ses interventions là où le bénéfice escompté de ses actions est le plus élevé, étant donné les ressources nécessaires pour les mener à bien. Elle vise également à trouver un juste équilibre :

- entre des affaires relativement simples qui visent à dissuader les infractions les plus évidentes et des affaires plus complexes ou plus innovantes pour étoffer la jurisprudence ;
- entre les abus de position dominante et les ententes ;
- entre différents secteurs de l'économie, avec une importance macro-économique variable.

Comme d'autres autorités de la concurrence, l'ABC considère quatre facteurs pour évaluer l'intérêt d'une affaire :²

- **Impact**—L'autorité tentera d'évaluer les dommages directement causés par l'infraction alléguée dans le secteur où elle est commise, en termes non seulement du prix pratiqué, mais également des effets sur la qualité du produit ou du service aux consommateurs. Elle tiendra également compte de divers effets indirects, comme la dissuasion d'autres infractions dans des secteurs connexes, ou l'effet sur la chaîne de valeur lorsque l'infraction alléguée affecte le fonctionnement de celle-ci.
- **Importance stratégique**—Instruire une infraction alléguée peut par exemple revêtir une importance stratégique pour l'ABC parce qu'elle a identifié le secteur dans laquelle elle se produit comme prioritaire (voir ci-dessous), ou parce qu'elle veut préciser une interprétation de la loi et que l'affaire pourrait faire jurisprudence. En revanche, si l'autorité constate que d'autres institutions sont mieux placées qu'elle pour adresser le problème identifié, l'importance stratégique en est réduite.
- **Risques**—L'ABC sera moins encline à investir des ressources dans l'instruction d'une infraction s'il y a un risque important que l'enquête ne puisse pas aboutir.
- **Ressources**—L'ABC prendra également en compte les ressources nécessaires pour entamer ou poursuivre une enquête, et déterminer le calendrier des enquêtes.

² Voir en particulier, "OFT Prioritisation Principles" http://www.ofc.gov.uk/shared_ofc/about_ofc/ofc953.pdf

3) Priorités stratégiques et secteurs prioritaires pour 2014

La crise économique a réduit le pouvoir d'achat et la confiance du consommateur, et a pesé sur la rentabilité des entreprises. La baisse de rentabilité a pu encourager les entreprises à coopérer plutôt que d'accroître leur efficacité. Alors que les premiers signes d'une croissance retrouvée apparaissent, l'ABC restera particulièrement vigilante : les diverses infractions au droit de la concurrence—et en particulier les cartels et les abus de position dominante—pourraient peser sur la croissance et affaiblir indûment la concurrence entre entreprises (et voir éventuellement disparaître des entreprises qui sortent affectées de la crise) .

Bien que l'autorité poursuivra de toute évidence des infractions graves au droit de la concurrence dans tous les secteurs, l'ABC entend poursuivre ses actions dans tout ou partie du large éventail de secteurs suivants :

- les secteurs libéralisés et les industries de réseaux ;
En particulier les marchés de l'énergie et des télécommunications resteront une priorité pour l'ABC, afin que l'intensification de la concurrence dans ces secteurs au cours des dernières années—favorisée par l'action du gouvernement en vue de mobiliser la demande—ne soit pas contrariée par des infractions au droit de la concurrence.
L'ABC poursuivra également ses investigations dans le domaine des jeux de hasard.
- le secteur de la distribution et ses relations avec ses fournisseurs (par exemple de l'industrie agro-alimentaire) ;
Tant l'enquête sur les pratiques restrictives horizontales avec l'implication des fournisseurs que l'étude des niveaux des prix dans les supermarchés confirment que ce secteur important pour l'économie et les consommateurs requiert toute notre attention.
- les marchés concentrés de la logistique et du transport ;
Dans ces secteurs où les économies d'échelle jouent un rôle prépondérant, les opérateurs importants bénéficient d'un avantage comparatif non négligeable ; toute infraction au droit de la concurrence amplifie donc le handicap des opérateurs alternatifs.
- le secteur des médias ;
Le maintien d'une concurrence effective dans le secteur des médias, et en particulier l'accès des consommateurs au contenu, indépendamment du support, continuera à être l'objet de l'attention de l'ABC.
- les professions libérales ;
En ligne avec les recommandations d'organisations internationales, et bien que la dynamique concurrentielle varie sensiblement d'un marché à l'autre, l'ABC continuera à œuvrer à un meilleur fonctionnement d'un certain nombre de marchés de services professionnels. Pour ce faire, elle poursuivra sa double approche consistant d'une part à appliquer le droit de la concurrence aux associations professionnelles lorsque celles-ci enfreignent les règles et d'autre

part à plaider pour l'abolition des restrictions en ce qui concerne la forme juridique sous laquelle une entreprise peut fournir ses services.

Par ailleurs, l'ABC pourrait ouvrir des instructions dans des secteurs dans lesquels elle a été moins active par le passé. Un secteur dans lequel relativement peu de ressources ont été investies jusqu'ici, mais qui mériterait une attention particulière, est celui des marchés publics. Les pouvoirs adjudicateurs soumettent annuellement des contrats pour environ 50 milliards d'euros, soit entre 10 et 15% du produit national.³ De plus, ces contrats sont particulièrement vulnérables aux cartels puisque dans les marchés publics, contrairement aux autres marchés, les quantités ne s'ajustent pas à l'évolution des prix (elles sont fixées par les pouvoirs adjudicateurs).⁴ Par ailleurs, à l'image d'autres autorités de concurrence, en collaboration avec la FSMA et la BNB, elle aura une attention particulière pour d'éventuelles infractions au droit de la concurrence dans le secteur des services financiers.

Cette liste de secteurs prioritaires sera revue en collaboration avec l'Observatoire des Prix lorsque leur méthodologie de screening sectoriel sera disponible. L'Observatoire compte en effet développer un indicateur synthétique de (dys-)fonctionnement des marchés basé sur un nombre limité d'indicateurs tels que les prix, les marges et les parts de marché.⁵

Pour ce qui est des catégories d'infractions poursuivies, l'ABC aura à cœur de chercher un équilibre entre la poursuite d'infractions évidentes (hardcore) et des affaires plus complexes ou plus innovantes.

³ Une étude de l'OCDE évalue les marchés publics à environ 15% du produit national : OECD (2007), « Bribery in procurement, Methods, actors and counter-measures ».

⁴ Voir par exemple Heimler, A. (2012) « Cartels in Public Procurement », *Journal of Competition Law & Economics*.

⁵ Voir Van Herreweghe, P. et A. Walckiers (2013), "De opvolging van marktwerking, een zinvol economisch instrument?" Carrefour de l'Economie 2013 01.