Autorité belge de la Concurrence

Politique de priorités de l'Autorité belge de la Concurrence pour 2015

1) Introduction

Un fonctionnement efficace des marchés favorise une croissance durable et inclusive au bénéfice des entreprises et des consommateurs. 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 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 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'ABC 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 ; et
iii) La politique informelle de concurrence, qui comprend un large éventail d'interventions.

La politique informelle de concurrence couvre d'une part l'interprétation des règles de concurrence et l'explication des actions de l'ABC par la réponse aux questions posées par les stakeholders ou celles posées aux contacts mentionnés sur le site Web de l'autorité. En pratique, l'interprétation des règles de concurrence passe par différents canaux comme la publication de lignes directrices, les avis informels, assistance aux juridictions (amicus curiae), la participation à des conférences et les contributions à des publications en droit de la concurrence. Le travail de politique informelle de concurrence de l'ABC comprend, d'autre part, un travail de veille concurrentielle, par lequel l'autorité intervient lors de l'élaboration des réglementations[1] pour assurer qu'elles ne réduisent pas le degré de concurrence sur le marché.

Dans la mesure où l'ABC doit examiner toute concentration atteignant les seuils de chiffre d'affaires prévus par le Code de droit économique, la présente note sur les priorités de l'ABC vise essentiellement 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. Cette application du droit permet de réagir directement au comportement d'acteurs de marché, par exemple par l'imposition d'amendes pour sanctionner et décourager les infractions, mais également par l'adoption de mesures correctives, comme les mesures provisoires, ou en rendant obligatoires des engagements proposés par les entreprises. Cet impact ne se limite pas à

[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.

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 est établie par le Comité de direction de l'ABC conformément à l'article IV.25 du Code de droit économique.

Elle est structurée comme suit :

- La section 2 explique de quelle manière l'ABC sélectionne les enquêtes formelles qu'elle mène ;
- La section 3 décrit les priorités stratégiques et sectorielles en matière de politique de concurrence de l'ABC pour l'année 2015.

2) La détermination des priorités

Les procédures formelles de poursuites d'infraction forment le noyau dur 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 ayant une valeur ajoutée pour la jurisprudence ;
- entre les ententes, les restrictions verticales et les abus de position dominante ;
- entre des affaires qui peuvent être clôturées dans un délai relativement court et les affaires qui nécessitent une enquête qui prendra davantage de temps ;
- entre différents secteurs de l'économie, en assurant un équilibre entre les secteurs stratégiques d'un point de vue macro-économique et d'autres secteurs, auxquels le droit de la concurrence s'applique également.

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 le comportement allégué dans le secteur concerné, 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

[2] Voir en particulier, "OFT Prioritisation Principles" http://www.oft.gov.uk/shared_oft/about_oft/oft953.pdf

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.

3) Priorités stratégiques et secteurs prioritaires pour 2015

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 ne soit pas contrariée par des infractions au droit de la concurrence. Pour ce qui est du secteur des télécommunications, il semble en particulier que la dynamique concurrentielle soit différente sur le marché de la téléphonie mobile et sur le marché de la téléphonie fixe. L'ABC aura une attention particulière pour les marchés les moins dynamiques.

- le secteur de la distribution et ses relations avec ses fournisseurs (par exemple l'industrie agro-alimentaire) ;
  Tant l'enquête sur des pratiques restrictives horizontales avec l'implication des fournisseurs que l'étude comparative des niveaux des prix dans les supermarchés confirment que ce secteur important pour l'économie et les consommateurs requiert toute notre attention.

- le secteur de l'économie numérique et des médias ;
  Le maintien d'une concurrence effective dans le secteur de l'économie numérique et 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. De même, l'ABC veillera à ce que des modèles d'affaires innovants ne soient pas mis en péril par des comportements anticoncurrentiels, et utilisera sa compétence d'avis pour attirer l'attention sur d'éventuelles réglementations qui empêcheraient l'arrivée ou le développement de nouveaux entrants.

- le secteur bancaire ;
  Les enquêtes menées par d'autres autorités de concurrence ou de marché dans le secteur bancaire ont mis au jour des pratiques contraires au droit de la concurrence. La Commission européenne a fait du secteur bancaire l'un des secteurs prioritaires pour les années à venir. L'ABC aura à cœur de poursuivre d'éventuelles infractions dans le secteur s'il s'avérait que le marché belge était touché également.

- les services aux entreprises (et consommateurs) ;
  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 à l'entrée liées à la forme juridique sous laquelle une entreprise fournit ses services.

- les 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 ententes 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]

Cette liste de secteurs prioritaires sera revue en collaboration avec l'Observatoire des Prix sur base de sa méthodologie de screening sectoriel. L'Observatoire a récemment finalisé le développement d'un indicateur synthétique de (dys-) fonctionnement des marchés basé sur un nombre d'indicateurs statiques et dynamiques. [5]

Pour ce qui est des catégories d'infractions poursuivies, l'ABC a généralement à cœur de chercher un équilibre entre la poursuite d'infractions évidentes (hardcore) et des affaires plus complexes ou plus innovantes. Compte tenu de ses moyens humains particulièrement réduits, cette année l'ABC focalisera son attention plus particulièrement sur les ententes, puisqu'elles ont un effet indésirable important sur le marché : au-delà de l'effet direct de la hausse des prix, elles réduisent les incitants à innover chez les producteurs et les incitants à comparer les prix pour les consommateurs.

Le 21 avril 2015

[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.