

Politique de priorités de l'Autorité belge de la Concurrence pour 2018

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 (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 ;
- iii) la politique informelle de concurrence, qui comprend un large éventail d'interventions.

La politique informelle de concurrence couvre 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 internet de l'autorité. En pratique, l'interprétation des règles de concurrence passe par différents canaux comme la publication de lignes directrices, les avis informels, l'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 également un travail de veille concurrentielle par lequel l'autorité intervient lors de l'élaboration des réglementations¹ 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 l'effet direct de la

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.

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 2018.

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 d'autres institutions sont mieux placées qu'elle pour adresser le problème identifié, l'importance stratégique en est réduite.

² Voir en particulier [OFT Prioritisation Principles](#).

- **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 2018

Même si l'Autorité poursuivra de toute évidence des infractions graves au droit de la concurrence dans tous les secteurs, elle entend poursuivre ses actions dans tout ou partie du large éventail de secteurs suivants :

- Le marché des télécommunications³
Le marché des télécommunications restera une priorité pour l'ABC. Pour ce qui est de la vente au détail de services de télécommunications, les consommateurs belges optent de plus en plus pour des offres triple ou quadruple play, pour lesquelles les marges sont plus importantes et auxquelles les consommateurs sont plus fidèles.
- Le secteur de la distribution et ses relations avec ses fournisseurs
Le secteur de la distribution a depuis longtemps suscité l'attention de l'ABC, non seulement au vu de son importance pour l'économie, mais également parce qu'il permet l'accès à un grand nombre de produits. Le rapport annuel 2017 de l'Observatoire des prix montre que le consommateur belge paie plus cher pour ses produits dans les supermarchés que les consommateurs des principaux pays voisins.⁴ Les contrats entre le secteur de la distribution et ses fournisseurs peuvent dans certains cas avoir des effets restrictifs sur la concurrence entre enseignes ou entre fournisseurs, par exemple lorsqu'ils restreignent les distributeurs dans la fixation de leurs prix ou dans leur possibilité de fournir leurs services en ligne. L'ABC réservera une attention particulière à ces contrats.
- les services aux entreprises et aux consommateurs
La Banque nationale et l'Observatoire des prix ont analysé le développement des prix dans le secteur des services.⁵ Cette analyse a été complétée par une section du rapport de l'Observatoire des prix sur le fonctionnement des marchés des services juridiques, comptables, d'architecture et d'ingénierie. 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.⁶ A cette fin, 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.

³ Le screening horizontal du SPF Economie identifie une série de secteurs méritant une attention particulière, parmi lesquels les secteurs de production d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné (NACE 35) et le secteur des télécommunications (NACE 61).

⁴ 9,1 % plus cher qu'en France, 12,9 % plus cher qu'aux Pays-Bas et 13,4 % plus cher qu'en Allemagne, voir page 104 et suiv. du Rapport annuel 2017 de l'Observatoire des prix

⁵ <https://www.nbb.be/fr/articles/communiqu%C3%A9-de-presse-linflation-dans-les-services-lexception-belge>

⁶ Section II, <https://economie.fgov.be/fr/publications/analyse-des-prix-2017-icn-2>

- les marchés publics

Les pouvoirs adjudicateurs soumettent annuellement des contrats pour environ 50 milliards d'euros, soit entre 10 et 15 % du produit national.⁷ 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).⁸

- le secteur pharmaceutique

Le secteur pharmaceutique sera une priorité pour l'ABC, comme il l'est dans d'autres pays européens. L'ABC prêtera attention à tous les échelons de la chaîne de valeur : les prix fixés par les laboratoires, la concurrence entre grossistes-distributeurs, la dynamique concurrentielle et l'innovation au niveau des pharmacies.

- la logistique

Le secteur de la logistique représente un nombre important d'emplois et de valeur ajoutée en Belgique. Les ports sont un point d'entrée pour de nombreux produits en Europe et la position géographique du pays ainsi que la densité de son réseau routier, ferré et fluvial, font transiter beaucoup de biens par la Belgique. L'ABC sera attentive à ce qu'une saine concurrence se développe dans ces secteurs.

Cette liste de secteurs prioritaires sera revue en collaboration avec l'Observatoire des Prix sur la base de sa méthodologie de screening sectoriel.

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

Le 6 avril 2018

⁷ 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*.

⁸ Voir par exemple Heimler, A. (2012) Cartels in Public Procurement, in *Journal of Competition Law & Economics*.