

Politique de priorités de l’Autorité belge de la Concurrence pour 2020

1. Introduction

En 2019, plusieurs organisations nationales, comme le Conseil Central de l’Economie,¹ et internationales, comme l’OCDE² et la Commission européenne,³ ont souligné l’importance de la concurrence pour les entreprises et les consommateurs belges, ainsi que la nécessité d’accroître les ressources de l’Autorité belge de la Concurrence (ci-après l’ « ABC »). Leur plaidoyer se base sur différentes études sous-jacentes. Le Conseil Central de l’Economie rappelle par exemple que si les salaires bruts horaires ont augmenté de la même manière en Belgique et dans les pays voisins (59,4 %), en termes réels, les salaires n’ont progressé que de 8,0 % en Belgique, alors qu’ils ont augmenté de 17,1 % dans la moyenne des pays voisins.⁴ De même, l’évolution et le niveau des prix dans les services marchands B2B, constitue un enjeu important de compétitivité extérieure, puisque deux tiers de la valeur ajoutée exportée, c’est-à-dire la valeur ajoutée créée en Belgique contenue dans les exportations, provient des services.

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. 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 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 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, d’autre part, un travail de veille concurrentielle par lequel l’autorité intervient lors de

¹ Conseil Central de l’Economie (2019), « Rapport Emploi-Compétitivité (REC) 2018-2019 : Les défis de l’économie belge », page 40.

² OECD (2019), “In-Depth Productivity Review of Belgium”, Action 1.

³ Council recommendation on the 2019 National Reform Programme of Belgium and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Belgium, §21.

⁴ Conseil Central de l’Economie (2019), op. cit.

l'élaboration des réglementations⁵ 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 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 2020.

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.

⁵ 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.

Comme d'autres autorités de la concurrence, l'ABC considère quatre facteurs pour évaluer l'intérêt d'une affaire :⁶

- **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.
- **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 2020

Bien que 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 télécommunications⁷
Le marché des télécommunications restera une priorité pour l'ABC. L'IBPT souligne dans un rapport annuel récent non seulement que les consommateurs optent de plus en plus pour des offres conjointes,⁸ mais également que les clients qui choisissent des offres conjointes sont plus fidèles à leurs opérateurs.⁹ L'ABC veillera, dans ce contexte, à ce que la concurrence entre les opérateurs et l'accès au marché ne soient pas entravés, en particulier pour les offres conjointes et en ce qui concerne le partage des réseaux d'accès radio mobiles.
- 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

⁶ Voir en particulier [OFT Prioritisation Principles](#).

⁷ Le screening des marchés 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).

⁸ L'IBPT note dans son Rapport annuel (2017) page 13 que « tous les types d'offres groupées augmentent (double play +1,1 % et triple play +1,4 %) mais le nombre de ménages quadruple play est celui qui a enregistré la plus forte hausse : +12,1 % pour un total de 938 918, ce qui représente aujourd'hui déjà 29,4 % du marché résidentiel des offres groupées ».

⁹ L'IBPT explique dans son Rapport annuel (2017) en page 13 : « Le marché des offres groupées double play est le plus volatile : 16,4 % du nombre moyen de ménages double play a quitté son opérateur en 2017. Pour le triple play, ce pourcentage baisse à 9,9 % et, pour le quadruple play, à 5,7 % ».

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 dans les principaux pays voisins.¹⁰ 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 aura également une attention particulière pour les restrictions territoriales de l'offre.

- 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.¹¹ Cette analyse a été complétée par une étude plus spécifique de l'Observatoire des prix sur le fonctionnement des marchés des services juridiques, comptables, d'architecture et d'ingénierie.¹² Le Conseil Central de l'Economie note également que la plus forte croissance des prix en Belgique est due, au moins en partie, à des réglementations dans certains secteurs de services marchands qui ont des effets anticoncurrentiels plus importants que dans les pays voisins permettant ainsi la constitution de rentes.¹³ 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. 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.

- les marchés publics

Les pouvoirs adjudicateurs soumettent annuellement des contrats pour environ 50 milliards d'euros, soit entre 10 et 15 % du produit national.¹⁴ 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).¹⁵

- 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 (qui ont fait l'objet de deux décisions de l'ABC en 2019)¹⁶.

¹⁰ 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 104-105 du rapport annuel de l'Observatoire des prix

<https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Publications/files/Rapport-annuel-2017-observatoire-des-prix.pdf>

¹¹ <https://www.nbb.be/fr/articles/communiqu%C3%A9-de-presse-linflation-dans-les-services-lexception-belge>

¹² Section II, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Publications/files/Rapport-annuel-2017-observatoire-des-prix.pdf>

¹³ Conseil Central de l'Economie (2019), op. cit., page 39.

¹⁴ 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 ».

¹⁵ Voir par exemple Heimler, A. (2012) « Cartels in Public Procurement », *Journal of Competition Law & Economics*.

¹⁶ 19-IO-14 MediCare-market / Ordre des pharmaciens et ABC-2019-P/K-35-AUD.

- l'économie digitale

L'économie digitale a attiré l'attention de nombreuses autorités de concurrence au cours des dernières années.¹⁷ L'ABC a également publié l'année dernière un mémorandum à ce sujet avec l'Autoriteit consument en markt Néerlandaise (ACM) et le Conseil de la Concurrence Luxembourgeois.¹⁸ Les entreprises digitales, qui se basent sur des modèles d'affaires généralement assez différents les uns des autres, se caractérisent souvent par d'importantes économies d'échelle, des effets de réseaux directs et indirects qui renforcent un éventuel pouvoir de marché, et la capacité d'améliorer les services et algorithmes par l'accès à des données personnelles suffisamment détaillées. Plus généralement, l'ABC sera comme d'autres autorités particulièrement attentive aux éventuels abus de position dominante, aux infractions au droit de la concurrence facilités par l'utilisation d'algorithmes ou de données.

- 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 26 février 2020

¹⁷ Crémer, J., de Montjoye, Y.-A. et H. Schweitzer (2019), "Competition policy for the digital era," European Commission, Brussels; Furman, J. et al. (2019), "Unlocking digital competition, Report of the Digital Competition Expert Panel: An independent report on the state of competition in digital markets, with proposals to boost competition and innovation for the benefit of consumers and businesses »; Stigler Center (2019), "Digital Platforms, Markets and Democracy: A Path Forward." Stigler Center for the Study of the Economy and the State at the University of Chicago Booth School of Business, Chicago; Lear (2019), "Ex-post Assessment of Merger Control Decisions in Digital Markets," document préparé pour la Competition and Markets Authority. Voir aussi le Common Understanding of G7 Competition Authorities on "Competition and the Digital Economy".

¹⁸ https://www.abc-bma.be/sites/default/files/content/download/files/bma_acm_cdclcl.joint_memorandum_191002.pdf