

Politique de priorités de l’Autorité belge de la Concurrence pour 2021

1. Introduction

L'année 2020 restera dans les livres d'histoire comme une année particulièrement importante. Plusieurs secteurs ont été temporairement à l'arrêt et les opportunités pour les consommateurs réduites, ce qui a eu un impact fortement négatif sur l'économie belge. En outre, la reprise sera lente dans de nombreux secteurs. Dans un premier temps, le nombre de faillites a été réduit par un certain nombre de mesures de protection. Toutefois, il est à craindre qu'une fois que toutes les mesures de soutien auront pris fin, de nombreuses entreprises ne seront pas en mesure de surmonter l'impact négatif. Cependant, la crise du Covid offre également des opportunités aux entreprises, avec la demande de nouveaux produits et services, la place pour l'innovation et le développement de plusieurs secteurs tels que le commerce électronique.

Un fonctionnement sain et équitable du marché est essentiel, tant dans les secteurs où la crise a frappé de plein fouet que dans ceux où elle a créé de nouvelles opportunités. L'ABC suivra donc de près cette question.

Par ses pouvoirs et ses instruments¹, l'ABC contribue activement aux initiatives qui protègent le bon fonctionnement de la concurrence sur les marchés en vue d'améliorer le bien-être des consommateurs et de soutenir la croissance, l'emploi et la compétitivité de l'économie.

La présente note est établie par le Comité de direction de l'ABC conformément à l'article IV.25 du Code de droit économique et identifie les politiques (section 2) et les secteurs (section 3) qui serviront à orienter les interventions prioritaires en 2021.

2. Priorités stratégiques pour 2021

Dans la recherche d'un fonctionnement sain du marché, l'ABC est confrontée à un certain nombre de défis autres que la crise du Covid.

Tout d'abord, il convient de tenir compte d'une évolution qui a attiré l'attention du monde entier ces dernières années : la puissance croissante des plateformes numériques. A ce sujet, la Commission européenne a publié deux initiatives législatives importantes avec le Digital Services Act (DSA) et le Digital Markets Act (DMA)² en décembre 2020. Mais diverses initiatives nationales, dont la "GWB-Digitalisierungsgesetz" allemande, soulignent également la nécessité d'une plus grande vigilance et d'une action renforcée des différentes autorités de concurrence à l'égard de ces géants du numérique. L'ABC

¹ 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. L'ABC agit également indirectement par sa contribution dans les comités consultatifs et groupes de travail internationaux.

² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>.

apportera sa contribution pour que la mise en œuvre des différentes mesures et la coopération entre les différentes autorités et la Commission européenne soient aussi efficaces et fructueuses que possible.

Un deuxième défi consiste à définir les contours de la nouvelle compétence attribuée à l'ABC relative à l'application de l'interdiction de l'abus de dépendance économique, qui est entrée en vigueur le 22 août 2020. En vertu de l'article IV.2/1 du CDE, il est interdit à une entreprise d'exploiter de manière abusive une position de dépendance économique dans laquelle se trouvent une ou plusieurs entreprises à son égard, dès lors que la concurrence est susceptible d'être affectée négativement sur le marché belge concerné ou sur une partie substantielle de celui-ci³. Les premières décisions fourniront donc des indications importantes, tant en ce qui concerne les possibilités de ce nouveau pouvoir que son rôle dans la boîte à outils juridique pour les entreprises.

Une troisième priorité stratégique est l'application de la politique de concurrence dans le contexte de l'économie verte et circulaire en Belgique. La concurrence est le moteur de l'innovation, innovation qui est nécessaire pour développer de nouvelles technologies vertes. Une forte concurrence encourage les entreprises à utiliser efficacement les matières premières et les ressources rares. Et une forte concurrence garantit également que de nouveaux produits innovants soient proposés aux consommateurs à des prix abordables. Une politique de concurrence forte et efficace est donc un facteur important pour stimuler l'innovation et les développements technologiques, contribuant ainsi à la poursuite de l'écologisation de l'économie belge. Dans la mesure du possible, l'ABC aidera également à définir les cas dans lesquels les entreprises peuvent coopérer au développement de technologies vertes et durables et à la réalisation des objectifs de durabilité, et veillera à ce que le marché ne soit pas verrouillé pour ces technologies.

3. Secteurs prioritaires pour 2021

Les procédures formelles visant à poursuivre les infractions constituent le noyau dur des outils de dissuasion de l'ABC et déterminent largement l'impact de ses actions sur le fonctionnement du marché. Cette application du droit permet de réagir immédiatement au comportement des acteurs du marché, par exemple en infligeant des amendes pour sanctionner et dissuader les infractions, mais aussi en imposant des mesures correctives, telles que des mesures provisoires, ou en rendant obligatoires les engagements offerts par les entreprises. L'imposition d'engagements peut avoir lieu à n'importe quel stade de la procédure. Cet impact ne se limite pas à l'effet direct de la procédure sur le marché concerné, mais s'étend à son impact probable sur le comportement d'autres entreprises et leur capacité à soutenir la croissance économique.

Afin d'utiliser au mieux ses ressources, l'ABC concentrera ses interventions sur les cas où l'impact positif attendu de ses actions est le plus important, en tenant compte des ressources nécessaires pour mettre en œuvre les actions avec succès. Le cadre analytique complet est expliqué en détail dans l'annexe ci-jointe.

³ Une situation de dépendance économique est définie comme « une position de sujétion d'une entreprise à l'égard d'une ou plusieurs autres entreprises caractérisée par l'absence d'alternative raisonnablement équivalente et disponible dans un délai, à des conditions et à des coûts raisonnables, permettant à celle-ci ou à chacune de celles-ci d'imposer des prestations ou des conditions qui ne pourraient pas être obtenues dans des circonstances normales de marché » (article I.6, 12bis° du CDE).

L'un des facteurs qui entre en ligne de compte est l'importance stratégique de l'enquête. C'est le cas lorsque l'ABC considère le secteur, où l'infraction a été commise, comme une priorité. Pour établir cette liste, elle s'appuie sur sa propre expertise et sur l'expérience acquise lors d'enquêtes précédentes, sur les résultats de la méthodologie de screening sectoriel de l'Observatoire des prix⁴ et sur les signaux provenant d'autres autorités, d'instituts de recherche et du monde académique.

Bien que l'Autorité poursuive les infractions graves au droit de la concurrence dans tous les secteurs de l'économie, la priorité sera donnée aux secteurs suivants :

- L'économie digitale

L'économie digitale a attiré l'attention de nombreuses autorités de concurrence au cours des dernières années⁵. Comme indiqué ci-dessus, plusieurs initiatives politiques sont actuellement en cours. Les entreprises numériques se caractérisent souvent par d'importantes économies d'échelle, des effets de réseau directs et indirects qui renforcent leur pouvoir de marché potentiel et la capacité d'améliorer leurs services et leurs algorithmes grâce à l'accès à des données personnelles suffisamment détaillées. Plus généralement, l'ABC, comme d'autres autorités, sera particulièrement attentive aux éventuels abus de position dominante et aux violations du droit de la concurrence facilitées par l'utilisation d'algorithmes ou de données.

- Les services aux entreprises et aux consommateurs (en particulier les professions réglementées)

Une enquête de l'Observatoire des prix sur le fonctionnement des marchés des services juridiques, comptables, d'architecture et d'ingénierie⁶ et une enquête sur le fonctionnement des agents immobiliers⁷ montrent que la réglementation des professions peut conduire à une réduction de la concurrence avec une augmentation conséquente des prix. L'ABC agira donc sur deux fronts, premièrement pour appliquer le droit de la concurrence aux associations professionnelles lorsqu'elles enfreignent les règles, et deuxièmement pour préconiser une révision des règles professionnelles si elles restreignent l'accès et/ou l'exercice de la profession plus qu'il n'est nécessaire pour garantir que les objectifs d'intérêt public soient atteints.

- 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

⁴ Le screening horizontal de l'Observatoire des prix permet d'identifier les secteurs présentant un risque accru de concurrence moins efficace sur le marché.

⁵ 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.

⁶ L'Observatoire des prix, « Analyse des prix Rapport annuel 2017 de l'Institut des comptes nationaux : Analyse de fonctionnement de marché des services juridiques, comptables, d'architecture et d'ingénierie »

⁷ L'Observatoire des prix, « Analyse des prix Rapport annuel 2019 de l'Institut des comptes nationaux : Analyse du fonctionnement de marché des agents immobiliers en Belgique ».

paie plus cher pour ses produits dans les supermarchés que les consommateurs dans les principaux pays voisins⁸. En outre, la crise du Covid a encore aggravé l'inflation des prix des denrées alimentaires: les aliments non transformés étaient en moyenne 4,7 % plus chers en 2020 que l'année précédente. Le prix des aliments transformés était en moyenne 1,7 % plus élevé en décembre 2020 qu'en décembre 2019, alors que l'indice des prix à la consommation n'a augmenté que de 0,5 % par rapport à l'année précédente⁹. Les contrats entre le secteur de la distribution et ses fournisseurs peuvent dans certains cas entraîner des effets restrictifs sur la concurrence entre chaînes ou entre fournisseurs, par exemple lorsqu'ils limitent la liberté des distributeurs de fixer leurs prix ou la possibilité d'offrir leurs services en ligne. L'ABC accordera également une attention particulière aux restrictions territoriales de l'offre.

- Le secteur de l'énergie¹⁰

Les prix de l'énergie ont fortement chuté en avril 2020 à la suite de la crise du Covid. Ils se sont redressés relativement rapidement par la suite, mais la crise a néanmoins contribué à réduire le nombre d'entreprises dans le secteur de l'énergie. L'ABC restera vigilante, en particulier dans un contexte d'abandon progressif de l'énergie nucléaire, pour que les fournisseurs restants ne profitent pas de la situation tendue avec un nombre limité d'acteurs pour mener des politiques anticoncurrentielles.

- Le secteur pharmaceutique

Le secteur pharmaceutique reste une priorité pour l'ABC, comme c'est le cas dans d'autres pays européens. La crise du Covid a mis en évidence l'importance de ce secteur. L'ABC sera attentive à tous les maillons de la chaîne de valeur : prix fixés par les laboratoires, concurrence entre grossistes-distributeurs, dynamique concurrentielle et innovation au niveau des pharmacies.

- La logistique

Le secteur de la logistique représente un nombre important d'emplois et une forte 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, ferroviaire 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.

- Les marchés publics

Les pouvoirs adjudicateurs attribuent annuellement des marchés pour environ 50 milliards d'euros, soit entre 10 et 15 % du produit national brut¹¹. De plus, ces contrats sont particulièrement vulnérables aux ententes puisque dans les marchés publics, contrairement aux autres marchés, les

⁸ 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.

⁹ <https://statbel.fgov.be/fr/themes/prix-la-consommation/indice-des-prix-la-consommation-harmonise-ipch>; Eurostat

¹⁰ Le screening horizontal du SPF Economie identifie une série de secteurs qui nécessitent une attention particulière, notamment les secteurs de production d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné (NACE 35).

¹¹ Public Procurement Indicators 2017 DG GROW, G - Single Market for Public Administration G4 - Innovative and eProcurement* July 9, 2019. La taille exacte du marché est difficile à estimer. Si l'on applique 15 % du PIB actuel, la taille du marché dépasse même aujourd'hui les 70 milliards d'euros.

quantités ne s'ajustent pas aux fluctuations des prix (elles sont fixées par les pouvoirs adjudicateurs)¹².

- Le secteur des télécommunications¹³

Le secteur des télécommunications reste une priorité pour l'ABC. Les consommateurs continuent d'opter de plus en plus pour des offres conjointes, avec une nouvelle augmentation des offres quadruple play et une nouvelle progression de la pénétration des offres conjointes au niveau des ménages¹⁴. En outre, ces clients-là sont moins enclins à changer d'opérateur¹⁵. Dans ce contexte, l'ABC prendra les mesures nécessaires pour garantir que la concurrence entre les opérateurs et l'entrée sur le marché ne soient pas rendues plus difficiles.

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.

5 mars 2021

Annexe : Cadre analytique relatif à l'identification des cas d'infraction prioritaires

¹² Voir par exemple Heimler, A. (2012) "Cartels in Public Procurement", Journal of Competition Law & Economics.

¹³ L'examen horizontal de l'économie du SPF identifie une série de secteurs qui nécessitent une attention particulière, notamment les télécommunications (NACE 61) (voir Observatoire des prix (2019), « [Fonctionnement du marché en Belgique](#) »).

¹⁴ Communication du Conseil de l'IBPT du 30 juin 2020 concernant la situation du marché des communications électroniques et de la télévision en 2019.

¹⁵ Communication du Conseil de l'IBPT du 30 juin 2020 concernant la situation du marché des communications électroniques et de la télévision en 2019, p.33 : « Le nombre de ménages devenus clients d'un autre opérateur en 2019 pour leurs services fixes a légèrement diminué de 100 422 à 95 144. Ce faisant, le passage vers le quadruple play est important : les services fixes se trouvent de plus en plus souvent dans une offre quadruple play., ce qui augmente la fidélisation de la clientèle et réduit la perte de la clientèle à 2,7 % . »

Annexe : Cadre analytique relatif à l'identification des cas d'infraction prioritaires

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 concurrence, l'ABC considère quatre facteurs pour évaluer l'intérêt d'une affaire.¹⁶

- **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 lequel 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.

¹⁶ Voir en particulier, ["OFT Prioritisation Principles"](#).