

Avis de l’Autorité belge de la concurrence relatif à deux propositions de résolution concernant une éventuelle fusion des régulateurs de marché

Vers une Autorité des marchés ?

12 juin 2024

I. Résumé

1. L’Autorité belge de la concurrence (ci-après « l’Autorité ») a été saisie pour avis sur deux propositions de résolution relatives à une fusion des régulateurs de marché, visant à améliorer leur fonctionnement et à dégager des économies budgétaires. Les propositions de résolution constatent la fragmentation de l’appareil de surveillance des marchés avec, outre l’Autorité, des régulateurs tels que l’IBPT, la CREG, la FSMA, et l’APD opérant séparément, et proposent de les regrouper en une entité unique, à tout le moins pour certains. Des exemples européens, notamment en Allemagne, Espagne et aux Pays-Bas, montrent que de telles fusions peuvent améliorer l’efficacité et la coordination des régulations tout en réalisant des économies d’échelle.
2. L’Autorité considère que la fusion de plusieurs régulateurs de marché, autour d’une institution unique à l’identité et au mandat bien définis, pourrait en effet permettre notamment (outre une réduction potentielle des coûts) de rationaliser les procédures et renforcer la cohérence et l’efficacité des interventions, au bénéfice du marché et du consommateur final.
3. Une telle fusion, qui constitue par définition une modification institutionnelle d’ampleur importante, pose malgré tout un certain nombre de défis. En particulier, il importera d’appréhender avec précaution le risque de désécialisation du personnel et des dirigeants, ainsi que la complexité de la transition et la gestion des conflits d’objectifs potentiels entre les missions respectives des entités fusionnées.
4. S’ils requièrent de la prudence, ces défis ne sont pas insurmontables. Une évaluation approfondie est nécessaire pour assurer la compatibilité des régulateurs concernés et pour préserver leur indépendance et spécialisation sectorielle. Dans cette perspective, fusionner certains services du SPF Economie (direction générale de l’Inspection Economique et Observatoire des prix) avec l’Autorité de la concurrence présente un potentiel particulièrement intéressant puisque cela aboutirait à la création d’une Autorité des marchés dotée d’un mandat cohérent au service des consommateurs belges. De la même manière, rapprocher l’Autorité de la concurrence de certains régulateurs sectoriels (IBPT, CREG) dont les missions s’apparentent aux objectifs du droit de la concurrence, à tout le moins pour ce qui concerne leurs missions en lien avec la concurrence sur leur secteur, pourrait également se révéler pertinent.

II. Introduction

5. Le 28 mars 2024, l’Autorité a été saisie par la Chambre des représentants, au même titre que les autres régulateurs de marché (IBPT, CREG, FSMA, Observatoire des prix), d’une demande d’avis relative à deux propositions de résolution : proposition de résolution (Anneleen Van Bossuyt et consorts) relative à une fusion des régulateurs du marché en vue d'améliorer le fonctionnement du marché, n° 3033/1¹ ; proposition de résolution (Leen Dierick, Hendrik Bogaert) visant à examiner la possibilité de fusionner les régulateurs de marché, n° 73/1².
6. Partant du principe que la politique de concurrence est essentielle pour assurer un bon fonctionnement des marchés, la proposition de résolution n° 3033/1 considère que les pouvoirs publics « *peuvent y contribuer en mettant en place des régulateurs du marché et en assurant leur bon fonctionnement*³ ». Cette proposition constate par ailleurs la fragmentation de ce qu’elle appelle « *l’appareil de surveillance*⁴ » au niveau fédéral, entre les principaux régulateurs sectoriels (IBPT, FSMA, CREG, APD), le SPF Economie et les autres régulateurs. Elle rappelle toutefois qu’il existe des dispositifs de coopération plus ou moins formels entre les régulateurs fédéraux, depuis 10 ans⁵, ainsi qu’entre les régulateurs fédéraux et certains acteurs régionaux. Considérant ensuite que nos voisins (Pays-Bas et Allemagne) ont réussi à fusionner plusieurs régulateurs en une seule entité et qu’une telle fusion permettrait de « *réaliser des gains d’efficacité et des économies d’échelle, ainsi que de renforcer la qualité de la surveillance des marchés*⁶ », elle demande notamment au gouvernement fédéral « *d’élaborer un plan visant à fusionner les régulateurs du marché en une seule entité, à tout le moins en ce qui concerne l’Autorité belge de la Concurrence (ABC), la Commission de Régulation de l’Électricité et du Gaz (CREG), et l’Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT)*⁷ ».
7. Partant des mêmes constats, et en particulier de ce que les « *régulateurs et superviseurs fonctionnent principalement séparément*⁸ » ; considérant en outre que « *l’accord de gouvernement indique qu’une concurrence saine sur le marché implique notamment que les régulateurs travaillent et coopèrent de manière efficace*⁹ », la proposition de résolution n° 73/1 demande notamment au gouvernement fédéral « *d’examiner la possibilité de regrouper les*

¹ Proposition de résolution (Anneleen van Bossuyt et autres) relative à une fusion des régulateurs du marché en vue d'améliorer le fonctionnement du marché, Documents parlementaires, Chambre des représentants de Belgique 2022-2023, Session 55, n° 3033/001, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/3033/55K3033001.pdf>.

² Proposition de résolution (Leen Dierick, Hendrik Bogaert) visant à examiner la possibilité de fusionner les régulateurs de marché, Chambre des représentants de Belgique 2019 (session extraordinaire), Session 55, n° 73/001, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/0073/55K0073001.pdf>.

³ Exposé des motifs, p. 3.

⁴ *Idem*.

⁵ *Idem*, p. 4. L’Autorité et l’IBPT ont conclu un accord de coopération en 2014 ; un protocole de coopération a également été conclu entre la CREG et la FSMA en 2016 ; entre l’Autorité et La CREG en 2017. Il existe également des formes plus informelles de coopération, notamment entre les présidents des institutions.

⁶ Proposition de résolution, p. 7.

⁷ *Idem*. Il y a trois autres demandes formulées à destination du gouvernement, qui concernent des formes moins abouties de rapprochement entre régulateurs.

⁸ Proposition de résolution (Leen Dierick, Hendrik Bogaert), Chambre des représentants de Belgique 2019, Session extraordinaire 55, n° 73/001, p. 4.

⁹ *Idem*, p. 7.

régulateurs fédéraux au sein d'une instance unique » et « de vérifier (...) pour quels régulateurs une telle fusion serait opportune¹⁰ ».

8. En substance, dans le cadre du présent avis, il s'agit donc pour l'Autorité de répondre aux interrogations suivantes : doit-on envisager de fusionner les régulateurs de marché en Belgique ? Quels régulateurs cette fusion doit-elle concerner ?
9. C'est donc ce que l'Autorité s'efforcera de faire par le biais du présent avis.

III. Aperçu européen de quelques régulateurs « fusionnés »

10. On appelle « régulation » une grande variété d'interventions publiques de nature généralement sectorielle, allant d'actions strictement économiques (sur les prix, les quantités) aux règles de déontologie qui s'appliquent à une profession ou à la protection de la vie privée. Toutes ces interventions, qu'elles soient de nature économique ou non, peuvent affecter le fonctionnement des marchés.
11. Cet avis se limite à la régulation de nature économique, comme y invite la question posée (voir *supra*), c'est-à-dire ayant un impact direct sur les conditions d'exercice des activités économiques et visant à contrôler l'exercice d'un pouvoir de marché. Ainsi, sont exclues de ce champ les régulations ayant trait, par exemple, à l'environnement, au droit du travail, même si toutes ces régulations sont susceptibles d'avoir un impact sur l'exercice d'une activité économique, au moins indirectement. C'est également le cas de la régulation financière.
12. Qu'entend-t-on alors par « régulateurs »¹¹ ?
 - Il ne s'agit pas des régulateurs privés, comme les ordres professionnels, les organisations de régulation du sport.
 - Il s'agit des régulateurs publics, chargés de l'exécution d'une mission d'intérêt général ou relevant de l'exercice de l'autorité publique. Certains d'entre eux ont une personnalité juridique propre alors que d'autres relèvent de la compétence de ministères.
13. Le projet de fusionner des régulateurs se comprend donc comme le projet de fusionner des organismes publics chargés de l'exécution d'une mission d'intérêt général ou relevant de l'exercice de l'autorité publique.
14. Au-delà de ce point commun, ces institutions peuvent avoir des caractéristiques diverses notamment en termes d'indépendance, de personnalité juridique, de pouvoirs d'enquête ou de sanction, de structure institutionnelle, etc. Les domaines de compétence peuvent être concentrés sur un secteur, comme une industrie de réseau spécifique, ou sur une matière d'application transversale, comme le droit de la concurrence ou la protection du consommateur. Ces particularités ne sont pas sans influence en cas de projet de fusion. La fusion d'entités sans point commun pour ce qui concerne leurs missions pourrait être compliquée voire inefficace. En tout

¹⁰ *Idem.*

¹¹ P. De Bandt et A. De Bandt, « Gouvernance des régulateurs », *Revue de droit des industries de réseau, Tijdschrift voor het recht van netwerkindustrieën*, 2016/2 Gouvernance des autorités de régulation, p. 499.

état de cause, le dénominateur commun sous-tendant la fusion ne pourrait réduire les exigences d'indépendance de chaque régulateur, ancrées dans la législation européenne¹².

15. Dans d'autres pays européens, il existe plusieurs régulateurs « fusionnés », englobant sous un seul et même toit des régulateurs distincts. Le choix des matières et les types de fusion sont variés. Certaines institutions fusionnées sont le résultat d'une rationalisation institutionnelle autour d'une même matière, comme au Royaume-Uni avec l'Autorité de la concurrence et de marché (Competition and Market Authority, CMA) ; certaines institutions regroupent la régulation de plusieurs industries de réseau, comme le régulateur de la poste, les médias et les communications électroniques (Office of communications, Ofcom) au Royaume-Uni ou l'Agence fédérale des réseaux (Bundesnetzagentur, BNetzA) en Allemagne. Parfois sont regroupés le droit de la concurrence et la régulation de quelques industries de réseau, comme la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNCM) en Espagne. Parfois encore un intérêt commun, comme la protection du consommateur, est le point d'ancrage de l'entité, comme en Finlande avec l'Agence de la concurrence et de la consommation, (Kilpailu- ja kuluttajavirasto, KKV). Un assemblage de ces modèles est encore possible, comme aux Pays-Bas, avec l'Autorité des consommateurs et des marchés, (Autoriteit Consument en Markt, ACM) qui regroupe la concurrence, la régulation sectorielle et la protection du consommateur. Si les types de fusions ne sont pas uniformes, les raisons de fusionner ne le sont pas non plus.

16. De manière plus détaillée, concernant ces entités fusionnées :

- Au Royaume-Uni, la CMA est née de la fusion de l'Office of Fair Trading (OFT) avec la Consumer Commission (CC). L'objectif était de créer une autorité unique de concurrence¹³.
- Toujours au Royaume-Uni, l'Ofcom regroupe le secteur des télécommunications électroniques et le secteur postal. La fusion a regroupé cinq agences responsables de branches distinctes du secteur de la communication avec pour objectif de « *maintenir de nouvelles règles réglementaires dans le contexte d'un ensemble unique d'objectifs réglementaires et à la lumière de l'évolution du marché*¹⁴ ».

¹² L'indépendance des régulateurs des communications électroniques est ancrée dans la directive 2018/1972/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen (refonte). L'indépendance des régulateurs de l'électricité est ancrée dans la directive 2019/944/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (refonte) ; L'indépendance des régulateurs du transport ferroviaire est ancrée dans la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte) ; L'indépendance des autorités nationales de concurrence est ancrée dans la directive 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. Plus généralement, sur la question de l'indépendance : Y. Marique et E. Slautsky, *Contours d'une indépendance sous pression*, dans Les régulateurs des industries de réseau, Larcier, 2022, pp. 15-78.

¹³ Impact assessment, Strengthening competition and creating a single competition and markets authority (CMA), 15 March 2012, <https://www.gov.uk/government/publications/strengthening-competition-and-creating-a-single-competition-and-markets-authority-cma--2>

¹⁴ Communications Act 2003, Explanatory notes, Summary, point 7, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/notes/division/2>.

- En Allemagne, la BNetzA est une agence de régulation de certaines industries de réseau, compétente pour l'électricité, le gaz, les télécoms, le secteur postal et les chemins de fer. Elle est le résultat d'élargissements successifs de sa compétence initiale (le secteur postal et des télécommunications)¹⁵.
- En Espagne, la CNMC est en charge de la concurrence et de la réglementation sectorielle du gaz et de l'électricité, des communications électroniques et de l'audio-visuel, du secteur ferroviaire et des aéroports, et du marché postal. En fusionnant des autorités auparavant indépendantes, l'objectif était la cohérence entre les décisions des régulateurs, la création de synergies grâce à une vision inclusive du droit de la concurrence et de la réglementation, et la prise en compte de l'évolution des secteurs régulés¹⁶.
- En Finlande, la KKV regroupe les compétences de concurrence (lesquelles incluent la supervision des marchés publics) et de protection des droits des consommateurs. Parmi les raisons de la fusion, les économies budgétaires et une gestion plus efficace ont été mises en avant, tout comme l'existence d'un dénominateur commun des deux entités fusionnées (le fonctionnement des marchés et la protection des consommateurs), le bénéfice du partage de l'expertise sectorielle et le besoin de développer la fonction de recherche (études d'impact, priorisation, monitoring...)¹⁷.
- Au Pays-Bas, l'ACM regroupe les compétences liées à la régulation de certains secteurs (énergie, télécommunications, services postaux, transport), au respect du droit de la concurrence et aux législations relatives à la protection du consommateur. Réalisée en 2013, la fusion a été intégrée dans un plan plus général du gouvernement néerlandais visant à améliorer l'efficacité et réduire le coût du service public¹⁸. Elle a été jugée globalement satisfaisante par un rapport d'évaluation de décembre 2015¹⁹, rédigé par le cabinet de conseil Kwink Groep, qui considère qu'elle a produit des résultats positifs et atteint ses objectifs principaux :
 - Simplification des procédures : Les procédures des organismes fusionnés ont été standardisées, rendant les interactions avec les entreprises plus simples ;
 - Projets transversaux : des projets importants et complexes, particulièrement pour ce qui concerne la protection des consommateurs, ont été réalisés plus efficacement ;

¹⁵ Bundesnetzagentur, about us,

<https://www.bundesnetzagentur.de/EN/General/Bundesnetzagentur/AboutUs/start.html> .

¹⁶ OECD, Roundtable on changes in institutional design of competition authorities, note by Spain, 17 November 2014, DAF/COMP/WD(2014) 103, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2014\)103/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2014)103/en/pdf).

¹⁷ OECD, Roundtable on changes in institutional design of competition authorities, note by Finland, 17 November 2014, DAF/COMP/WD(2014) 92, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2014\)92/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2014)92/en/pdf).

¹⁸ OECD, Roundtable on changes in institutional design of competition authorities, note by the Netherlands, 17 November 2014, DAF/COMP/WD(2014)100, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2014\)100/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2014)100/en/pdf).

¹⁹ *Evaluatieonderzoek ACM : Eindrapport*, Kwink Groep, 7-12-2015.

<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2015D50816>.

- Partage des connaissances : la mise en commun des connaissances au sein d'équipes transversales a amélioré l'expertise générale ;
- Économies financières : la fusion a permis de réaliser des économies de 7,4 millions d'euros grâce à la réduction du personnel et à l'optimisation de l'utilisation des bâtiments.

Cela dit, tous les défis n'ont pas été surmontés, et c'est notamment ce que pointe un rapport d'évaluation plus récent²⁰, rédigé par le cabinet de conseil Andersson Elffers Felix (AEF) qui revient sur la période 2015-2020 en étant globalement positif sur le fonctionnement et l'organisation, tout en signalant que tous les obstacles n'ont pas encore été surmontés. AEF constate par exemple que l'ACM dispose d'une mission suffisamment claire et partagée par l'ensemble du personnel et qu'elle est globalement efficace. Certaines améliorations restent néanmoins nécessaires, AEF insiste notamment sur la nécessité pour l'ACM d'améliorer l'efficacité des procédures (le temps de traitement des dossiers reste long) et la communication (en amont : pour expliquer ce qu'elle fait, et en aval : pour expliquer ses décisions et la transparence des procédures), même si ces constats ne sont pas spécifiquement liés à la fusion.

17. Il existe également des exemples de fusions qui ont été envisagées sans avoir été au final mises en œuvre. Ainsi, en France, il a été envisagé de rassembler le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) afin de prendre en compte le lien de plus en plus étroit entre les contenus audio-visuels et internet. Parmi les difficultés liées à cette fusion, le peu de points communs entre les deux institutions a été évoqué à l'époque²¹. Le CSA est historiquement un régulateur déontologique et culturel. L'Arcep quant à elle, est un régulateur technique et économique. Le premier veille sur le message alors que le second veille sur le vecteur de ce message.
18. A la lumière de ces exemples européens, il convient de se demander *in fine* si la fragmentation et la forte spécialisation des régulateurs sont plutôt un gage d'efficacité ou de faiblesse, au regard de l'état de la concurrence sur un certain nombre de marchés en Belgique. Si des rapprochements entre régulateurs doivent s'envisager, il faudra alors se demander quels régulateurs combiner. Tel est l'objet des sections IV et V ci-dessous, avant que l'Autorité ne présente sa position de manière synthétique en conclusion. D'emblée, il convient de répondre que la question appelle une réponse nuancée. Ainsi, on identifiera des avantages et des inconvénients tant au regroupement qu'au morcellement de régulateurs (ou autorités au sens large).

²⁰ Janneke Bok-Wicherts, Daan Poot, Paul de Bijl, Floor Hoogeboom, Jasper Sluijs en Aris van Veldhuisen, *Evaluatie van de Autoriteit Consument en Markt: Evaluatieperiode 1 april 2015 tot en met 31 maart 2020*, GE43/eindrapportage, Andersson Elffers Felix, 27 november 2020, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-969588>.

²¹ Fusion CSA Arcep : les opérateurs partagés, Les Numériques, 6 octobre 2012, <https://www.lesnumeriques.com/loisirs/fusion-csa-arcep-operateurs-partages-n26408.html> ; Une fusion entre l'Arcep et le CSA à nouveau sur la table, Le Monde.fr, 25 juillet 2019, https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/07/25/une-fusion-entre-l-arcep-et-le-csa-a-nouveau-sur-la-table_5493435_3234.html.

IV. Avantages, faiblesses et défis relatifs à une fusion des régulateurs de marché

IV.1 Avantages et opportunités d'une fusion

- **Les avantages d'un mandat plus large : plus d'outils à la disposition du régulateur**

19. Les régulateurs sectoriels ou les régulateurs aux compétences éclatées sur plusieurs niveaux, avec des mandats et des ressources (humaines et financières) limités, restent souvent faibles face aux grandes entreprises, notamment dans des secteurs techniques (comme les télécommunications ou l'énergie par exemple). Ce point a été très largement développé par la littérature économique²² et se révèle problématique à divers titres pour les régulateurs.
20. L'Autorité fait face à moins d'incertitude dans la mesure où elle dispose de compétences d'enquêtes plus larges et qu'elle traite de comportements directement observables sur les marchés dans le contexte de pratiques restrictives²³.
21. Dans cette perspective, associer aux régulateurs sectoriels la vision et l'approche inquisitoriale de l'Autorité permettrait de porter un regard neuf sur des problématiques concurrentielles proches, ainsi que de combiner l'approche prospective d'un régulateur sectoriel et l'approche plutôt *ex post* d'une autorité de concurrence. Cela augmenterait l'efficacité interne des processus, la pertinence des décisions et rendrait, *in fine*, le marché plus concurrentiel au bénéfice du consommateur final.
22. Si l'asymétrie d'information est consubstantielle à la situation du régulateur, et donc ne dépend pas totalement de la taille de ce régulateur, limiter la fragmentation du paysage de la régulation sectorielle, et la plus grande spécialisation qui en découlerait, pourrait en effet se révéler efficace. En effet, en raison de cette fragmentation, les régulateurs manquent parfois des outils nécessaires pour proposer les mesures les plus efficaces. Par exemple, l'imposition d'amendes peut avoir un effet dissuasif mais ne pas induire de changement structurel durable, tandis qu'une mesure *ex ante* peut avoir cet effet. De la même façon, renforcer l'information des *consommateurs* (afin de promouvoir leur mobilité entre fournisseurs par exemple) peut parfois s'avérer beaucoup plus utile qu'imposer diverses mesures aux *opérateurs*. En bref, **plus un régulateur dispose d'outils, mieux il peut adapter son intervention au problème réel, ce qui est crucial pour aboutir à une solution efficace.**
23. Un mandat limité, dû à une division excessive du travail, peut également poser problème pour influencer l'ensemble de la chaîne de valeur. Par exemple, il est largement admis que certains acteurs numériques développent une nouvelle forme de pouvoir de marché parallèlement aux opérateurs de réseaux de communications électroniques, alors que seuls ces derniers étaient traditionnellement soumis à une régulation *ex ante* (le DMA apporte un changement à cette situation toutefois).

²² J.-J. Laffont et J. Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, 1993, Chapitre 11.

²³ En tous les cas pour ce qui concerne son cœur de métier, à savoir la sanction des pratiques anticoncurrentielles.

24. Dans ce contexte, la fusion et l'élargissement consécutif des mandats des régulateurs doivent être sérieusement envisagés afin de mieux correspondre à la réalité économique. L'exemple du Digital Markets Act, qui revient à inclure des outils *ex ante* à l'arsenal *ex post* de la Commission européenne face à la régulation des grandes plateformes, atteste de l'avantage d'une boîte à outils plus élaborée permettant d'agir plus vite et de manière plus appropriée face à des problèmes de marché.

- **Les avantages internes : économies de gamme et d'échelle**

25. En principe, une fusion permet des **économies d'échelle** ce qui donne lieu à des économies de coûts (par exemple, des frais généraux partagés) par la mise en commun de l'infrastructure et de la logistique (locaux, RH, ICT, comptabilité, traduction, communication et autres fonctions de support)²⁴.

26. Mais la réduction des coûts est également dynamique et passe par l'amélioration de l'efficacité opérationnelle qui découle la fusion.

- Fusionner les régulateurs peut en effet conduire à des **synergies opérationnelles** en harmonisant les processus et en partageant les meilleures pratiques entre les différents secteurs. Cela peut conduire à une utilisation plus efficace des ressources et à une réduction des duplications d'efforts ou de process.
- Fusionner peut également induire une **simplification des procédures** : la création d'une structure de régulation unifiée, à gouvernance unique, peut simplifier les processus de prise de décision et d'application des règles, ce qui peut réduire les délais et les coûts associés à la régulation, au bénéfice des citoyens et des acteurs du secteur. Une meilleure coordination et une communication interne plus efficace (parce que simplifiée) peuvent également améliorer la qualité de la régulation. Sur le plan procédural, les organes peuvent apprendre de leurs forces et faiblesses respectives. Elles peuvent également éviter le traitement redondant de certains problèmes par différentes autorités. Actuellement, des enquêtes parallèles sont possibles mais doivent être diligentées de manière coordonnée au regard de la dernière jurisprudence en la matière²⁵ ; cet objectif serait plus facilement atteint si les régulateurs fusionnent.

27. La réduction des coûts n'est évidemment pas le seul avantage interne : la fusion permet aussi ce que l'on appelle la « **cross-fertilisation** », qui est également vectrice d'efficacité. Le fonctionnement optimal des marchés est un objectif commun aux autorités de régulation et de concurrence. Si des liens de coopération existent déjà, la fusion de ces régulateurs est gage d'optimisation des compétences (**économies de gamme**). Être partenaires, sous le même toit, d'objectifs dégagés en commun, renforce les liens humains. Il est gage d'émulation, de fertilisation croisée des connaissances des différents métiers (p.ex. économistes, juristes, ingénieurs), des différentes méthodes de travail et d'analyse. Le partenariat institutionnalisé favorise les initiatives

²⁴ J. De Ceuster et F. Naert, B. De Groote, « Comment organiser les compétences », dans *Les régulateurs des industries de réseau*, Larcier, 2022, p. 104.

²⁵ Arrêt du 22 mars 2022, Bpost contre Autorité belge de la concurrence, C-117/20 ; voir également J. De Ceuster et F. Naert, B. De Groote, « Comment organiser les compétences », dans *Les régulateurs des industries de réseau*, Larcier, 2022, p. 92.

et les réflexions communes par une meilleure compréhension des domaines de spécialisation des uns et des autres. Cette optimisation des compétences en interne permet au régulateur d'être plus efficace dans ses actions, ce qui renforce sa crédibilité vis-à-vis du public. A l'inverse, le maintien de compétences morcelées au sein de différentes entités, s'il est un gage de spécialisation, peut en revanche donner lieu à un manque de vision globale sur les problèmes de marché et des actions à prendre.

28. La fusion pourrait également permettre une meilleure **attractivité et fidélisation des ressources humaines** : recruter des spécialistes (sectoriels, ICT,...) reste une difficulté prégnante à laquelle les régulateurs sont régulièrement confrontés. En mettant en commun leurs ressources, les régulateurs en question peuvent mieux pallier le manque de personnel adéquat et faire face plus aisément au turn-over du personnel (recruter et former les nouvelles recrues prend du temps et de l'énergie).

- **Les avantages externes de la fusion des régulateurs**

29. Pour les acteurs économiques, la fusion des régulateurs peut **simplifier et rationaliser les interactions**, et donc induire des économies de coût et de temps (du point de vue des entreprises et des consommateurs).

30. Par ailleurs, en réunissant différents régulateurs, on renforce la **cohérence des différentes interventions sur le marché et *in fine* l'efficacité de la régulation**. Les problèmes du marché peuvent être abordés de manière globale, où les approches *ex ante* (préventives), *ex post* (correctives) et fondées sur la demande (comme les mesures issues de l'économie comportementale) se renforcent mutuellement. Une approche intégrée permet également de réorienter les objectifs et les moyens de la régulation vers les domaines ayant le plus grand impact en termes de préjudice à long terme pour le consommateur. En outre, l'élargissement du périmètre induit une meilleure prise en compte des externalités liées à l'action sur le marché de chaque régulateur, voire à une internalisation de ces externalités, et donc à leur disparition. Ainsi, l'agrégation favorise les échanges entre secteurs, conduisant à l'émergence de meilleures pratiques.

31. Une approche plus large peut apporter plus de cohérence, sans pour autant uniformiser la régulation de chaque secteur. Par exemple, la question de l'accès au réseau est pertinente dans toutes les industries de réseau, même si les approches peuvent varier fondamentalement. *In fine*, l'approche intégrée permet de traiter les causes profondes des dysfonctionnements du marché plutôt que de simplement réagir aux symptômes, offrant ainsi une protection plus complète aux consommateurs. La fusion permet donc d'obtenir des résultats de plus grande envergure et plus concrets, au bénéfice des agents économiques et en particulier du consommateur final. Ce gain d'efficacité est directement lié également au processus de cross-fertilisation décrit *supra*, qui décuple la « *force de frappe* » du régulateur.

32. Dans la même perspective, fusionner les régulateurs peut **permettre la création d'une entité plus identifiable** auprès du public, ce qui renforce la reconnaissance et la crédibilité de l'organisme régulateur auprès du public et des acteurs du marché (en anglais « *watchdog* » du marché). Un régulateur unique et bien identifié peut établir une identité cohérente²⁶, simplifiant ainsi les

²⁶ Y compris visuellement, *via* le logo qui n'est pas qu'un artefact vide de sens.

interactions avec les entreprises et les consommateurs. Cette identité forte est souvent associée à une meilleure visibilité et à une communication plus claire et efficace, ce qui est essentiel pour la mise en œuvre des politiques et des régulations. Par exemple, après la fusion qui a mené à la création de l'Autoriteit Consument & Markt (ACM) aux Pays-Bas, l'ACM a pu développer une image de marque solide, facilitant la perception publique de son rôle central dans la protection des consommateurs et la promotion de la concurrence. Il pourrait en être de même en Belgique, avec la création d'un véritable régulateur de marché.

33. Ensuite, à mesure que le périmètre régulé par le régulateur s'élargit, **le risque de capture du régulateur au profit d'intérêts particuliers ou privés diminue**. En effet, du fait de sa proximité avec les entreprises régulées ou en raison d'asymétries d'information, le régulateur peut se détourner des objectifs qui lui ont été fixés : c'est ce qu'on appelle la capture du régulateur. Un principe général de la régulation est qu'il est donc nécessaire de soustraire les autorités de régulation à l'influence des groupes de pression (par exemple les opérateurs historiques et/ou dominants). Cette capture est encore davantage constatée lorsque le régulateur est faible (en termes de taille, de moyens, d'information), ce qui le conduit à se faire proposer des solutions régulées par les entités régulées – parfois sans même en être conscient²⁷. Cela peut se révéler particulièrement problématique lorsque l'on est en présence d'un acteur verticalement intégré, présent à la fois en amont et en aval, qui dispose de toute l'information sur l'ensemble de la chaîne de valeur²⁸.

IV.2 Risques et faiblesses d'une fusion

34. En premier lieu, fusionner les régulateurs de marché comporte un risque de **déspécialisation** du régulateur. La désécialisation se produit lorsque les compétences et l'expertise spécifique des régulateurs individuels se diluent dans une structure consolidée plus large. Si une organisation par services ou unités spécialisés permet, pour le régulateur fusionné, de contourner en partie ce problème, ce dernier subsiste au niveau du management et de la prise de décision : les membres de l'équipe dirigeante ne pourront pas être spécialistes de tout.
- Reprendre ici le cas hollandais peut s'avérer pertinent²⁹. L'ACM a donc été formée par la fusion de trois régulateurs distincts : Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), l'autorité de la concurrence ; Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), l'autorité de régulation des postes et des télécommunications ; Consumentenautoriteit, l'autorité de protection des consommateurs. Or, la NMa, l'OPTA, et la Consumentenautoriteit avaient chacune développé une expertise pointue dans leurs domaines respectifs. La fusion en une seule entité a soulevé des inquiétudes quant à la capacité de l'ACM à maintenir le même niveau de spécialisation

²⁷ Voir par exemple G. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, The Bell Journal of Economics and Management Science, 1971, vol. 2, n° 1, pp. 3-21; et J-J. Laffont et J. Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, 1993, Chapitre 11.

²⁸ Voir à cet égard la lettre conjointe de l'Autorité de la concurrence (France) et de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), adressée au Premier ministre et au ministre de l'économie le 20 décembre 2023, qui insiste précisément sur ce point.

²⁹ Il convient néanmoins de noter qu'aux Pays-Bas, certaines missions de l'IBPT (contrôle et gestion du spectre) ou de la CREG ne sont pas de la compétence de l'ACM mais d'une agence séparée (Agentschap Telecom) et du Ministère compétent (en ce qui concerne l'Énergie).

et de connaissance approfondie dans ces secteurs variés. En outre, la régulation des télécommunications, en particulier, nécessite une compréhension technique approfondie des infrastructures, des technologies, et des marchés spécifiques. Il était également envisageable que la fusion puisse diluer cette expertise technique, compromettant la qualité de la régulation dans ce domaine. Enfin, avec une mission élargie couvrant la concurrence, les télécommunications, et la protection des consommateurs, l'ACM pouvait être confrontée à des défis en termes de priorisation de ses ressources et de ses efforts, potentiellement au détriment d'une priorisation spécifique pour chaque domaine (voir *Infra*).

- Des préoccupations semblables ont accompagné la création de l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC). Si celle-ci est aujourd'hui reconnue pour son efficacité, sa constitution a suscité un questionnement sur une possible perte de spécialisation dans des domaines spécifiques tels que les télécommunications et l'énergie, où des connaissances techniques et détaillées sont essentielles³⁰.
- Dans cette perspective, il est également intéressant de mentionner le cas espagnol, où une marche arrière semble s'opérer avec la proposition du rétablissement de la Commission nationale de l'énergie, dont les compétences avaient été transférées à la Commission nationale des marchés et de la concurrence (ci-après "CNMC"). L'avant-projet de loi portant rétablissement de la Commission nationale de l'énergie, A.A.I., et créant le Fonds pour la gestion économique-financière des règlements des secteurs de l'électricité et du gaz, F.C.P.J. (APL) a reçu récemment un avis favorable de la CNMC³¹.

35. Lorsque la « **culture institutionnelle** » est trop différente, la fusion risque de ne pas opérer. Ces divergences, qui viennent empêcher l'action efficace du régulateur fusionné, peuvent résider dans les normes et valeurs développées par chaque institution, dans les méthodes de travail, dans des compétences du personnel difficiles à coordonner... Elles peuvent se manifester par des conflits de leadership et de gouvernance, et entraver la prise de décision. Elles peuvent également engendrer une forte résistance au changement de la part de parties fusionnées campant sur leurs positions et induire alors baisse de la motivation et de la productivité des équipes, conflits internes... Evidemment, plus la culture institutionnelle est forte et fortement ancrée, plus le changement est difficile à appréhender. On en revient à l'impératif de cohérence du mandat, couplé à celui de cohésion interne du régulateur (voir *supra*).

³⁰ Cf. I. Harper, Competition Policy Review, Final Report, mars 2015 (notamment la partie 5 – Competition Institutions, et en particulier les pages 461 et suivantes).

³¹ Il ne faut pas toutefois en tirer de conclusions hâtives et trop générales dans la mesure où le contexte espagnol est sans doute l'explication principale de cet avis favorable. En effet, la CNMC rappelle que le transfert de la compétence « énergie » a été fait en urgence, selon des modalités acrobatiques (décrets-lois royaux, ou amendements à d'autres textes réglementaires au cours du travail parlementaire) et conduisait la CNMC à ne plus pouvoir exercer pleinement sa mission centrale (voir Informe sobre el anteproyecto de ley de restablecimiento de la Comisión nacional de energía, 20 mars 2024, IPN/CNMC/007/24, notamment p. 88, <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5229796.pdf>).

36. Un troisième problème est celui du maintien de la **cohérence du mandat** dans le temps, au regard de la pluralité des missions des régulateurs sectoriels qui s'est étendue depuis leur création. Ces nouvelles missions peuvent fortement diverger des objectifs initialement fixés. Ainsi, on citera la place prépondérante que prend le volet « sécurité » dans les missions de l'IBPT ou la diversité croissante des missions de la CREG portant sur des sujets très différents des objectifs initiaux liés à la libéralisation.
37. En tout état de cause, une mission transversale au large spectre implique de concilier une pluralité d'objectifs qui peuvent éventuellement entrer en contradiction. Le régulateur, dans ce cadre « multitâche », peut être amené à privilégier les objectifs les plus accessibles ou faciles à atteindre, au détriment d'autres activités plus complexes à évaluer. Cet argument a justifié de maintenir la séparation du régulateur des télécoms et de celui des contenus audiovisuels en France alors qu'une telle fusion était envisagée en 2012 entre l'Arcep (régulateur Telecom) et le CSA (régulateur audiovisuel). Une fusion des deux régulateurs présentait en effet le risque d'une sous-évaluation des objectifs les moins facilement mesurables – ici la diversité culturelle par exemple – au profit d'objectifs mesurables comme la couverture du territoire ou l'évolution des prix.. On peut également faire référence au cas espagnol (voir *supra*), où le transfert de la compétence énergie à la CNMC a été mal conduit et se traduit aujourd'hui par une remise en cause, avec le rétablissement d'un régulateur de l'énergie séparé (CNE).

IV.3 Le périmètre idéal de la fusion : quels critères ?

38. Pour maximiser les avantages et minimiser les risques, la fusion des régulateurs doit respecter certains critères : tous les types de fusion, tous les périmètres de fusion ne se valent pas³². Il est donc possible de dégager un certain nombre de critères susceptibles de garantir le succès d'une fusion et de s'assurer que celle-ci a le bon périmètre :
- 1) Les mandats à fusionner doivent tout d'abord être cohérents entre eux. Les synergies et gains d'efficacité ont plus de chances de se produire s'il y a des points communs entre les différentes fonctions des régulateurs candidats à la fusion³³. Ainsi, on privilégiera la fusion de régulateurs aux fonctions complémentaires.
 - 2) L'identité du régulateur doit être clairement identifiable, ce qui implique que son mandat soit cohérent, clair et pas trop large ou protéiforme, au risque de créer de la confusion dans le message, voire des conflits d'objectifs. L'identité transmet en effet un message sur les priorités du régulateur et vise à attirer l'attention du public. Or l'identité peut être diluée ou trop confuse si le régulateur exerce trop de responsabilités. C'est également vrai en interne : une identité forte, des priorités clairement identifiées et établies facilitent l'action des agents, leur prise de décision et la hiérarchisation de leurs priorités quotidiennes, renforçant de ce fait l'efficacité de l'institution.

³² Voir à ce sujet l'article de W.E. Kovacic, *The ideal scope of competencies for independent regulatory agencies : the experience of the United States*, Revue de droit des industries de réseau, Tijdschrift voor het recht van netwerkindustrieën (TDIR), 2016/2 Gouvernance des autorités de régulation.

³³ Dans les mots de Kris Fonteyn (ancien président de NMa puis ACM), « *Do you have enough in common to identify common goals* », voir TDIR, p. 520.

- 3) Les ressources du régulateur fusionné doivent être suffisantes, au risque de n'être pas efficace.
 - 4) Le régulateur fusionné doit être résilient : les fonctions qui lui sont assignées doivent être durables et pouvoir être adaptées aux évolutions des conditions de concurrence et des structures de l'économie.
 - 5) La cohésion interne des équipes du régulateur fusionné doit être assurée : la fusion ne doit pas uniquement consister en la juxtaposition d'unités sans relations entre elles³⁴.
 - 6) Il importe de veiller à la prise en compte des externalités de l'action du régulateur fusionné sur l'action des autres institutions et organes décisionnels : les différentes institutions n'évoluent pas dans un paysage figé mais dynamique. Elles ne prennent pas leurs décisions « toutes choses égales par ailleurs », dans la mesure où l'action de l'un (l'octroi d'une licence par exemple) peut avoir des effets directs sur l'action de l'autre (un dossier de pratiques anticoncurrentielles dans lequel il est par exemple constaté qu'il n'existe pas de concurrence potentielle).
39. La cohérence des fonctions fusionnées et la capacité de l'institution à remplir ses objectifs (par les moyens alloués) sont sans aucun doute les critères les plus importants. Il convient de souligner qu'un projet de régulateur fusionné ne peut se faire sans bénéficier d'un soutien politique clair tout au long du processus. Même si les régulateurs indépendants sont construits pour être totalement indépendants du pouvoir politique, sans un soutien politique fort, un projet d'institution fusionnée (et *a fortiori*, un projet de fusion) sera voué à l'échec.
40. Comme on le verra, *infra*, certains périmètres de fusion cochent un nombre important de ces cases. Il en va ainsi d'une fusion de certains services du SPF Economie (chargé de la consommation et des prix) avec l'Autorité. Il en va également ainsi d'une fusion entre les régulateurs sectoriels tels que l'IBPT, le Service de Régulation du Transport ferroviaire (« SRT ») et la CREG pour ce qui concerne leurs missions relatives à la concurrence sur le marché, avec l'Autorité. Il sera expliqué *infra* en quoi les mandats de ces institutions sont au moins partiellement complémentaires.
41. Pour finir sur ce point, **la voie de la fusion doit être préférée à celle (existante) d'accords de coopération entre institutions** qui restent mutuellement indépendantes. En effet, en l'état actuel (ou même en étant éventuellement améliorés), les accords de coopération, pour efficaces qu'ils soient, ne permettent pas la pleine efficacité opérationnelle qu'autorise une fusion. Les synergies internes ne peuvent pas jouer à plein, la « cross-fertilisation » est limitée, les conflits de responsabilité ne disparaissent pas.
42. Il n'en demeure pas moins que des accords de coopération restent nécessaires sur des sujets où des liens manifestes existent mais où le rôle de chaque régulateur est clairement distinct. A ce titre on peut citer l'exemple de la coopération (en matière digitale) aux Pays-Bas entre l'ACM, l'Autoriteit Persoonsgegevens (AP) et Agentschap Telecom (AT), qui ont conclu des accords de

³⁴ Voir notamment J. De Ceuster et F. Naert, B. De Groote, « Comment organiser les compétences », dans *Les régulateurs des industries de réseau*, Larquier, 2022, p. 113.

coopération réciproque³⁵ ainsi qu'au Royaume-Uni où un accord de coopération a également été signé entre plusieurs institutions pour faciliter la régulation des questions numériques. Ainsi, la CMA, l'Information Commissioner's Office (ICO), et l'Office of Communications (Ofcom) ont formé le Digital Regulation Cooperation Forum (DRCF) en juillet 2020. La Financial Conduct Authority (FCA) a également rejoint ce forum en tant que membre à part entière en avril 2021. Le DRCF vise à renforcer la coopération entre ces entités face aux défis posés par la régulation des plateformes en ligne, avec même l'ajout d'une structure (secrétariat) qui permet de faciliter le volet opérationnel de cette coopération.

IV.4 Quels sont les défis en cas de fusion ?

43. Un projet de fusion donne lieu à une multitude de défis trop nombreux à mentionner exhaustivement dans le cadre de cet avis. Néanmoins, il est possible d'en citer quelques-uns afin de mesurer l'ampleur d'un tel projet.
44. Du point de vue de la **gouvernance**, il faut veiller à la clarté des rôles, même dans une entité fusionnée, vis-à-vis de trois acteurs : le personnel de l'entité, les entreprises régulées, et les citoyens. Le cadre dirigeant doit être organisé de manière à permettre par une délégation ciblée (par exemple vers des responsables de secteur) de gérer une organisation d'une taille plus importante que les régulateurs actuels. Le modèle de gouvernance devra être préparé en détail sur le fondement d'une étude approfondie des différents modèles existants au sein des différents régulateurs.
45. Il ne faut pas confondre la fusion des régulateurs avec une **intégration** de toutes les fonctions. Certaines d'entre elles peuvent être réellement combinées, comme certaines missions de support, telle que les RH, la traduction, ou ICT. D'autres fonctions feront plutôt l'objet d'une **coordination**, comme les fonctions d'expertise dans un domaine d'activité.
46. Une difficulté pourra être d'**harmoniser les procédures décisionnelles** qui sont actuellement différentes et spécifiques à chaque autorité.
47. Dans le contexte d'une fusion, un **rapprochement de profils différents** enrichira l'analyse et les décisions de la nouvelle entité mais l'un des défis sera d'utiliser un langage commun pour une pluralité de métiers (ingénieurs, économistes, juristes, ...), pour garantir la clarté, la crédibilité et l'efficacité du dialogue.
48. La fusion des régulateurs de marché (ou de certains d'entre eux) porte en elle le risque de l'apparition d'**objectifs potentiellement contradictoires** et le défi de la **coordination**. Ce défi est en réalité multiple :
 - Un régulateur transversal doit gérer l'équilibre entre les intérêts de différents secteurs économiques ;
 - Dans cette perspective, il peut être complexe de dégager des priorités qui font l'unanimité. Dans ce contexte, un problème d'allocation des ressources du régulateur

³⁵ L'accord de coopération entre l'Autoriteit Consument & Markt (ACM) et l'Autoriteit Persoonsgegevens (AP) est entré en vigueur le 4 novembre 2016. L'accord de coopération entre l'ACM et l'Agentschap Telecom (AT) a été signé le 18 décembre 2014 et est devenu effectif le 13 janvier 2015, <https://www.acm.nl/nl/organisatie/samenwerking/samenwerking-nationaal>

peut se poser avec une nouvelle acuité en cas de fusion. Puisque les ressources humaines et financières du régulateur sont limitées, leur allocation entre les différents secteurs (ou les différentes missions) nécessite des décisions stratégiques. Cette répartition peut entraîner des tensions ;

- La coordination des objectifs et la cohérence des actions du régulateur peuvent s'avérer être une tâche complexe. Les mesures prises pour réguler un secteur peuvent avoir des implications non intentionnelles sur un autre secteur.

49. Le système de **financement** qui diffère selon le régulateur (certains sont financés par le secteur, d'autres par une dotation) devra également faire l'objet d'une analyse afin de permettre une clef de répartition et une transparence permettant d'éviter les subventions croisées (lorsque les contributions sectorielles visent par exemple le financement d'un régulateur de secteur particulier et non le financement d'un autre secteur ou d'une activité régulatoire transversale).

50. L'**indépendance** du régulateur doit être maintenue et si besoin, créée. Il ne serait ni opportun ni justifiable de créer une entité dont seulement une partie des membres ou de ses équipes serait indépendant conformément aux exigences de la législation européenne.

V. Dans la mesure où un rapprochement était envisagé : entre quels régulateurs l'opérer ?

51. Parmi les régulateurs de marché tels que présentés *supra*, il est possible d'envisager au moins trois périmètres distincts de fusion :

- La **première possibilité** consisterait à fusionner l'ensemble des régulateurs, indépendants ou pas, pour la seule raison qu'ils sont tous, de près ou de loin, des régulateurs de marché. Cette voie, pour simple qu'elle soit, n'est sans doute ni la plus rationnelle ni la plus efficace. A titre d'illustration, il ne ferait sans doute pas grand sens de regrouper des entités ayant en charge l'économie d'un point de vue transversal avec celles qui régulent l'économie financière (FSMA) tant les spécificités et les enjeux y sont différents³⁶ et le type de mission (et donc de métier) diverge.
- Une **seconde voie** consisterait en un regroupement des régulateurs économiques sectoriels et de l'Autorité pour parvenir à la création d'une institution de régulation transversale et multisectorielle qui aurait en charge :
 - l'application du droit de la concurrence : régulation *ex post* essentiellement, via la sanction des pratiques anti-concurrentielle, même s'il existe également une mission de contrôle des structures *ex ante* (à travers le contrôle des

³⁶ Il est notable à cet égard que peu de pays aient opté pour ce type de regroupement, y compris parmi ceux qui ont largement fusionné les régulateurs économiques. La FSMA est chargée de veiller au respect des règles qui garantissent un traitement juste et équitable des utilisateurs du système financier. Par ailleurs, elle garantit la conformité du système financier aux règles assurant le bon fonctionnement, l'intégrité et la transparence des marchés.

concentrations) ainsi qu'une mission d'advocacy³⁷ qui est appelée à monter en puissance à travers la mise en œuvre d'enquêtes sectorielles ;

- la régulation des industries de réseau :
 - Les télécommunications et services postaux, aujourd'hui régulés par l'IBPT ;
 - Les énergies (gaz et électricité), aujourd'hui régulées par la CREG et les régulateurs régionaux³⁸ (CWaPE, Brugel et VREG) ;
 - Le transport ferroviaire, aujourd'hui régulé par le Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National (SRT).

52. *A priori*, le paysage de la régulation sectorielle est assez clair en Belgique :

- Une séparation stricte des rôles est consacrée par l'organisation institutionnelle ;
- Dans les secteurs où un régulateur sectoriel existe, ses attributions sont bien séparées de celle de l'Autorité, dont le rôle est transversal.

Le rôle de la régulation sectorielle est d'organiser le marché *a priori*, tandis que celui de la politique de la concurrence est de détecter et de sanctionner *a posteriori* les comportements anti-concurrentiels des opérateurs sur les marchés. Ainsi, la détermination du nombre de licences délivrées (opérateurs de téléphonie mobile), leur mode d'attribution (enchères...), les conditions d'accès à une infrastructure essentielle (réseau fibre dans les télécoms, infrastructure ferroviaire, réseaux de transport ou de distribution), ainsi que d'autres conditions éventuelles (technologies autorisées, obligations de service universel etc.) peuvent entrer dans le champ de la régulation sectorielle.

53. Les industries de réseau connaissent une régulation *ex ante* depuis la fin progressive des monopoles publics et l'ouverture à la concurrence dans le dernier quart du XXème siècle en Europe. La régulation a été pensée comme le moyen d'y garantir le développement d'une concurrence saine, et de permettre le développement d'un véritable marché intérieur, pour des secteurs initialement organisés autour d'un monopole (légal ou naturel) ou d'un opérateur historique dominant. L'objectif ultime consiste à établir un marché en concurrence permettant des prix concurrentiels et une meilleure qualité de service pour le consommateur (usager) final. En Belgique, tous les régulateurs concernés sont indépendants. Cette indépendance est double,

³⁷ La mission d'*advocacy* des autorités de concurrence, appelée également « promotion de la concurrence », consiste à encourager et à renforcer la culture de la concurrence au sein de l'économie et de la société. Cette mission va au-delà de l'application stricte des lois antitrust et des sanctions contre les comportements anticoncurrentiels et s'appuie notamment sur les dispositifs suivants : sensibilisation et éducation du public ; conseils et recommandations (au pouvoir politique, aux acteurs économiques) par le biais de la rédaction d'avis et d'enquêtes sectorielles ; évaluation des politiques publiques ; collaboration avec d'autres organismes (et notamment les régulateurs économiques).

³⁸ A noter que le regroupement à partir de plusieurs niveau appellerait également une réforme de l'Etat ce qui n'est aucunement envisagé dans le contexte de la question posée par les résolutions précitées et n'est de ce fait pas abordé dans le contexte de cet avis.

et s'entend vis-à-vis des acteurs du secteur, mais également du pouvoir politique – et il en va de même de l'Autorité.

54. Etant donné leurs missions liées au développement et au maintien de la concurrence, ces régulateurs traitent de problématiques concurrentielles³⁹, ce qui rend particulièrement cohérent d'envisager leur fusion avec l'Autorité, qui a spécifiquement en charge l'application du droit de la concurrence et la définition de la politique de concurrence, tout en ayant souvent à traiter des dossiers relatifs à ces industries de réseau régulées. Les synergies induites par une telle fusion ont donc toutes les chances d'être nombreuses entre les équipes en charge de la régulation des marchés (notamment pour des aspects liés à l'accès au réseau, le calcul de coûts de réseaux, les questions d'exclusion de marché (prix ciseaux ou exclusions techniques), etc.) d'une part et les équipes de l'Autorité d'autre part. Ce type de fusion, pour ce qui concerne les missions liées aux problématiques concurrentielles, est dès lors défendu par l'Autorité, notamment parce qu'il remplit de nombreux critères relatifs au « champ de compétences idéal » pour les régulateurs.
55. Toutefois, un certain nombre des missions des régulateurs sectoriels sont très éloignées des compétences et des préoccupations de l'Autorité, ce qui amoindrit l'intérêt de la fusion en rendant plus flou le positionnement du régulateur fusionné aux yeux du public. Or, la création et l'utilisation d'une marque forte, simple et facilement identifiable par le public, constitue également un critère important de la réussite de la fusion. Pour cela, la cohérence des mandats des régulateurs objets de la fusion doit être forte, ce qui n'est pas nécessairement le cas en l'espèce. En effet, outre ses missions relatives à l'établissement d'une saine concurrence, la CREG a notamment des missions relatives à la question de la sécurité d'approvisionnement, l'octroi d'autorisation de production et de stockage, sécurité des réseaux, etc., tandis que l'IBPT a notamment pour mission le contrôle du spectre, le contrôle des produits comprenant l'usage d'ondes hertziennes. Les missions de l'IBPT sont également élargies dans le domaine du digital et de la sécurité notamment par la mise en œuvre du Digital Service Act ainsi que la directive NIS2.
56. En conséquence, une **troisième voie** pourrait consister à regrouper les institutions de régulation en charge des questions transversales de marché, concurrence et consommation, au sens large. Cela inclurait certains services du SPF Economie (l'Observatoire des prix et l'Inspection économique) et l'Autorité. Une telle fusion fait sens par la cohérence de son approche, en unifiant les services qui ont en charge la régulation des marchés de biens et services sous toutes ses facettes (*ex post* et *ex ante*, du côté de la demande, et du côté de l'offre). Elle pose *a priori* question pour ce qui concerne la question de l'indépendance. Les services du SPF sont en effet sous la tutelle du ministre de l'Économie, contrairement à l'Autorité qui est indépendante. Ce point n'est toutefois ni rédhibitoire, ni insurmontable. De tels rapprochements ont en effet été réalisés ailleurs en Europe (Royaume-Uni par exemple mais également en Pologne⁴⁰, en Slovaquie⁴¹, au Danemark⁴²) et s'ils ont nécessité des ajustements, ils ont permis de créer des autorités reconnues comme très efficaces.

³⁹ Voir par exemple le site web du SRT, qui assigne bien à la régulation sectorielle *ex ante* l'objectif de « *prévenir ou de compenser les effets négatifs d'un manque de concurrence* », <https://www.regul.be/fr/notre-service/>.

⁴⁰ <https://uokik.gov.pl/en/what-we-do>

⁴¹ <https://www.gov.si/en/policies/business-and-economy/consumer-and-competition-protection/#:~:text=The%20task%20of%20the%20Slovenian,that%20the%20markets%20operate%20effectively>

⁴² <https://www.en.kfst.dk/about-us/tasks/>

57. Pour ce qui est du SPF Economie, celui-ci est organisé autour de sept directions générales, en plus du bureau du président et des services support⁴³. Certains services présentent un lien évident avec les missions de l’Autorité :

- La direction générale des Analyses économiques et de l’Economie internationale, en charge des analyses économiques, des études de marché, et des relations économiques internationales ;
- La direction générale de l’Inspection économique, qui joue un rôle important dans la régulation et la supervision des activités économiques pour assurer un fonctionnement équitable du marché et protéger les consommateurs. Elle supervise le respect des lois et règlements économiques. Elle contrôle les pratiques commerciales des entreprises pour prévenir et sanctionner les pratiques frauduleuses, déloyales ou abusives et elle informe les entreprises et les consommateurs sur leurs droits et obligations. La direction générale de l’Inspection économique publie des guides, organise des campagnes d’information et propose des formations pour améliorer la conformité aux réglementations ;

58. En outre, trois observatoires sont rattachés au SPF Economie, dont l’un est complémentaire par rapport à l’Autorité. Il s’agit de l’Observatoire des prix : créé en 2009 dans le cadre des compétences de l’Institut des comptes nationaux, il est rattaché à la direction générale des Analyses économiques et de l’Economie internationale. Il a pour missions l’analyse de l’évolution des prix (à la consommation), des niveaux des prix, du fonctionnement de marché et des marges.

59. Comme dans les autres pays européens qui ont opéré ce rapprochement, il y aurait une véritable cohérence à regrouper certains services du SPF Economie et l’Autorité. Comme évoqué précédemment, au Royaume-Uni, la Competition and Markets Authority (CMA) a été créée en 2014 par la fusion de la Competition Commission et de l’Office of Fair Trading (OFT). L’OFT avait des responsabilités en matière de protection des consommateurs, de droit de la concurrence et d’application des lois sur les pratiques commerciales déloyales. Cette fusion a permis de combiner l’expertise en matière de concurrence et de protection des consommateurs au sein d’une seule entité, renforçant ainsi l’efficacité et la cohérence des régulations. En Finlande, la Finnish Competition and Consumer Authority (FCCA) résulte de la fusion en 2013 de la Finnish Competition Authority et de la Consumer Agency. La FCCA a donc également pour missions la supervision des pratiques anticoncurrentielles et la protection des droits des consommateurs. Cette fusion a permis une approche intégrée des questions de concurrence et de consommation. De même, en Irlande, la Competition and Consumer Protection Commission (CCPC) irlandaise a été formée en 2014 par la fusion de l’Irish Competition Authority et du National Consumer Agency. La CCPC couvre désormais à la fois les fonctions de régulation de la concurrence et de protection des consommateurs, y compris l’application des lois de protection des consommateurs et la régulation des pratiques commerciales.

60. Le point commun à ces expériences est qu’elles associent à la compétence “concurrence”, les missions de protection du consommateur (respect de la réglementation, gestion des plaintes de consommateurs...) et d’éducation/sensibilisation du public aux problématiques des marchés de

⁴³ Les informations relatives au fonctionnement du SPF Economie proviennent du site web du SPF Economie, <https://economie.fgov.be/fr>.

biens et services (éducation des consommateurs et des entreprises, campagnes de communication...). A chaque fois, elles ont abouti à la création d'une institution clairement identifiable, au mandat particulièrement cohérent.

61. Etant donné les missions des différents services du SPF Economie telles que présentées *supra*, le même objectif pourrait être poursuivi et atteint en fusionnant l'Autorité avec la direction générale de l'Inspection économique et avec la direction générale des Analyses économiques et de l'Economie internationale (ou, à tout le moins, avec l'Observatoire des prix, dont la mission se rapproche fortement de celle de l'Autorité en matière d'enquêtes sectorielles).
62. La cohérence interne d'une telle fusion (et la cohérence du mandat regroupant ces deux aspects) est en effet très forte, de sorte que l'Autorité serait favorable à pareil rapprochement (dans la mesure où elle préserverait son indépendance imposée par le cadre européen régissant ses missions en matière de concurrence). Une telle fusion permettrait en effet de créer un seul régulateur bien identifié, en charge du marché dans son ensemble, au bénéfice du consommateur final. On se rapprocherait alors de ce qu'ont fait de leur côté le Royaume-Uni ou la Finlande et dans une certaine mesure les Pays Bas (sachant que l'ACM dispose également de compétences de régulation de secteur en énergie, poste et télécommunications).

VI. Conclusion et position de l'Autorité

63. La Belgique compte plusieurs régulateurs (CREG, IBPT, Service de régulation du transport ferroviaire, FSMA) qui exercent généralement des responsabilités sectorielles. De son côté, l'Autorité veille au respect du droit de la concurrence et définit la politique de concurrence en Belgique. Ces régulateurs fonctionnent avec des structures et des ressources différentes et sont financés différemment. Plusieurs autres États membres de l'Union Européenne ont décidé de fusionner certains de leurs régulateurs pour des raisons d'efficacité. Outre les gains d'efficacité et les économies potentielles qui peuvent être réalisés (ex. frais généraux, renforcement des capacités), la fusion des régulateurs peut conduire à une fertilisation croisée positive entre les différentes pratiques sectorielles ou fonctionnelles, et donc à des synergies importantes. Une boîte à outils plus étendue de mesures peut être utilisée pour une intervention plus efficace axée sur la résolution des défaillances du marché. Un portefeuille de compétences plus large peut également être utilisé de manière plus flexible en fonction des priorités.
64. Cela peut être réalisé sans compromis sur l'indépendance des régulateurs après une éventuelle fusion. L'indépendance est une exigence européenne pour la plupart des secteurs et également la pierre angulaire d'une action cohérente, prévisible et sur le long terme de la part de l'entité fusionnée.
65. Quel est le périmètre idéal de la fusion ? Pour l'Autorité, fusionner les entités ayant en charge la surveillance des marchés des biens et services aurait du sens (Autorité, Observatoire des prix et Inspection économique), essentiellement pour ce qui concerne la cohérence des mandats. On retrouverait alors une configuration proche de celle du Royaume-Uni, de l'Irlande ou de la Finlande notamment, avec la création d'une autorité des marchés au mandat clairement identifiable et à l'identité potentiellement très forte, centrée sur la notion de protection de la concurrence et des consommateurs.

66. La fusion de l’Autorité avec les régulateurs sectoriels aurait également du sens, à tout le moins pour ce qui concerne les compétences en lien avec les marchés et la concurrence. Toutefois, même si ce point n’est sans doute pas insurmontable, cette option donnerait naissance à une institution dont la cohérence des mandats serait moins évidente et la marque serait moins facilement identifiable par le public. En effet, comme expliqué ci-dessus, les régulateurs sectoriels ont des missions parfois très éloignées de sujets comme le fonctionnement de marché et le maintien de la concurrence.
67. En tout état de cause, l’Autorité et les autres régulateurs, conscients des synergies qui peuvent être créées et de la valeur de leurs expertises respectives, ont développé des mécanismes de coopération pour améliorer l’efficacité et l’impact de leurs actions. Au-delà des éventuelles divergences d’approche ou de positionnement, ces mécanismes marquent une volonté commune de dynamiser la réalisation de leur objectif, dans l’intérêt général. C’est un premier pas vers une fusion réussie, quelle que soit la voie choisie. A l’issue d’une étude plus approfondie de la question (étape préliminaire qui serait nécessaire à cette initiative), l’Autorité serait prête à apporter son soutien à un projet de fusion qui serait quoi qu’il en soit décidé au niveau politique et qui pourrait mener à la création d’une véritable autorité des marchés au service des entreprises et des consommateurs.
