

AUTORITÉ BELGE DE LA CONCURRENCE

Note de priorités - 2024

La présente note de priorités a été préparée par le Comité de direction de l'Autorité belge de la concurrence (« l'Autorité ») conformément à l'article IV.25 du Code de droit économique (CDE). Elle identifie les questions politiques (section 3) et les secteurs (section 4) qui guideront les interventions prioritaires de l'Autorité en 2024.

1. Contexte

Par rapport aux années précédentes, 2023 a été caractérisée par un calme relatif sur le plan économique. En général, aucun nouveau choc majeur n'est intervenu et la reprise de l'activité a été réelle. En particulier, la croissance de l'économie belge a été plus forte que celle de la zone euro, tirée par le secteur des services¹. Toutefois, le niveau de prix de certains produits et services essentiels a continué à être préoccupant et a nécessité des mesures supplémentaires en 2023. Il s'agit notamment de la réduction permanente de la TVA à 6 % des prix de l'énergie. Dans ce secteur, une combinaison de facteurs a permis d'observer une baisse des prix du gaz et de l'électricité en 2023. Les prix de gros sur les marchés de l'énergie ont chuté entre autres en raison de la diminution de la demande due à des conditions météorologiques clémentes, aux efforts d'économie d'énergie et au ralentissement de l'économie chinoise. Cette baisse des prix de l'énergie a notamment entraîné une diminution sensible de l'inflation. Alors que l'inflation globale s'élevait encore à 10,3 % en moyenne en 2022 sur la base de l'indice harmonisé des prix à la consommation, elle est tombée à 2,3 % en moyenne en 2023².

Les prix élevés dans l'industrie agroalimentaire ont fait l'objet d'une attention particulière l'année dernière. Le Vice-Premier ministre et ministre de l'Economie et du Travail Pierre-Yves Dermagne a notamment sollicité la réalisation d'une étude par l'Observatoire des prix sur les différences de niveaux de prix entre la Belgique et les pays voisins, et les explications qui peuvent sous-tendre ce phénomène³. En parallèle, le service économique de l'Autorité a mené ses propres recherches pour étayer les conclusions de l'Observatoire des prix, en se concentrant principalement sur les différences de prix des biens de consommation courante entre la Belgique et les pays voisins en amont de la chaîne de valeur agroalimentaire⁴. Il en ressort notamment que les écarts de prix moyens entre pays ont généralement évolué en faveur des consommateurs belges ces dernières années mais qu'il existe des différences

¹ Rapport annuel de la BNB (2023), "Développements économiques et financiers - Réglementation et contrôle prudentiels".

² Observatoire des prix (2024), "Analyse des prix: Rapport annuel 2023 de l'Institut des comptes nationaux - Partie I: Evolution de l'inflation en Belgique et dans les pays voisins en 2023".

³ Observatoire des prix (2023), "Comparaison des niveaux de prix à la consommation en Belgique, en Allemagne, en France et aux Pays-Bas".

⁴ Belgian Competition Authority (2024), "Recent Trends in Fast Moving Consumer Good Prices in Belgium and a Comparison with the Netherlands, France and Germany Descriptive Statistics on Retailer and Manufacturer Selling Prices Euromonitor Passport Data", Working Study CET-24.

persistantes en défaveur de la Belgique dans certaines industries et au niveau des prix de vente des fabricants.

Le secteur bancaire a également fait l'objet d'une attention particulière l'année dernière. La lenteur de la répercussion de l'augmentation des taux directeurs de la Banque centrale européenne sur les taux d'intérêt de l'épargne a suscité une inquiétude particulière, notamment quant à son association à un manque de dynamisme concurrentiel. C'est pourquoi le Vice-Premier ministre Dermagne a demandé à l'Autorité d'analyser un éventuel manque de concurrence dans les services bancaires aux particuliers. L'avis rendu par l'Autorité constate que le secteur des services bancaires de détail en Belgique est actuellement et historiquement très concentré⁵. La structure oligopolistique et une série d'autres facteurs identifiés contribuent actuellement à un fonctionnement sous-optimal du secteur, du moins en ce qui concerne la fourniture de certains services bancaires. Dépassant ce constat, l'avis suggère un certain nombre de pistes pour stimuler la concurrence dans le secteur des services bancaires de détail, et ce à structure constante afin d'éviter d'affecter sa stabilité. Ces pistes font actuellement l'objet d'un examen plus approfondi par les autorités de régulation compétentes⁶.

L'année 2023 a marqué également le début d'une vague de fusions-acquisitions dans le secteur hospitalier en Belgique, déclenchée par les difficultés financières du secteur, les contraintes du cadre réglementaire applicable, notamment en ce qui concerne la mise en réseau des établissements de soins, et les investissements nécessaires à la modernisation des infrastructures et des équipements médicaux. L'obligation de soumettre ces opérations au contrôle préalable des concentrations par l'Autorité a suscité des tensions qui ont abouti à l'exemption de principe de toutes les fusions hospitalières, à l'exception des plus importantes (cf. seuils particuliers). L'Autorité a exprimé à plusieurs reprises ses vives préoccupations à ce sujet ; si la loi s'impose à l'Autorité, elle sera particulièrement vigilante à l'avenir quant au respect des règles de concurrence par l'ensemble des acteurs de la santé, tout en tenant compte de ses spécificités.

A l'horizon 2024, les tensions géopolitiques et économiques accrues et les résultats électoraux en Belgique, en Europe et au-delà, définiront le contexte dans lequel l'Autorité continuera à appliquer les règles de concurrence. Afin d'apporter des réponses appropriées, l'Autorité s'appuiera sur les priorités de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne: mieux protéger les citoyens, renforcer la coopération et préparer notre avenir commun. Ces priorités se reflètent également dans le thème central de la *Journée européenne de la concurrence* organisée par l'Autorité en collaboration avec le SPF Economie⁷. En particulier, cette conférence se concentre sur les défis auxquels la politique de concurrence est confrontée (i) dans le cadre de la période géoéconomique incertaine actuelle, (ii) afin de promouvoir l'innovation et les opportunités sur les marchés numériques dans le contexte post-Digital Markets Act (« DMA »), (iii) en vue de contribuer à la protection et au renforcement de l'économie de

⁵ ABC (2023), "Avis de l'Autorité belge de la Concurrence relatif aux services bancaires de détail", 31 octobre 2023. Il convient de souligner que l'avis a été préparé et rédigé en moins de 5 mois et que, en outre, l'Autorité n'a pas pu mobiliser ses moyens d'enquête habituels en l'absence d'une base juridique à cet effet. Les résultats et recommandations présentés doivent être considérés à la lumière de ces limitations.

⁶ A ce sujet, voir, entre autres, « Épargne: la BNB ouvre prudemment la porte à la suppression de la prime de fidélité », L'Echo, 8 février 2024 ("*La Banque nationale a envoyé au gouvernement son avis sur l'idée de supprimer les primes de fidélité sur les comptes d'épargne qui ne favorisent pas la concurrence*"). FSMA, « Avis relatif à la prime de fidélité sur les dépôts d'épargne réglementés », 12 février 2024 (https://www.fsma.be/sites/default/files/media/files/2024-02/2024-02-12_avis_primedefidelite.pdf).

⁷ Voy. <https://economie.fgov.be/en/events/eu-competition-day-competition>.

l'UE, et (iv) dans son rôle de surveillance du secteur agroalimentaire dans le contexte de crise qui perdure.

Plus généralement, en recourant à toute l'étendue de ses pouvoirs et de ses instruments formels et informels⁸, l'Autorité continuera à contribuer activement au 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. Bien que l'Autorité exerce ses pouvoirs en toute indépendance, elle le fait toujours en contact étroit avec toutes les parties prenantes et les autres autorités publiques compétentes.

2. Priorités stratégiques pour 2024

Ces dernières années, des efforts importants ont été déployés pour développer et mettre en œuvre une stratégie de **renforcement des capacités d'action** de l'Autorité à la suite de la transposition de la directive ECN+. La revalorisation du budget de l'Autorité a permis certains ajustements structurels, notamment la refonte de la structure organisationnelle interne avec la mise en place de pratiques et de groupes de travail spécialisés, des investissements importants dans la numérisation du travail de l'Autorité et la formation du personnel, ainsi qu'une politique plus active d'instruction *ex officio*. En 2024, l'Autorité prendra de nouvelles mesures à cet égard avec, entre autres, le développement d'une stratégie de détection et de poursuite des manipulations des procédures de marchés publics et le lancement d'enquêtes sectorielles gérées par une équipe dédiée. Après l'élaboration d'un cadre méthodologique, les secteurs susceptibles de faire l'objet d'une enquête seront déterminés en conformité avec le cadre juridique applicable et en fonction des ressources disponibles et de l'expertise développée au sein de l'Autorité. En outre, pour renforcer sa capacité d'action *ex officio*, l'Autorité prévoit de renforcer sa coopération avec un certain nombre d'autorités de la concurrence d'États membres économiquement comparables, en particulier les économies ouvertes de taille moyenne, qui sont confrontées à des défis similaires en matière d'application du droit de la concurrence.

Une deuxième priorité stratégique consiste dans la poursuite du développement d'une politique active de protection de la concurrence dans le secteur **numérique**, déjà annoncée dans les priorités stratégiques 2023, qui tient compte des défis spécifiques propres à une économie ouverte de taille moyenne comme la Belgique. Outre la poursuite à titre prioritaire des infractions au droit de la concurrence dans l'économie numérique, l'Autorité prépare actuellement une **note politique** qui présentera son expérience, son approche et ses priorités afin d'assurer une dynamique concurrentielle saine et de rencontrer les défis du secteur **numérique** en Belgique. En parallèle, l'Autorité compte soutenir la Commission européenne dans l'application du « Digital Markets Act » (ou **DMA**) entré en vigueur le 2 mai 2023.

Le DMA a introduit des règles spécifiques applicables aux services de plateformes essentiels ou « core platform services » fournis par les grandes plateformes en ligne qualifiées de « contrôleurs d'accès » ou « gatekeepers », afin de rendre les marchés numériques plus contestables et plus

⁸ A cet égard, l'Autorité dispose de trois types d'instruments pour promouvoir le fonctionnement des marchés: i) les procédures formelles visant à poursuivre les infractions au droit belge et/ou européen de la concurrence; ii) le contrôle des concentrations; iii) la politique informelle de la concurrence, qui englobe un large éventail de possibilités d'intervention. En outre, l'Autorité agit également de manière indirecte en participant à des comités consultatifs internationaux et à des groupes de travail.

équitable⁹. La qualification de contrôleur d'accès et la sélection des services de plateforme essentiels soumis au DMA, ainsi que la sanction des violations de ces nouvelles règles, relèvent de la compétence exclusive de la Commission européenne. Cependant, les autorités nationales de concurrence ont un rôle à jouer afin de recevoir et traiter les signalements et plaintes concernant l'application du DMA sur leur territoire, ainsi que de contribuer à la mise en œuvre des compétences de la Commission.

Dans ce cadre, l'Autorité envisage également de publier une brochure d'information afin de sensibiliser les entreprises technologiques nationales aux opportunités offertes par le DMA. La brochure sera mise à disposition gratuitement à l'été 2024 et distribuée par l'intermédiaire d'associations professionnelles et d'autres autorités belges et européennes responsables de la concurrence et de la réglementation du secteur numérique au sens large.

En outre, la *Journée européenne de la concurrence* organisée dans le cadre de la présidence belge de l'Union européenne accorde une attention particulière à la problématique de la concurrence sur les marchés numériques dans l'ère post-DMA. Par ailleurs, certaines autorités du réseau européen de la concurrence (« REC »), dont l'Autorité, organiseront en juin 2024 la conférence "DMA - Empowering business models" afin de mettre en évidence les opportunités qu'offre le DMA pour les entreprises et l'économie européenne en termes d'innovation.

Une troisième priorité stratégique demeurera le suivi de l'application de la politique de concurrence dans le contexte de la **transition écologique et circulaire** en Belgique. En ligne avec les initiatives prises dans d'autres États membres de l'Union européenne, l'Autorité a l'intention de prendre des mesures supplémentaires pour préserver et équilibrer les incitations des acteurs économiques et les intérêts des consommateurs dans le contexte des transformations en cours des modes de production et de consommation. En particulier, l'Autorité confirme sa volonté de conseiller et d'interagir de manière informelle avec toutes les parties prenantes dans le cadre de sa politique *d'advocacy*, comme elle l'a fait récemment à propos d'une initiative visant à assurer des salaires décents dans le secteur bananier¹⁰. Cette priorité se concentrera sur le secteur agricole afin d'offrir le soutien nécessaire et de promouvoir la transparence et une approche équilibrée au profit de l'ensemble de la chaîne de valeur. Dans ce contexte, l'application de l'article 210 bis du règlement UE portant organisation commune des marchés des produits agricoles fera l'objet d'une attention particulière.

3. Secteurs prioritaires pour 2024

L'application du droit de la concurrence permet de réagir au comportement des acteurs du marché, par exemple en sanctionnant et en dissuadant les comportements infractionnels par l'imposition d'amendes, mais aussi en imposant des mesures correctives, y compris à titre provisoire, ou en rendant obligatoires les engagements proposés par les entreprises. L'impact ne se limite pas à l'effet direct des interventions sur les marchés et entreprises concernées mais s'étend aux conséquences attendues sur le comportement d'autres entreprises et à la capacité de soutenir la croissance économique.

⁹ Le DMA vise à empêcher les grandes plateformes en ligne qui jouent le rôle de "gatekeeper" pour un grand nombre d'utilisateurs d'abuser de cette fonction au détriment d'autres entreprises qui souhaitent également avoir accès aux utilisateurs de ces plateformes. À cette fin, le DMA définit une série d'obligations spécifiques que ces "gatekeepers" doivent respecter. Ces règles communes à l'ensemble du marché unique favorisent l'innovation, la croissance et la compétitivité, et facilitent l'expansion des petites plateformes, des PME et des jeunes entreprises.

¹⁰ Voir communiqué de presse n°11/2023 du 30 mars 2023: « L'Autorité belge de la concurrence évalue l'initiative de durabilité sur les salaires de subsistance dans le secteur de la banane ».

Afin d'utiliser au mieux ses ressources, l'Autorité concentrera ses interventions là où l'impact positif attendu de ses actions est le plus important, en tenant compte des ressources nécessaires pour mettre en œuvre les actions en question avec succès. Ce critère détermine dans une large mesure le caractère prioritaire des secteurs concernés. En complément, l'Autorité s'appuie sur sa propre expertise et son expérience tirée d'enquêtes précédentes, sur les résultats de la méthodologie de filtrage sectoriel de l'Observatoire des prix¹¹, et sur les signalements émanant des parties prenantes, d'autres autorités, d'instituts de recherche et du monde universitaire. Le cadre analytique complet déterminant la sélection des secteurs prioritaires est joint en annexe.

Bien que l'Autorité poursuive les infractions au droit de la concurrence dans tous les secteurs de l'économie, les secteurs mentionnés ci-dessous sont considérés comme étant prioritaires. Cependant, le fait qu'une affaire relève d'un secteur mentionné dans cette note de priorités n'empêche pas l'Autorité de considérer qu'elle ne constitue pas une priorité opérationnelle ou qu'elle ne justifie pas une enquête compte tenu des ressources disponibles.

- **Marchés publics.** Lorsque les autorités publiques souhaitent se procurer certains services, fournitures et/ou travaux auprès d'entreprises, elles doivent se conformer à la réglementation sur les marchés publics. L'un des objectifs de cette réglementation est de garantir la liberté d'accès, l'égalité de traitement et la transparence afin de créer des conditions de marché équitables pour tous les soumissionnaires intéressés. La part que représente les marchés publics dans l'économie est significative. La Commission européenne estime la valeur des marchés publics par État membre à environ 14 % du produit intérieur brut. Pour la Belgique, cela représente actuellement plus de 70 milliards d'euros sur base annuelle. Cependant, le *bid rigging* ou la collusion entre entreprises lors de la soumission des offres - par exemple sous la forme d'un partage des marchés - ainsi que l'ingérence dans la rédaction des cahiers des charges, vont à l'encontre des objectifs des procédures de passation des marchés publics et compromettent la concurrence libre et non faussée, ce qui entraîne une augmentation des coûts pour les pouvoirs adjudicateurs, au détriment de la collectivité.

Afin d'assister les acheteurs publics à comprendre les dangers d'une telle collusion dans les marchés publics, l'Autorité a publié en 2017 un guide qui décrit les conditions de marché pouvant faciliter le *trucage des offres* et donne des conseils aux pouvoirs adjudicataires sur la façon d'éviter de tels arrangements¹². Outre la mise à jour de ce guide, l'Autorité développe aujourd'hui de nouveaux outils de détection, en coopération avec d'autres autorités de concurrence et la Commission européenne, en se concentrant sur l'utilisation des données d'*eProcurement*, et prévoit de développer une politique de sensibilisation pour aider les acheteurs à détecter et à signaler les pratiques suspectes.

En outre, l'Autorité continuera à prendre toutes les mesures appropriées à l'encontre des entreprises coupables de *bid rigging*, et donnera la priorité à certaines enquêtes formelles en cours à cet égard. Le *bid rigging* dans le secteur de la construction fera l'objet d'une attention particulière. En effet, le secteur de la construction apparaît depuis plusieurs années dans

¹¹ L'examen horizontal de l'Observatoire des prix permet de déterminer quels sont les secteurs qui présentent un risque accru de concurrence moins efficace sur le marché.

¹² Autorité belge de la concurrence (2017), "Collusion dans les marchés publics: Un guide pour les acheteurs publics".

l'enquête de marché de l'Observatoire des prix¹³ comme faisant partie des secteurs présentant un risque élevé de distorsions de concurrence et ce à tous les niveaux de la chaîne de valeur, de la production au commerce de gros et de détail, en passant par la location. En raison de l'importance du secteur et des indications préoccupantes de l'Observatoire des prix, l'Autorité fera preuve d'une vigilance particulière à l'égard d'éventuelles infractions dans la passation de marchés publics pour les projets de construction.

- **Industrie agroalimentaire.** Le secteur agroalimentaire est sous pression depuis plusieurs années. Bien que le niveau général de l'inflation ait significativement diminué au cours des derniers mois, l'inflation dans le secteur alimentaire continue à contribuer de manière significative à l'évolution générale des prix. A l'avenir, l'Autorité continuera à suivre de près l'évolution des prix et de l'inflation, en particulier dans l'industrie alimentaire. En effet, le niveau d'inflation de ces dernières années a mis en évidence d'importantes défaillances de marché et mis en lumière l'existence de pouvoirs de marché dans un contexte de tensions croissantes dans les chaînes de valeur entre fabricants et détaillants, mais également en amont, entre agriculteurs et transformateurs. Au regard des particularités du secteur, l'Autorité sera particulièrement attentive en 2024 aux mécanismes de formation des prix, aux éventuelles contraintes territoriales d'approvisionnement et aux transformations en cours dans le secteur agricole vers des modes de production et de consommation plus durables.

En 2023, l'Autorité a collaboré avec l'Observatoire des prix dans l'élaboration de son récent rapport sur les écarts de prix transfrontaliers et a mené sa propre étude de marché pour étayer les conclusions de l'Observatoire des prix (voir introduction)¹⁴. Dans les mois à venir, les résultats de cette étude seront examinés de manière plus approfondie en vue d'en analyser les causes et d'élaborer des recommandations. En outre, l'Autorité continuera à veiller à ce que les pratiques anticoncurrentielles n'alimentent pas davantage les hausses de prix dans le secteur et à ce que les acquisitions anticoncurrentielles qui conduisent, ou même visent, à faciliter les hausses de prix par le biais de l'exercice d'un pouvoir de marché accru, ne soient pas autorisées.

De la même façon, l'Autorité sera attentive aux vulnérabilités dont a déjà témoigné le secteur agroalimentaire belge dans le passé en ce qui concerne le maintien d'un environnement concurrentiel sain. A titre d'illustration, les contrats entre le secteur de la distribution et ses fournisseurs peuvent dans certains cas avoir des effets anticoncurrentiels, notamment lorsque les fournisseurs restreignent la liberté des distributeurs de déterminer leurs prix de revente, ou que les distributeurs s'engagent dans certaines formes de coordination, même indirectement. En novembre 2023, l'Autorité a également ouvert une enquête d'office sur un éventuel abus de

¹³ Entre autres, l'enquête 2022 a confirmé que la fabrication de chaux et de plâtre présente l'indicateur composite le plus élevé, et la fabrication de **briques**, d'articles en plâtre pour la construction et de ciment ressort également de l'analyse comme des secteurs préoccupants. En outre, l'étude montre que la fabrication de matériaux de construction en **terre cuite**, en **chaux**, en **plâtre** et en **ciment** présente une différence de marge significative en faveur de la Belgique par rapport à la moyenne des pays voisins, tant en termes de niveau que d'évolution. Plusieurs secteurs des services et du commerce dans la construction affichent également une augmentation de la marge nette, notamment dans la promotion de projets de construction, ainsi que dans le commerce de gros de bois et de matériaux de construction, le commerce de détail de quincaillerie, de peinture et de verre, ainsi que le commerce de gros de machines de construction.

¹⁴ Belgian Competition Authority (2024), "Recent Trends in Fast Moving Consumer Good Prices in Belgium and a Comparison with Netherlands, France and Germany Descriptive Statistics on Retailer and Manufacturer Selling Prices Euromonitor Passport Data", Étude de travail CET-24-001.

dépendance économique dans le secteur agricole, après qu'une enquête préliminaire ait révélé des indices sérieux d'une possible infraction. L'Autorité assistera aussi le législateur en lui prodiguant tous les conseils nécessaires dans le cadre d'initiatives législatives éventuelles. Enfin, le développement d'une politique de concurrence effective dans le secteur agroalimentaire a également fait l'objet d'une attention particulière lors de la *Journée européenne de la concurrence*.

- **Numérisation de l'économie.** L'économie numérique a retenu l'attention de nombreuses autorités de concurrence ces dernières années. Plusieurs initiatives ont également été prises au niveau réglementaire, y compris l'adoption du Digital Markets Act (« DMA ») entré en vigueur au printemps 2023 et auquel les "gatekeepers" avaient jusqu'au 6 mars pour rendre leurs pratiques conformes. L'Autorité belge de la concurrence a été désignée comme l'autorité habilitée à veiller au respect du DMA au niveau national et des pouvoirs spécifiques lui ont été conférés à cette fin¹⁵. Cela signifie que l'Autorité belge pourra dorénavant recevoir des signalements et des en cas de non-conformité au DMA sur le territoire national, ainsi que mener des enquêtes et échanger des informations avec la Commission européenne dans le cadre de la mise en œuvre du DMA.

Les entreprises numériques se caractérisent souvent par d'importantes économies d'échelle, des effets de réseau directs et indirects de nature à renforcer leur pouvoir de marché, et la capacité de développer leurs services et/ou leurs algorithmes grâce à l'accès à de grandes quantités de données (personnelles) détaillées. L'Autorité sera particulièrement attentive aux éventuels abus de position dominante, abus de dépendance économique et autres infractions au droit de la concurrence qui résulteraient de la transformation numérique, notamment dans le secteur des services, y compris les services aux entreprises et aux autorités et collectivités publiques. Plusieurs nouveaux business modèles visent à apporter une réponse compétitive au pouvoir de marché accru des géants internationaux de la technologie. Néanmoins, il convient d'être vigilant pour s'assurer que ces initiatives et d'autres tentatives de récolter les bénéfices de la révolution numérique ne créent pas de nouvelles restrictions de concurrence, y compris sous la forme de plateformes locales disposant d'un pouvoir de marché significatif.

- **Infrastructures numériques et secteur des télécommunications**¹⁶. Le secteur des télécommunications demeure une priorité pour l'Autorité à deux niveaux : le déploiement des infrastructures de nouvelle génération, en particulier les réseaux de fibre optique, et le niveau général des prix. La Belgique est particulièrement en retard dans le déploiement des réseaux de fibre optique, alors que le déploiement de la 5G s'est accéléré ces derniers mois. Le déploiement à grande échelle de ces réseaux ouvre une série de nouvelles opportunités et conditionne la poursuite de la numérisation de diverses industries et l'offre de services innovants aux consommateurs. Une possible coopération entre opérateurs de réseaux pour faciliter ces déploiements soulève naturellement des préoccupations du point de vue du maintien d'une

¹⁵ Loi du 29 mars 2024 exécutant le règlement (UE) 2022/1925 du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique, *M.B.*, 3 mai 2024.

¹⁶ Le screening horizontal du SPF Économie identifie une série de secteurs qui méritent une attention particulière, dont les télécommunications (NACE 61). Voy. Observatoire des prix (2022), "Forces du marché en Belgique et évolution des marges" (parmi les secteurs de services, les télécommunications filaires (6110) présentent l'indicateur composite le plus élevé et les télécommunications sans fil (6120), constituent l'un des secteurs où les marges nettes ont été renforcées).

concurrence effective à moyen et long terme. C'est pourquoi l'Autorité a enquêté ces dernières années sur l'accord de coopération entre Proximus et Orange concernant la mutualisation de leurs réseaux mobiles, incluant la 5G, par exemple¹⁷. Récemment, l'Autorité a exprimé sa volonté d'évaluer les projets de coopération qui faciliteraient le déploiement des réseaux de fibre optique et de travailler en étroite collaboration avec l'IBPT pour évaluer leurs risques et leurs avantages (en termes, par exemple, de portée, de rapidité de déploiement et de conditions d'accès). L'Autorité est déterminée à mobiliser les ressources nécessaires pour évaluer les bénéfices de ce type de coopération et les conditions de leur réalisation au regard du cadre juridique applicable.

Par ailleurs, les niveaux de prix demeurent une réelle préoccupation en Belgique. Suite à l'acquisition de VOO par Orange l'année dernière, trois acteurs majeurs sont aujourd'hui actifs sur le marché belge. La nouvelle dynamique résultant de cette transaction sera suivie de près par l'Autorité. En outre, toute nouvelle consolidation sur les marchés des télécommunications fera l'objet d'un examen approfondi, en étroite collaboration avec la Commission européenne et l'IBPT. En ouvrant une enquête *ex officio* à la suite de l'annonce de la reprise d'EDPnet par Proximus, l'Autorité a démontré sa vive préoccupation à l'égard de la croissance non-organique des opérateurs historiques sur des marchés où les niveaux de concentration sont élevés. Ce faisant, l'auditeur général de l'Autorité s'est appuyé sur l'arrêt *Towercast* de la Cour de justice de l'Union européenne¹⁸, qui a confirmé le pouvoir des autorités de concurrence nationales d'appliquer le concept d'abus de position dominante aux concentrations non notifiables, et ce sans condition et/ou restriction indépendante de la transaction en question. A la suite de l'acquisition d'EDPnet par Citymesh et du développement de son partenariat avec l'opérateur DIGI, l'Autorité s'attend à un renforcement de la concurrence au bénéfice des consommateurs et des entreprises. L'Autorité demeurera néanmoins particulièrement vigilante et n'hésitera pas à prendre les mesures nécessaires pour empêcher les tentatives d'élever des barrières à l'entrée et/ou à l'expansion dans le secteur des télécommunications à l'avenir.

- **Santé et industrie pharmaceutique.** Le secteur de la santé constitue à nouveau une priorité pour l'Autorité. Un système de santé performant, facilement accessible et de haute qualité, est fondamental pour la société et l'économie. Malgré le niveau élevé de réglementation, il est essentiel que les différents acteurs du secteur conservent les incitations adéquates pour continuer à offrir des soins de qualité aux meilleures conditions possibles et pour utiliser efficacement les fonds publics alloués dans l'intérêt des patients.

Malgré son caractère réglementé et principalement non lucratif, le secteur hospitalier est bien un secteur économique à part entière générant un chiffre d'affaires annuel d'environ 20 milliards d'euros, dont la majeure partie (environ 70%) est générée par des structures privées, et employant des dizaines de milliers de travailleurs. La Belgique connaît actuellement une vague de fusions et d'acquisitions dans le secteur hospitalier. Ces opérations sont en principe exemptées du contrôle préalable des concentrations depuis mai 2024, à moins qu'elles n'impliquent des structures hospitalières particulièrement importantes (cf. seuils de notification

¹⁷ Décision n° BMA-2022-P/K-45-AUD du 23 décembre 2022 dans l'affaire MEDE-P/K-19/0035, Telenet Group NV et Telenet BVBA c. Proximus NV et Orange Belgium NV.

¹⁸ CJUE 16 mars 2023, C-449/21, ECLI:EU:C:2023:207 (*Towercast*).

adaptés)¹⁹. Dans l'exercice de ses compétences résiduelles, l'Autorité continuera à surveiller l'évolution de la consolidation du secteur hospitalier, notamment dans les régions les moins peuplées. En outre, l'Autorité n'hésitera pas à prendre les mesures appropriées à l'encontre des éventuelles pratiques anticoncurrentielles des établissements de soins et des professionnels de santé, notamment en ce qui concerne les frais et honoraires non réglementés.

L'industrie pharmaceutique, étroitement liée au secteur de la santé, reste également une priorité pour l'Autorité. Plusieurs enquêtes dans ce secteur ont été menées à bien ces dernières années. En 2023, le Collège de la concurrence a notamment condamné Novartis à une amende de 2 782 808 euros pour abus de position dominante collective²⁰ et le grossiste pharmaceutique CERP à une amende de 779 000 euros pour sa participation à une entente dans la distribution de produits pharmaceutiques²¹. La vigilance de l'Autorité continuera à l'avenir à s'exercer à tous les niveaux de la chaîne de valeur, que ce soit à propos des prix fixés par les laboratoires, de la concurrence entre grossistes-répartiteurs, ou de la dynamique concurrentielle et l'innovation au niveau des pharmacies.

- **Services aux entreprises et aux consommateurs.** Le bon fonctionnement des marchés de services est essentiel à notre économie. De nombreux services fournissent l'assistance nécessaire aux consommateurs ou aux entreprises dans la réalisation de projets ou décisions économiques. Il s'agit notamment des services financiers, y compris les services bancaires/de paiement et d'assurance, des services juridiques, des services de comptabilité, des services de sécurité et des services de contrôle de la qualité.

Plusieurs de ces services et professions sont réglementés afin de protéger les utilisateurs. Cela signifie que seules les personnes ou les entreprises qui remplissent les conditions nécessaires sont autorisées à fournir les services en question. Cette protection de la qualité est très importante pour l'utilisateur, mais elle n'est pas nécessairement un gage de fonctionnement sain du marché et peut même restreindre ou fausser la concurrence, comme l'a notamment souligné l'avis rendu en 2023 par l'Autorité concernant le secteur bancaire de détail²², ainsi que les enquêtes menées ces dernières années par l'Observatoire des prix concernant les services juridiques, les services comptables, les services d'architecture et d'ingénierie, ainsi que les agents immobiliers et les notaires²³.

L'Autorité continuera à être particulièrement vigilante afin de s'assurer que le droit de la concurrence soit respecté dans l'industrie des services, qui fait aussi l'objet d'une numérisation croissante, et plaidera en faveur de la révision des réglementations spécifiques du marché et des

¹⁹ Art. 57 de la loi du 29 mars 2024 portant exécution du règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 concernant des marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 et modifiant diverses dispositions relatives à l'organisation et aux compétences de l'Autorité belge de la concurrence, *M.B.*, 3 mai 2024, p. 49179.

²⁰ Décision ABC-2023-P/K-02 du 23 janvier 2023 dans l'affaire CONC-P/K-14/0026 Test-Achats contre Novartis et Roche.

²¹ Décision ABC-2023-I/O-33 du 23 octobre 2023 dans l'affaire CONC-I/O-16/0034 Grossistes en produits pharmaceutiques.

²² *Ibid.* note de bas de page 5.

²³ Observatoire des prix (2018): « Analyse des prix - Rapport annuel 2017 de l'Institut des comptes nationaux: Analyse des performances du marché pour les services juridiques, les services comptables, les services d'architecture et les services d'ingénierie »; Observatoire des prix (2020), « Analyse des prix Rapport annuel 2019 de l'Institut des comptes nationaux: Volume IV. Analyse du fonctionnement du marché pour les agents immobiliers en Belgique »; Observatoire des prix (2021), « Analyse des prix - Le fonctionnement du secteur notarial en Belgique ».

réglementations professionnelles si elles contiennent des restrictions disproportionnées par rapport à la poursuite d'objectifs d'intérêt public.

- **Energie.** L'énergie représente un poste de coûts important, tant pour les consommateurs que pour de nombreuses entreprises. Ces coûts dépendent largement du prix du gaz et de l'électricité sur les marchés de gros. Contrairement à 2022, les prix de l'énergie ont fortement baissé au cours des premiers mois de 2023 et ont été plus stables à partir d'avril 2023, avec une nouvelle baisse au cours des premiers mois de 2024. Bien que la situation se soit donc sensiblement améliorée, les événements de ces dernières années ont démontré la sensibilité du marché de l'énergie à une série de facteurs externes difficilement prévisibles et contrôlables, susceptibles d'entraîner des conséquences financières importantes pour les consommateurs finaux. En outre, les tensions géopolitiques mondiales sont toujours d'actualité, ce qui signifie que de nouveaux chocs sur les marchés de l'énergie ne sont pas à exclure.

Compte tenu de l'importance du coût de l'énergie pour les entreprises, l'Autorité doit veiller à ce que les fournisseurs de gaz et d'électricité ne profitent pas de la situation tendue sur les marchés pour mener des politiques anticoncurrentielles, surtout dans un contexte de sortie partielle du nucléaire et compte tenu de la nature particulièrement concentrée du secteur en Belgique. Dans ce cadre, l'Autorité se concentre à la fois sur le commerce de gros sur lequel opèrent les producteurs, les négociants et les clients de gros, et sur la fourniture au détail destinée aux consommateurs et aux clients professionnels. L'Autorité est également en contact étroit avec la CREG, le régulateur fédéral de l'énergie en Belgique, ainsi qu'avec les régulateurs régionaux.

Parmi les problématiques qui suscitent une attention particulière figure la réalisation de profits exceptionnels (« windfall profits ») par les producteurs et négociants en cas de fortes tensions entre l'offre et la demande²⁴. L'Autorité s'intéresse également à la réponse de l'industrie aux modifications des cadres réglementaires applicables, en particulier en ce qui concerne les énergies renouvelables et la distribution. Enfin, l'Autorité continuera à surveiller les pratiques des fournisseurs de services liés à l'énergie et à prendre les mesures nécessaires pour protéger les consommateurs.

7 juin 2024

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

²⁴ En 2019, une loi adoptée le 22 avril 2019 a introduit le mécanisme de rémunération de la capacité (CRM). Ce mécanisme est conçu pour assurer la sécurité d'approvisionnement à long terme du pays dans la perspective de la fermeture définitive des centrales nucléaires entre 2023 et 2025. Le mécanisme vise à permettre aux détenteurs de capacités sélectionnés d'obtenir un soutien à hauteur de leur "argent manquant". Toutefois, pour empêcher les participants de réaliser des "bénéfices exceptionnels", il est prévu que les détenteurs de capacités devront rembourser une partie de leurs revenus du marché de l'électricité s'ils dépassent une certaine limite prédéterminée représentant un niveau de prix considéré comme (très) élevé.

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

Afin d'utiliser au mieux ses ressources, l'Autorité belge de la Concurrence concentrera ses interventions là où l'impact positif attendu de ses actions est le plus important, en tenant compte des ressources nécessaires pour mener à bien ces actions. Elle doit trouver le bon équilibre pour y parvenir:

- entre les affaires relativement simples, où les infractions les plus évidentes sont poursuivies, et les affaires plus complexes ou innovantes présentant une valeur ajoutée pour la jurisprudence ;
- entre les ententes, les restrictions verticales, les abus de position dominante, et les abus de dépendance économique ;
- entre les cas qui peuvent être résolus dans un délai relativement court et ceux qui nécessitent une période d'investigation plus longue ;
- entre les différents secteurs économiques, afin d'assurer un équilibre entre, d'une part, les secteurs stratégiques d'un point de vue macroéconomique et, d'autre part, d'autres secteurs, d'une importance stratégique moindre, mais auxquels le droit de la concurrence s'applique également.

Comme c'est le cas pour les autres autorités de concurrence, l'Autorité prend en compte quatre facteurs pour évaluer l'importance d'une affaire :²⁵

- **Impact** - L'Autorité évaluera le dommage direct causé par l'infraction faisant l'objet de la plainte dans le secteur où l'infraction a eu lieu, non seulement en termes de prix pratiqué mais aussi en termes d'impact sur la qualité du produit ou du service fourni aux consommateurs. Elle tiendra également compte de divers effets indirects, tels que l'effet dissuasif d'autres infractions dans des secteurs connexes et l'impact sur la chaîne de valeur lorsque l'infraction faisant l'objet de la plainte a une incidence sur son fonctionnement.
- **Importance stratégique** - L'ouverture d'une enquête sur une infraction présumée peut revêtir une importance stratégique pour l'Autorité lorsqu'elle considère que le secteur dans lequel l'infraction a eu lieu est prioritaire (voir ci-dessus la liste des secteurs prioritaires pour 2023), ou lorsqu'elle souhaite clarifier une interprétation de la loi et que l'affaire peut avoir valeur de précédent. Toutefois, si l'Autorité estime que d'autres institutions sont mieux placées pour traiter le problème spécifique, son importance stratégique sera réduite.
- **Risques** – L'Autorité sera moins encline à investir des ressources dans l'instruction d'une infraction lorsqu'il existe un risque important que l'enquête n'aboutisse pas à un résultat utile.
- **Ressources** - L'Autorité prendra également en compte les ressources nécessaires pour entamer ou poursuivre une enquête, et déterminer le calendrier des enquêtes.

*

²⁵ Voir notamment "[CMA Prioritisation Principles](#)".