

Décision d'ouverture d'une enquête générale relative aux mécanismes et aux pratiques sectorielles de révision et d'indexation des prix en Belgique

06/02/2025

Table des matières

I. <i>Executive Summary</i>	3
II. Introduction	5
III. La problématique inflationniste en Belgique.....	6
III.1 Persistance de l'inflation.....	6
III.2 Les enjeux de la répercussion des coûts sur la dynamique concurrentielle.....	7
IV. L'indexation des prix en Belgique	8
IV.1 Le cadre juridique : interdiction de principe de l'indexation générale automatique, mais nombreuses exceptions et dérogations.....	8
IV.1.1 Le cadre général (art 57 loi 30 mars 1976).....	9
IV.1.2 Exceptions et dérogations de la loi : aperçu illustratif et non-exhaustif.....	10
IV.1.3 Autres exemples de pratiques sectorielles d'indexation.....	13
IV.2 La réforme en cours de l'article 57 de la loi du 30 mars 1976 et les deux avis du Conseil central de l'économie	13
V. Analyse préliminaire des risques concurrentiels.....	14
V.1 Les risques concurrentiels en pratique : coordination des comportements et risque collusif ..	14
V.1.1 Les risques liés aux mécanismes d'indexation.....	14
V.1.2 Les indexations de prix et les comportements facilitateurs de collusion.....	16
V.2 Identification des pratiques et secteurs exposés à un risque élevé.....	17
VI. Décision d'ouverture d'une enquête générale.....	18
VI.1 Objectifs de l'enquête.....	19
VI.2 Echancier.....	19
VI.3 Identification des parties prenantes.....	19
VII. Conclusion.....	20

I. Executive Summary

1. La présente note explique que l’Autorité belge de la concurrence (ci-après « l’Autorité ») ouvre une enquête générale visant à étudier les mécanismes et les pratiques sectorielles de révision et d’indexation des prix en Belgique.

2. Cette décision d’enquête générale est motivée par le contexte inflationniste que traverse l’économie belge depuis plusieurs années, qui a révélé des indices de dysfonctionnements dans certains secteurs de l’économie, et par le rôle que peuvent jouer les mécanismes et pratiques sectoriels de révision et d’indexation des prix dans ce cadre.

3. La préoccupation que l’enquête générale vise à objectiver porte sur une possible persistance de prix plus élevés en Belgique en raison du caractère potentiellement anticoncurrentiel de certains mécanismes sectoriels de révision et d’indexation des prix pouvant interférer avec le fonctionnement efficace des marchés, au détriment des consommateurs et *in fine* du bien-être économique général.

4. Plus précisément, il s’agit d’analyser si, dans quelle mesure et à quelles conditions certains mécanismes et pratiques sectorielles de révision ou d’indexation généralisée, qui ajustent les prix automatiquement et/ou régulièrement, présentent un lien avec l’inflation (notamment en exploitant de manière inappropriée les variations de l’inflation) et peuvent maintenir ou renforcer les dynamiques inflationnistes. À cette fin, l’enquête se penchera en particulier sur les secteurs présentant des indications de dysfonctionnement, en s’appuyant notamment sur les études et analyses de l’Observatoire des prix et de la Banque nationale de Belgique (ci-après « BNB »).

5. En pratique, l’enquête vise à :

- a. Répertorier les (types de) mécanismes et pratiques sectorielles de révision et d’indexation des prix en place en Belgique, et les évaluer au regard du cadre réglementaire applicable.
- b. Parmi ces mécanismes et pratiques, identifier ceux dont la composition, le développement, la mise en œuvre et/ou les effets présentent des tensions et/ou des risques de contradiction avec les règles de droit belge et européen de la concurrence. A l’inverse, l’enquête identifiera également les pratiques qui peuvent être considérées comme justifiées et être utilisées comme pratiques de référence.
- c. Analyser de quelle manière les pratiques identifiées comme présentant des risques de contradiction avec les règles de droit de la concurrence peuvent influencer sur le niveau des prix des produits et/ou services des entreprises concernées, sur le niveau plus général des prix dans certaines catégories de services et/ou de biens, et finalement sur la répartition du bien-être entre agents économiques, et en particulier le bien-être des consommateurs belges.
- d. Formuler des conclusions et des recommandations concrètes à l’intention des parties prenantes, notamment les responsables politiques et les régulateurs concernés, les entreprises et les fédérations sectorielles qui les représentent. D’éventuelles analyses plus approfondies de certains secteurs ou concernant certaines pratiques spécifiques pourront également être envisagées.

6. L'enquête générale sera réalisée en étroite collaboration avec les associations professionnelles et les entreprises, les (associations de) consommateurs, les régulateurs concernés, et les experts compétents. Sa durée envisagée est de 13 mois, incluant une phase de consultation publique.

7. Au regard de ce qui précède, le Comité de direction de l'Autorité décide d'ouvrir une enquête générale conformément à l'article IV.47 du Code de droit économique.

*

II. Introduction

8. La Belgique se situe ces dernières années parmi les pays faisant l'expérience d'un taux d'inflation comparativement élevé pour certaines catégories de produits et de services et, depuis mars 2024, de façon générale¹. Compte tenu du lien reconnu entre l'inflation et les problématiques concurrentielles², il est légitime de s'interroger sur les liens possibles entre la vulnérabilité de l'économie belge aux dynamiques inflationnistes, d'une part, et le degré d'intensité concurrentielle qui y prévaut, d'autre part. Dans le cadre d'une telle réflexion, à l'instar de la BNB dans le passé³, il apparaît également légitime d'analyser les mécanismes et pratiques qui pourraient alimenter les dynamiques inflationnistes et, en particulier, de se demander si les pratiques d'indexation des prix contribuent le cas échéant au phénomène inflationniste ou s'appuient sur lui (à travers des indices généraux), voire l'amplifient⁴.

9. Par le biais d'une enquête générale, l'Autorité envisage dès lors d'identifier et d'analyser les enjeux concurrentiels associés à ces mécanismes et pratiques sectorielles de révision et d'indexation de prix. Il s'agit de s'interroger sur les mécanismes et les pratiques qui posent des risques de contradiction avec les règles de droit de la concurrence et, à l'inverse, sur ceux qui ne présentent pas (ou moins) de risques, ouvrant ainsi la possibilité pour les acteurs économiques de s'en inspirer.

10. L'Autorité dispose en effet de la compétence de procéder à des enquêtes générales ou sectorielles⁵, à côté de ses missions de détection et de sanction des pratiques anticoncurrentielles, ainsi que de contrôle des opérations de concentration. Ces enquêtes peuvent être ouvertes à l'initiative de l'Autorité, ou sur saisine du Ministre.

11. L'article IV.47 du CDE contient les dispositions relatives à l'exercice de cette compétence⁶. Il dispose : « *Le Comité de direction peut, à la requête du président, du ministre ou du ministre ayant le secteur concerné dans ses attributions, décider que le président procède à une enquête générale ou sectorielle, s'il existe des indices de dysfonctionnement d'un marché. Le cas échéant, le président peut demander à l'auditeur général que l'auditorat coopère à une enquête générale ou sectorielle. Les dispositions de l'article IV.40, de l'article IV.40/1, et de l'article IV.41 s'appliquent par analogie à l'enquête.* »

12. L'ouverture de ce type d'enquête est donc une prérogative du Comité de direction. L'initiative en revient au président de l'Autorité dans le cas des enquêtes ouvertes par auto-saisine, ce qui est le cas en l'espèce, ou au ministre compétent dans le cas des enquêtes ouvertes sur saisine externe.

13. La présence d'indices de dysfonctionnement du marché est le critère qui préside à la décision d'ouverture.

¹ Observatoire des prix, « Analyse des prix Rapport semestriel 2024 de l'Institut des comptes nationaux : Evolution de l'inflation en Belgique et dans les pays voisins au premier semestre 2024 », SPF Economie, 2024, p. 3. Pour les statistiques comparatives récentes : voir « Inflation | ECB Data Portal ».

² OCDE, « Concurrence et inflation », Direction des affaires financières et des entreprises, Comité de la concurrence, 15 novembre 2022, Note de référence du Secrétariat, p. 34.

³ Banque nationale de Belgique, « Indexation en Belgique : ampleur, nature, conséquences pour l'économie et alternatives possibles », Banque nationale de Belgique, 2012, Note, p. 1.

⁴ Il est d'ailleurs possible de constater l'existence d'initiatives récentes envisageant de modifier la loi relative aux clauses de révision des prix (article 57 de la loi du 30 mars 1976 relative aux mesures de redressement économique).

⁵ Voir article IV.47 CDE.

⁶ Article 3 de la loi du 2 mai 2019 portant modifications du livre 1er "Définitions", du livre XV "Application de la loi" et remplacement du livre IV "Protection de la concurrence" du Code de droit économique, MB 24 Mai 2019.

14. D'un point de vue procédural, les dispositions relatives aux procédures d'instruction menées par l'Autorité sont applicables par analogie. Cela concerne en premier lieu les pouvoirs d'enquête des agents réalisant les enquêtes sectorielles ou générales. Mis à part la possibilité de procéder à des perquisitions, qui n'existe pas dans le cadre des enquêtes sectorielles ou générales, ces pouvoirs sont identiques à ceux des agents opérant dans un cadre contentieux. En vertu de l'article IV. 40 CDE, les agents en charge des enquêtes sectorielles ou générales peuvent donc recueillir et exiger tous les renseignements jugés nécessaires pour les besoins de l'enquête auprès des entreprises, des associations d'entreprises et des personnes physiques. En vertu de l'article IV. 40/1 CDE, ils peuvent également effectuer toutes les recherches, vérifications et constatations nécessaires, procéder à des auditions et se faire communiquer ou prendre copie de tout document ou renseignement jugé utile. L'article IV. 41 CDE traite de la confidentialité des documents et données recueillis au cours de l'instruction. Cette disposition s'applique également aux enquêtes générales ou sectorielles.

15. Au regard de ce qui précède, la présente note est structurée comme suit : (i) la section III examine brièvement la problématique inflationniste en Belgique et, notamment, la répercussion des coûts sur la dynamique concurrentielle ; (ii) la section IV décrit le phénomène de l'indexation des prix en Belgique en présentant le cadre juridique et en fournissant certains exemples de pratiques sectorielles ; et (iii) la section V effectue une analyse préliminaire des possibles risques concurrentiels que peuvent présenter ces mécanismes et pratiques.

III. La problématique inflationniste en Belgique

III.1 Persistance de l'inflation

16. Ces dernières années ont été caractérisées par de fortes fluctuations de l'inflation, présentant des pics importants entre 2021 et début 2023⁷, en raison d'une forte augmentation de la demande de biens et de services à la suite de l'assouplissement des mesures liées au COVID-19, puis d'un retard de l'offre d'énergie et d'autres produits, toujours en raison de la pandémie, mais surtout de l'agression de l'Ukraine par la Russie. Si l'inflation a fortement baissé en 2023, un nouveau retournement s'est produit à la fin de l'année dernière⁸.

17. Dans ce contexte, la Belgique figure parmi les pays européens les plus touchés par l'inflation pour plusieurs catégories de produits/services et, depuis mars 2024, c'est aussi le cas au niveau de l'inflation générale⁹. A cet égard, l'on notera que l'inflation totale et l'inflation sous-jacente ne connaissent pas toujours la même évolution. En 2023, l'inflation globale a diminué pour atteindre 2,3 %, principalement en raison de la baisse des prix de l'énergie. Cependant, l'inflation sous-jacente — qui exclut les produits énergétiques et les produits alimentaires non transformés — a poursuivi sa hausse, atteignant 7,4 %¹⁰. Cette augmentation persistante de l'inflation sous-jacente s'explique par la hausse des prix dans certains secteurs, notamment les produits alimentaires transformés, les biens industriels non énergétiques et les services. Ces secteurs ont fortement contribué à la persistance de

⁷ Observatoire des prix, « Rapport annuel 2023 de l'institut des comptes nationaux, Partie I : Evolution de l'inflation en Belgique et dans les pays voisins », SPF Economie, 2023, p. 4.

⁸ Observatoire des prix, « Analyse des prix Rapport semestriel 2024 de l'Institut des comptes nationaux : Evolution de l'inflation en Belgique et dans les pays voisins au premier semestre 2024 », SPF Economie, 2024, p. 2.

⁹ Observatoire des prix, « Analyse des prix Rapport semestriel 2024 de l'Institut des comptes nationaux : Evolution de l'inflation en Belgique et dans les pays voisins au premier semestre 2024 », SPF Economie, 2024, p. 3.

¹⁰ Observatoire des prix, « Rapport annuel 2023 de l'institut des comptes nationaux, Partie I : Evolution de l'inflation en Belgique et dans les pays voisins », SPF Economie, 2023, p. 2.

l'inflation, malgré la baisse des coûts de l'énergie. La BNB a souligné à cet égard que ce sont des facteurs domestiques qui « *continuent de pousser les prix à la hausse* »¹¹.

18. En termes de marges, bien que la BNB n'ait pas identifié de phénomène de « *greedflation*¹² » généralisé, certains secteurs présentent des évolutions préoccupantes et il est notable que l'augmentation des marges a été plus marquée en Belgique que dans les pays voisins sur la période 2014-2021¹³. Parmi les secteurs ayant enregistré les hausses de marges les plus importantes, on retrouve l'industrie manufacturière, la construction et les services¹⁴.

19. La persistance de niveaux de prix élevés combinée, entre autres éléments, à des marges élevées (ou stables) dans certains maillons de la chaîne de valeur de certains secteurs, et ce malgré l'évolution des coûts de l'énergie, soulève des interrogations. Ce constat, lié à l'inflation sous-jacente, marque le point de départ d'une réflexion plus large sur les dynamiques de formation des prix dans l'ensemble de l'économie belge, en s'appuyant également sur des indicateurs de référence alternatifs. A son tour, cette réflexion appelle une analyse approfondie des mécanismes sectoriels d'indexation des prix, en particulier sous l'angle de leur compatibilité avec les règles de concurrence.

III.2 Les enjeux de la répercussion des coûts sur la dynamique concurrentielle

20. L'inflation récente a mis en évidence le rôle important des entreprises belges dans la transmission des hausses de coûts. Les mécanismes de révision et d'indexation des prix peuvent être destinés, entre autres objectifs, à permettre aux entreprises d'ajuster leurs prix de vente en réponse à des coûts particulièrement volatiles¹⁵. Cependant, ce processus a des conséquences non négligeables et peut influencer tant la persistance de l'inflation que les dynamiques concurrentielles.

21. Les entreprises ont tendance à réagir de manière asymétrique aux chocs de coûts : le phénomène de « *rockets and feathers* » traduit l'idée selon laquelle les prix peuvent avoir tendance à grimper rapidement en cas de hausse des coûts, mais à redescendre lentement lors des baisses de coûts, ce qui peut contribuer à faire persister l'inflation (Peltzman, 2000)¹⁶.

22. Dans la littérature académique, ce phénomène est notamment associé à l'existence de comportements collusifs. Mais de telles asymétries de prix peuvent également se produire sur des marchés non collusifs (Tappata, 2009)¹⁷ où certaines asymétries d'information peuvent renforcer le phénomène de « *rockets and feathers* ». Un parallèle peut être établi avec les effets de renforcement de l'asymétrie de l'information des mécanismes de révision de prix : lorsque les entreprises qui utilisent un tel mécanisme disposent de la formule ou des données sous-jacentes pour fonder l'augmentation de leur prix, alors que les clients ou les consommateurs disposent d'informations moins précises.

¹¹ Banque nationale de Belgique, Rapport 2023 « Préambule Développements économiques et financiers Réglementation et contrôle prudentiels », *Banque nationale de Belgique*, publié le 13 mars 2024, p. 112.

¹² Le terme désigne une hausse des prix qui ne s'expliquerait pas par l'augmentation des coûts de production, mais plutôt par la recherche de profits excessifs.

¹³ T. De Keyser, G. Langenus et L. Walravens, "The development of corporate profit margins and inflation", *NBB Economic Review N°8*, 2023, p. 2.

¹⁴ *Ibid.*, p. 5.

¹⁵ B. Van der Linden, « L'inflation actuelle en Belgique requiert une réaction collective équilibrée », *Regards économiques, Les économistes de l'UCLouvain Numéro 175*, 2022, p. 2.

¹⁶ Peltzman, Sam. "Prices Rise Faster than They Fall." *Journal of Political Economy*, vol. 108, no. 3, 2000, p. 466–502.

¹⁷ M. Tappata,, "Rockets and Feathers: Understanding Asymmetric Pricing", *RAND Journal of Economics*, 2009. 40. p. 673-687.

23. Du point de vue de la concurrence, tant la composition et la formation des mécanismes d'indexation que leur mise en œuvre et leurs effets peuvent soulever des questions. En outre, l'OCDE a mis les autorités de concurrence en garde contre le risque que l'inflation serve de prétexte à des mécanismes anticoncurrentiels ou soit alimentée par ceux-ci¹⁸. Bien que la BNB n'ait pas identifié de phénomène de « *greedflation* » généralisé en Belgique¹⁹, la possibilité demeure que des entreprises et/ou secteurs particuliers utilisent de tels mécanismes pour maintenir, voire augmenter leurs marges. Il est également admis que les contextes inflationnistes peuvent faciliter les comportements collusifs, notamment lorsque les entreprises (manufacturières) adoptent des stratégies de tarification concordante en cas de chocs sur les coûts, augmentant ainsi les risques pour la concurrence²⁰.

IV. L'indexation des prix en Belgique

IV.1 Le cadre juridique : interdiction de principe de l'indexation générale automatique, mais nombreuses exceptions et dérogations

24. Outre leur effet potentiel sur le niveau des prix, les mécanismes sectoriels de révision ou d'indexation des prix pourraient également constituer un reflet, ou un indicateur avancé, de dysfonctionnements concurrentiels (de nature structurelle ou comportementale) sur les marchés sur lesquels ils sont appliqués.

25. En vue de répertorier et d'estimer l'ampleur de ces pratiques de révision et d'indexation des prix, il est indiqué de commencer par présenter le cadre juridique dans lequel elles s'inscrivent. Celui-ci est déterminé pour l'essentiel par l'article 57 de la loi du 30 mars 1976 relatif aux mesures de redressement économique²¹. En sus de cet article d'une loi initialement conçue comme un outil de lutte contre l'inflation, d'autres législations spécifiques à certains secteurs influencent la révision ou l'indexation des prix et leurs modalités d'application²².

26. L'article 57 de la loi du 30 mars 1976 dispose, comme suit :

« §1. Nonobstant toutes dispositions contraires légales, réglementaires et contractuelles, y compris celles contenues dans les contrats existants lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, et nonobstant les prix pratiqués à cette date, toute formule d'indexation des prix industriels et ou commerciaux, des tarifs et des paramètres de formule de fluctuation des prix liés à l'indice des prix à la consommation ou à tout autre indice, est interdite.

Toute clause ou pratique contraire à cette interdiction est nulle de plein droit.

§2. Les contrats ne peuvent contenir de clauses de révision de prix que dans la mesure où celles-ci ne s'appliquent qu'à concurrence d'un montant maximum de 80 p.c. du prix final et se réfèrent à des paramètres représentant les coûts réels, chaque paramètre étant uniquement applicable à la partie

¹⁸ OCDE, « Concurrence et inflation », Direction des affaires financières et des entreprises, Comité de la concurrence, 15 novembre 2022, Note de référence du Secrétariat, p. 18.

¹⁹ T. De Keyser, G. Langenus et L. Walravens, "The development of corporate profit margins and inflation", *NBB Economic Review* N°8, 2023, p. 2.

²⁰ M. Amiti, O. Itskhoki, et J. Konings, "International Shocks, Variable Markups, and Domestic Prices", *The Review of Economic Studies*, 2019, Volume 86, Issue 6, pp. 2356–2402.

²¹ Loi du 30 mars 1976 relative aux mesures de redressement économique, *MB 01/04/1976*.

²² Cette thématique devra être approfondie au cours de l'instruction de l'enquête générale.

du prix correspondant au coût qu'il représente. Le Ministre des Affaires économiques peut néanmoins déroger, par secteur, au maximum autorisé.

§3. Les dispositions des §§1 et 2 s'appliquent :

- aux contrats à venir ;

- aux effets à sortir des contrats existants au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Elles ne s'appliquent pas aux loyers, salaires, traitements, cotisations ou allocations sociales, aux émoluments et honoraires ayant trait à des prestations effectuées par des personnes exerçant une profession libérale.

Le Ministre des Affaires économiques peut néanmoins accorder, par secteur, des dérogations sur base de la loi sur la réglementation économique et les prix, telle qu'elle résulte de la loi du 30 juillet 1971 modifiant l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 concernant la répression des infractions à la réglementation relative à l'approvisionnement du pays [...] ».

27. Cette disposition a été introduite pour répondre à la problématique des niveaux d'inflation très élevés au milieu des années 1970. Ainsi dans l'exposé des motifs de la loi du 30 mars 1976, est-il indiqué que « l'indexation automatique de ces prix ou tarifs constitue, dans les circonstances actuelles, un facteur d'accélération de l'inflation »²³.

28. Dans un premier temps, il conviendra de préciser les principes énoncés par cet article. Ensuite, les exceptions et autres dérogations à ce cadre législatif seront présentées, avant d'exposer les modifications actuellement envisagées par le Ministre des Affaires économiques.

IV.1.1 Le cadre général (art 57 loi 30 mars 1976)

29. En substance, l'article 57 susmentionné dispose en son paragraphe premier que toute formule d'indexation des prix industriels et/ou commerciaux, des tarifs, et des paramètres de fluctuation des prix, qui serait liée à l'indice des prix à la consommation ou à tout autre indice, est interdite.

30. Le deuxième paragraphe précise que les contrats ne peuvent inclure des clauses de révision de prix que si elles se réfèrent à des paramètres représentant les coûts réels. Par ailleurs, chaque paramètre doit uniquement être applicable à la partie du prix correspondant au coût qu'il représente. De plus, ces clauses ne peuvent s'appliquer qu'à concurrence d'un montant maximum de 80 p.c. du prix final. Le Ministre des Affaires économiques peut cependant accorder des dérogations sectorielles.

31. Ces deux paragraphes distingueraient ainsi deux types de clauses : celles liant le prix à des indices généraux (notamment l'indice des prix à la consommation ou l'indice de santé) (§1) et celles liées aux paramètres représentant des coûts réels spécifiques (§2). La loi interdit le premier type de clauses alors qu'elle autorise sous certaines conditions, le deuxième type de clauses²⁴.

32. L'interdiction des formules d'indexation basée sur des indices généraux, valable sauf dispositions législatives, réglementaires ou contractuelles contraires, se justifie notamment par la crainte qu'elles

²³ Exposé de motifs à la loi relative aux mesures de redressement économique (Chambre des représentants, session 1975-1976, n° 738/16, 93, p. 9.

²⁴ Rapport de la Commission des affaires économiques au projet de loi relatif aux mesures de redressement économique, Chambre des représentants, session 1975-1976, n° 738/16, p. 93.

J. Vansevenant en O. Vanden Berghe, Prijsherzieningsclausules in relaties tussen private ondernemingen: een stand van zaken na 45 jaar beperkende wetgeving, T.B.H. 2023, p. 355, points 9 et 10.

alimentent les spirales inflationnistes²⁵. De même, et par conséquent, toute clause ou pratique contraire à cette interdiction est nulle de plein droit.

IV.1.2 Exceptions et dérogations de la loi : aperçu illustratif et non-exhaustif

IV.1.2.a Introduction

33. Bien que la loi interdise l'indexation sur la base d'indices généraux, il existe cependant de nombreuses exceptions et dérogations à ce principe, qu'elles soient expressément prévues par la loi du 30 mars 1976 précitée, par une autre loi ou une autre réglementation, ou par une décision ministérielle.

34. En définitive, ce type d'indexation semble répandu en Belgique et concernerait une multitude de secteurs, comme l'indique l'annexe 2 du rapport de 2012 de la BNB²⁶ : « *dans la pratique, de telles indexations semblent courantes. Paradoxalement, elles sont dans de nombreux cas prévues par des lois, des règlements ou des contrats de gestion et dans le cas de produits dont les prix sont (partiellement) réglementés* ». Le même rapport poursuit avec davantage de précision : « *La pratique d'une indexation plus ou moins formelle sur la base d'un indice général des prix existe pour environ 24 % des services repris dans l'indice général des prix, soit quelque 9 % de l'indice* »²⁷. Dans les faits, lorsqu'il est indexé, le prix de ces activités l'est souvent sur la base de l'indice des prix à la consommation (ci-après « IPC ») ou de l'indice santé^{28, 29}.

35. L'article 57 de la loi du 30 mars 1976 prévoit également, en son troisième paragraphe, des *exceptions* aux interdiction et restrictions générales relatives à l'indexation, qui ne trouvent donc pas à s'appliquer aux « *loyers, salaires, traitements, cotisations ou allocations sociales, aux émoluments et honoraires ayant trait à des prestations effectuées par des personnes exerçant une profession libérale* ».

36. Ainsi, à titre d'exemple, les honoraires et frais administratifs fixes de notaires sont-ils indexés sur l'IPC³⁰. S'agissant des loyers des biens immobiliers, leur révision aux dates anniversaires des contrats sont déterminées par l'évolution de l'indice-santé et régies par l'article 1728 bis du Code civil^{31, 32}.

37. Par ailleurs, d'autres textes législatifs viennent explicitement exclure certains secteurs du champ d'application de l'article 57 susmentionné. Ceux-ci obéissent donc à leur propre réglementation.

²⁵ Exposé de motifs à la loi relative aux mesures de redressement économique (Chambre des représentants, session 1975-1976, n° 738/16, 93, p. 9.

²⁶ Banque nationale de Belgique, « Indexation en Belgique : ampleur, nature, conséquences pour l'économie et alternatives possibles », *Banque nationale de Belgique, 2012, Annexe 2*, p. 1.

²⁷ *Ibid.*, p. 3.

²⁸ L'indice des prix à la consommation (IPC) est un indicateur économique qui mesure, de façon objective, l'évolution des prix d'un panier de biens et services, achetés par les ménages belges, construit pour être représentatif de leur consommation. L'indice est déterminé mensuellement par le SPF Economie à l'aide de la valeur de ce panier. La variation de l'indice illustre l'évolution du coût de la vie pour les ménages. Cet indice est utilisé pour évaluer le taux d'inflation en Belgique (Indice des prix à la consommation | Statbel (fgov.be)).

²⁹ A partir de l'indice des prix à la consommation, qui tient compte de l'évolution des prix certains biens et services, on obtient un autre indice, à savoir l'indice santé. L'indice santé est une version particulière de l'indice des prix à la consommation. Il exclut certains produits dont les prix sont jugés trop volatils ou nuisibles à la santé pour offrir une meilleure indication des tendances sous-jacentes de l'inflation. Il ne tient pas compte du prix des tabacs, des boissons alcoolisées, de l'essence et du diesel et est utilisé principalement pour l'indexation automatique des salaires, des allocations sociales et des loyers.

³⁰ Article 39 de l'arrêté royal du 22 novembre 2022 modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 16 décembre 1950 portant le tarif des honoraires des notaires qui prévoit la révision périodique des montants forfaitaires des frais administratifs et des honoraires fixes, *MB 22 décembre 2022*.

³¹ Il convient de préciser qu'entre le 1er novembre 2022 et le 31 octobre 2023, une mesure de limitation de l'indexation a été d'application pour un an en fonction du certificat PEB du logement loué. (Décret du 3 octobre 2022 portant limitation de l'indexation des loyers afin d'atténuer les conséquences de la crise énergétique : Décret du 03/10/2022 décret portant limitation de l'indexation des loyers afin d'atténuer les conséquences de la crise énergétique (openjustice.be)).

³² Article 1 de la loi du 27 décembre 1983 relative aux contrats de louage de biens immeubles, *MB 30 décembre 1983*.

Certains de ces secteurs sont mentionnés ci-après, notamment parce qu'ils font l'objet d'une attention particulière de la part de l'Autorité, conformément à sa dernière note de priorités, et seront de ce fait inclus dans le champ de l'enquête. C'est le cas par exemple des marchés publics, aux termes de l'article 10 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics³³.

38. Certains secteurs peuvent également *déroger* aux principes énoncés *supra*, par décision du Ministre chargé des affaires économiques.

39. Citant une étude antérieure qui estimait qu'« *une proportion relativement élevée d'entreprises belges (37 %) ont tendance à modifier leurs prix en tenant compte d'une règle prédéfinie, qui peut entre autres consister en une indexation sur la base de l'indice des prix à la consommation* », la BNB considère qu'au-delà des exceptions d'ordre légal et des dérogations mentionnées *supra*, il existerait un large spectre de pratiques informelles d'indexation à partir d'indices généraux, par nature difficiles à appréhender³⁴. La BNB estime néanmoins que « *les pratiques informelles d'indexation des prix ne sont pas marginales, mais ne sont pas non plus généralisées* »³⁵.

40. Ainsi, de nombreux services présentent-ils *de facto* des prix qui peuvent être considérés comme étant indexés en s'appuyant sur des indices généraux. C'est le cas par exemple du transport de voyageurs par chemin de fer et autobus, ou des assurances habitation³⁶. L'étude de 2012 de la Banque nationale susmentionnée en contient une liste plus complète.

41. A titre d'illustration, les sections suivantes donnent un bref aperçu de la réglementation relative aux prix en vigueur dans des secteurs que l'Autorité a jugés prioritaires dans sa dernière note de priorités.

IV.1.2.b Les secteurs du gaz et de l'électricité

42. La tarification de l'électricité et du gaz est régie par la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et par celle du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisation (dite « loi gaz »)^{37,38}. La Commission de régulation de l'électricité et du gaz (ci-après « CREG ») est responsable de la régulation des tarifs, en ce compris l'indexation, au stade du transport³⁹. Les trois régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale) ont leurs propres régulateurs, respectivement le *Vlaamse Nutsregulator* (VREG), la Commission wallonne pour l'Energie (CWaPE) et l'Autorité bruxelloise de régulation dans les domaines de l'électricité, du gaz et du contrôle du prix de l'eau (BRUGEL), qui sont en charge de la distribution et de la qualité du service au niveau régional.

43. Les modalités sectorielles de fixation et d'indexation des prix ont fait l'objet de développements critiques de la part de la BNB qui en pointait certains défauts. En 2012, celle-ci considérait en effet qu'« *assurer un mode correct de formation des prix à la consommation doit constituer une priorité*

³³ Article 10 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, MB 14 juillet 2016.

³⁴ L. Aucremanne et M. Druant, « Fixation des prix dans les entreprises en Belgique : résultats d'une enquête réalisée par la Banque », *Revue économique de la Banque nationale de Belgique*, 4^{ème} trimestre 2004, cité dans l'annexe 2 susmentionnée, p. 6.

³⁵ Banque nationale de Belgique, « Indexation en Belgique : ampleur, nature, conséquences pour l'économie et alternatives possibles », *Banque nationale de Belgique*, 2012, Annexe 2, p. 7.

³⁶ Art. 204 §1 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, MB 30 avril 2014. La plupart des polices d'assurance d'habitation sont liées à l'ABEX, qui suit la hausse des prix de la construction. L'indice ABEX est mis à jour deux fois par an, à chaque fois le premier jour de mai et novembre. Les prix sont ajustés en fonction de la valeur de l'indice.

³⁷ Loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, MB 11 mai 1999.

³⁸ Loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, MB 17 juin 1965. (Aussi pour la Wallonie : Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement).

³⁹ Les fournisseurs d'énergie étant quant à eux dans l'obligation de respecter certaines règles en matière de transparence de tarification.

politique absolue et [qu']il faut mettre fin aux anomalies constatées dans la tarification de l'électricité et du gaz »⁴⁰. Elle insistait en particulier sur la question de l'indexation des tarifs, dont elle considérait l'automatisation comme problématique : « il conviendrait de réévaluer complètement le caractère systématique et automatique de l'indexation des prix à la consommation du gaz et de l'électricité en Belgique. Il s'agit d'une pratique totalement atypique en Europe et qui est potentiellement nuisible à la concurrence ».

44. La BNB met en avant le fait que l'indexation mensuelle des prix est une pratique rare en Europe, qui entraîne une sensibilité accrue de l'économie aux fluctuations du cours du pétrole et une transmission plus rapide des chocs économiques. En Belgique le prix de l'électricité est donc très sensible aux variations du prix du pétrole, contrairement aux pays voisins, où cette sensibilité est beaucoup moins marquée⁴¹. Cette sensibilité a été estimée à environ 1 % pour une augmentation de 10 % du prix du pétrole pour la Belgique⁴².

IV.1.2.c Les marchés publics

45. La loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics autorise la révision annuelle des prix proposés par l'adjudicataire, en fonction de facteurs déterminés d'ordre économique ou social⁴³.

46. Cette révision des prix devient obligatoire pour les marchés publics de travaux, sauf lorsque leur valeur est inférieure à 120.000 EUR HTVA ou leur durée d'exécution est inférieure à 120 jours ouvrables ou 180 jours calendrier.

47. A ce titre, l'article 10 de la loi précitée autorise la révision des prix et prévoit expressément que l'article 57 de la loi du 30 mars 1976 relative aux mesures de redressement économique ne s'applique pas aux marchés publics.

48. L'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics stipule que la formule de révision des prix doit répondre à plusieurs critères⁴⁴. Tout d'abord, elle doit être fondée sur des paramètres objectifs et contrôlables. De plus, la formule doit utiliser des coefficients de pondération appropriés afin de refléter la structure réelle des coûts. Il est également possible d'inclure un facteur fixe, non révisable, en fonction de la nature du marché. En cas de difficultés pour établir cette formule, l'adjudicateur peut se référer à l'indice-santé, à l'indice des prix à la consommation ou à un autre indice pertinent.

IV.1.2.d Le secteur de la construction

49. S'agissant du secteur de la construction, les augmentations éventuelles des coûts des matériaux peuvent être compensées contractuellement par le biais d'une clause de révision de prix.

50. S'agissant en particulier des contrats de construction, depuis la réforme de la mercuriale en janvier 2021, un nouvel indice I, intitulé Indice « I 2021 » a été instauré par le SPF économie. Cet indice est composé de 60 produits regroupés en 11 catégories. Le calcul de l'« Indice I 2021 » prend comme

⁴⁰ Banque nationale de Belgique, « Indexation en Belgique : ampleur, nature, conséquences pour l'économie et alternatives possibles », *Banque nationale de Belgique, 28 juin 2012*, §20, p. 5.

⁴¹ *Idem*, §46, p. 37.

⁴² *Idem*, §47, p. 37.

⁴³ Loi relative aux marchés publics du 17 juin 2016 : Banque de données Justel (fgov.be).

⁴⁴ L'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics, *MB 14 février 2013*.

référence les indices de prix à la production de novembre 2020 (base 100). Il peut servir de base de calcul pour la révision des prix.

51. Ce nouvel indice a pour objectif d'assurer une meilleure représentation de l'évolution des coûts de construction, en s'appuyant sur un panel plus large et plus adapté de prix de matériaux.

IV.1.3 Autres exemples de pratiques sectorielles d'indexation

52. On identifie traditionnellement deux principaux systèmes au travers desquels les entreprises peuvent répercuter les hausses de coûts dans un contexte inflationniste : soit par l'insertion de clauses d'indexation dans les contrats, soit, en l'absence de telles clauses, par une répercussion plus hétérogène de l'inflation sur les prix de vente. Bien que l'indice des prix à la consommation (IPC) semble être un indice répandu pour ces indexations⁴⁵, les acteurs économiques belges utilisent de nombreux autres indices qui offrent des alternatives pour ajuster les prix de manière plus ciblée.

53. Des institutions statistiques, telles que l'Office belge des statistiques (ci-après « Statbel ») et l'Observatoire des prix, publient régulièrement des analyses générales sur des indices de prix à la consommation et des indices de prix à la production pour le secteur industriel^{46, 47}.

54. En complément, les entreprises peuvent accéder à des indices plus spécifiques et adaptés à leurs marchés grâce aux associations ou organisations professionnelles de leur secteur. Par exemple, dans le secteur de la construction, l'ABEX publie deux fois par an un indice sur l'évolution des prix pour ses membres⁴⁸ et, dans l'industrie technologique, Agoria tient ses membres informés des évolutions de prix du marché. Dans le secteur des assurances maladie, un indice spécifique a également été développé pour les contrats d'assurance privée⁴⁹.

55. Bien que l'utilisation de ces indices de prix n'entraîne pas nécessairement des problèmes de concurrence, des pratiques antérieures ont été identifiées dans lesquelles des entreprises ont utilisé ces indices ou des informations sur les coûts de manière anticoncurrentielle ; des exemples de ce type de situations seront présentés dans la section V.1 ci-dessous.

IV.2 La réforme en cours de l'article 57 de la loi du 30 mars 1976 et les deux avis du Conseil central de l'économie

56. À la demande du Ministre en charge de l'économie, le Conseil central de l'économie (ci-après « CCE ») et plusieurs commissions consultatives ont approuvé le 29 juin 2023 un premier avis sur un avant-projet de loi visant à abroger l'article 57 de la loi de 1976, en le remplaçant par de nouvelles dispositions dans un nouveau titre 3 intitulé « Clauses de révision de prix » à introduire dans le livre V du Code de droit économique⁵⁰. Une telle modification autoriserait désormais par principe les clauses d'indexation de prix, sous certaines conditions. Avant de se prononcer sur cette réforme, les organes

⁴⁵ B. Van der Linden, « L'inflation actuelle en Belgique requiert une réaction collective équilibrée », *Regards économiques, Les économistes de l'UCLouvain Numéro 175*, 2022, p. 2.

⁴⁶ Voir le site de Statbel : Consumer price index | Statbel (fgov.be).

⁴⁷ Observatoire des prix, « Rapport annuel 2023 de l'institut des comptes nationaux, Partie I : Evolution de l'inflation en Belgique et dans les pays voisins », SPF Economie, 2023.

⁴⁸ Voir *supra*, cet indice étant également utilisé par le secteur des assurances. Voir le site de l'ABEX : Indice - ABEX.

⁴⁹ Centre Fédéral d'Expertise des soins de Santé, « Construction d'un index médical pour les contrats privés d'assurance maladie », KCE reports 96B, 2008.

⁵⁰ Conseil central de l'Economie, « Pratiques du commerce : Réforme du régime des clauses d'indexation de prix (fgov.be) », *avis du CCE*, 29 juin 2023.

consultatifs ont demandé une évaluation de l'application du régime actuel et de l'impact économique de l'avant-projet de loi. Ils recommandaient, en outre, que les avis de la BNB, du Bureau fédéral du Plan et de l'Observatoire des prix soient sollicités. Ils souhaitaient qu'une nouvelle demande d'avis leur soit adressée, après avoir reçu les études sollicitées, pour qu'ils puissent se prononcer sur le fond de l'avant-projet de loi. Depuis, les organes consultatifs n'ont pas encore obtenu les analyses réclamées. En revanche, ils ont reçu une seconde demande d'avis.

57. Cette seconde demande d'avis a été soumise au CCE le 20 novembre 2023⁵¹. L'avant-projet de loi qui fait l'objet de cette seconde demande d'avis ne prévoit plus l'abrogation de l'article 57 de la loi de 1976. Celui-ci serait maintenu, mais contiendrait une précision selon laquelle les clauses d'indexation peuvent être révisées dans les deux sens (à la hausse ou à la baisse) selon le cas (augmentation ou diminution des coûts). Bien que l'article actuel n'interdise pas une révision à la baisse, le texte de l'avant-projet de loi le mentionne explicitement.

58. Cependant, les organes consultatifs estiment que le moment n'est pas propice à une telle révision, réitérant le besoin d'une analyse économique approfondie. Ils craignent que mettre explicitement l'accent sur la possibilité de réviser le prix en cas de diminution des coûts ne produise des effets juridiques et administratifs contre-productifs, à court-terme dans la pratique⁵². En tout état de cause, si l'avant-projet de loi était maintenu, ils considèrent qu'une période transitoire serait nécessaire pour permettre les ajustements contractuels nécessaires avant l'entrée en vigueur de cette réforme⁵³.

V. Analyse préliminaire des risques concurrentiels

V.1 Les risques concurrentiels en pratique : coordination des comportements et risque collusif

59. L'enquête envisagée entend examiner si et dans quelle mesure certains mécanismes sectoriels de révision et d'indexation des prix pourraient résulter de ou s'apparenter à des pratiques anticoncurrentielles. Ces pratiques, prenant la forme de clauses de révision ou d'indexation fondées sur des indices de prix ou d'autres pratiques analogues, peuvent être à la fois le résultat mais aussi la cause de restrictions de concurrence, tentatives de coordination, ou d'échanges d'informations sensibles entre entreprises.

V.1.1 Les risques liés aux mécanismes d'indexation

V.1.1.a Les clauses d'indexation

60. En pratique, les clauses d'indexation semblent couramment utilisées dans l'économie belge (cf. *supra*)⁵⁴. Cependant, lorsque ces indexations ne reflètent pas fidèlement l'évolution réelle des coûts, elles peuvent entraîner des augmentations de prix superflues, répercutées sur les consommateurs. Ce phénomène est particulièrement problématique, au titre du droit de la concurrence, lorsque ces augmentations de prix mal calibrées ou mal justifiées résultent de pratiques anticoncurrentielles (pratiques collusives, échanges d'informations sensibles), comme mis en évidence dans l'affaire VEBIC, par exemple. VEBIC était une association de boulangers condamnée par l'Autorité de la concurrence

⁵¹ Conseil central de l'Economie, « Clause de révision de prix », *avis du CCE*, 20 novembre 2023.

⁵² *Ibid*, p. 10.

⁵³ Conseil central de l'Economie, « Clause de révision de prix », *avis du CCE*, 20 novembre 2023.

⁵⁴ B. Van der Linden, « L'inflation actuelle en Belgique requiert une réaction collective équilibrée », *Regards économiques, Les économistes de l'UCLouvain Numéro 175, 2022*, p. 2.

en 2008 pour avoir incité ses membres à augmenter leurs prix de vente sur la base d'un indice du prix du pain qu'elle calculait, indépendamment de l'évolution et de la structure réelle des coûts⁵⁵.

61. Dans la même perspective, lorsqu'elles sont mal rédigées ou calibrées, et couplées à une structure de marché peu concurrentielle, les clauses d'indexation peuvent maintenir ou renforcer la rente économique que les entreprises parviennent à retirer de leur activité sur le marché. A cet égard, il est possible de se référer à l'avis publié en 2014 par l'Autorité de la concurrence française relatif au secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires intervenue en 2006⁵⁶. Dans cet avis, l'Autorité française développe le constat suivant : les sociétés concessionnaires d'autoroutes affichent toutes une rentabilité nette exceptionnelle, comprise entre 20 et 24 %, nourrie par l'augmentation continue du tarif des péages. Pour l'Autorité française, cette rentabilité n'apparaît justifiée ni par leurs coûts ni par les risques auxquels elles sont exposées. N'étant pas justifiée par les coûts ni par les risques, cette rentabilité est donc assimilable à une rente, conformément à la définition économique de cette notion. Or, l'indexation automatique des tarifs peut venir renforcer cette rente, en particulier si elle est mal calibrée et ne prévoit par exemple que la modification des tarifs à la hausse. Cela apparaît particulièrement sensible dans un secteur où le consommateur est captif, les sociétés concessionnaires étant considérées comme étant en monopole par l'Autorité française, la substituabilité avec les autres types de transport (y compris les routes classiques) étant faible⁵⁷. Par conséquent, afin de réduire la captation de la rente par les sociétés concessionnaires, au bénéfice des consommateurs et du concédant qu'est l'Etat, l'Autorité française a émis des recommandations relatives à l'indexation des tarifs des péages⁵⁸.

V.1.1.b L'indexation sur des indices

62. L'indexation des prix peut en pratique être réalisée *via* une indexation sur les indices de coût et une indexation sur des indices généraux, comme l'indice des prix à la consommation (IPC) ou l'indice sante par exemple. Bien que seule cette dernière soit en général illégale – dans le but d'éviter les spirales inflationnistes – les indexations sur des indices de coûts peuvent également entraîner des augmentations superflues des prix⁵⁹.

63. La BNB a identifié certaines pratiques potentiellement problématiques concernant ces indexations sur des indices de coût⁶⁰. Tout d'abord, elle a observé que la fréquence de celles-ci, notamment dans certains secteurs comme le gaz et l'électricité, pourrait expliquer la rapidité de transmission des variations de coûts au prix de marché – qui est une spécificité de l'économie belge. La CREG a également émis des doutes sur la pertinence de certains paramètres de coûts utilisés, qui pourraient ne pas refléter fidèlement la réalité. Ce questionnement n'est pas isolé ; il a par exemple été constaté que l'assurance mobilier était indexée sur l'indice ABEX, lequel reflète uniquement l'évolution du prix

⁵⁵ Conseil de la concurrence, décision n° 08-IO-04 du 25 janvier 2008, *VEBIC*.

⁵⁶ Avis n° 14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires (autoritedelaconcurrence.fr).

⁵⁷ *Ibid.*, p. 27 §88.

⁵⁸ Premièrement, elle recommande de mieux calibrer l'indexation des tarifs et de ne plus la lier au taux d'inflation. Il s'agirait alors de mettre en place une indexation que l'on pourrait qualifier de dynamique (car réciproque), qui rendrait possible une baisse des tarifs en cas de forte fréquentation du réseau. Deuxièmement (quoiqu'indirectement), l'Autorité recommande d'asseoir et le niveau et l'évolution des tarifs autoroutiers sur les coûts réels des SCA. En particulier, s'agissant des industries de réseau (à tout le moins de transport), il s'agirait de respecter la recommandation de l'Union européenne de faire en sorte que le tarif couvre au moins le coût marginal d'usage. Ensuite, il est possible de construire une formule d'indexation à partir de cette base.

⁵⁹ Banque nationale de Belgique, *op. cit.*, p. 2.

⁶⁰ *Ibid.*, note de bas de page 60.

de revient de la construction d'une maison. Cet indice ne prend toutefois pas en compte les biens industriels non énergétiques couverts par cette assurance mobilier⁶¹.

64. Cependant, ces méthodes d'indexation sur des indices de coûts peuvent être plus difficiles à détecter et à appréhender que les indexations fondées sur des indices généraux. C'est notamment le cas lorsque certains secteurs, comme celui du gaz, utilisent des indices hybrides combinant indices de coût et indices de prix. De surcroît, un manque de transparence relatif à la prise en compte de certains coûts dans l'indexation des prix a d'ailleurs été dénoncé par des associations de consommateurs⁶². C'est le cas pour l'ajustement des prix des billets d'avion, et dans une moindre mesure, ceux de certains voyages organisés, qui sont souvent soumis à une forme d'indexation liée aux prix du pétrole, sous la forme d'une « surcharge carburant ».

65. Enfin, même s'il n'est pas possible à ce stade de confirmer que les conclusions anciennes de la BNB relatives à la généralisation des pratiques d'indexation dans l'économie belge restent d'actualité (cf. *supra*), elles témoignent *a minima* d'une pratique répandue et peuvent offrir des pistes méthodologiques pertinentes pour l'enquête générale.

V.1.2 Les indexations de prix et les comportements facilitateurs de collusion

66. Dans un contexte inflationniste, les organisations ou associations professionnelles peuvent créer des conditions propices à la collusion (tacite ou explicite), en facilitant la transparence des stratégies de prix entre les acteurs d'un même secteur⁶³. Cette question se pose avec une acuité particulière lorsque ces organisations, rassemblant une part significative des entreprises du secteur, partagent des informations sensibles présentant un niveau de détail élevé. Combinée à la disponibilité des indices de prix, une telle situation peut faciliter la collusion de plusieurs manières :

- a. Le partage d'informations sensibles peut permettre à certaines entreprises de se coordonner plus facilement, en harmonisant leurs ajustements de prix.
- b. Un tel échange peut aussi améliorer la coordination dans la fréquence des ajustements tarifaires : par exemple, en période de volatilité des prix, un indice peut servir de référence pour synchroniser ces ajustements entre entreprises.
- c. L'utilisation d'indices renforce aussi la capacité des entreprises à détecter rapidement des comportements déviants, ce qui contribue à stabiliser et à pérenniser la collusion.

67. En effet, certaines pratiques peuvent s'apparenter à des « signaux » qui permettent d'atteindre des résultats coordonnés entre concurrents, même sans accord explicite ou discussion préalable. Par exemple, sur le marché du ciment et du béton en Allemagne, il a été constaté à l'occasion de l'enquête sectorielle publiée en 2017, que la communication régulière des ajustements de prix aux clients finaux servait également de « signal » aux concurrents pour des ajustements de prix coordonnés⁶⁴.

⁶¹ Observatoire des prix, « Pourquoi les prix des assurances habitation ont-ils autant augmenté ? », *SPF Economie*, 2022, p. 10.

⁶² Banque nationale de Belgique, *op. cit.*, p. 3.

⁶³ Outre leur effet sur les comportements coordonnés, les indices de prix peuvent également être utilisés dans le cadre d'abus de position dominante, encourageant ainsi les pratiques unilatérales des entreprises au détriment des consommateurs, l'opérateur en position dominante pouvant avoir recours à une indexation sur un indice général (sans lien avec ses coûts réels) pour renforcer sa captation de bien-être. Les secteurs octroyant par leur structure un fort pouvoir de marché à une ou quelques entreprises peuvent constituer un terrain propice à ce genre de comportement, un fort pouvoir de marché permettant précisément de s'extraire des impératifs concurrentiels, y compris pour ce qui concerne le processus de tarification des produits mis sur le marché. Toutefois, ces formes d'abus ne feront *a priori* pas partie du champ d'application de l'enquête.

⁶⁴ Bundeskartellamt, « Sektoruntersuchung Zement und Transportbeton », Abschlussbericht gemäß §32e GWB 2017. .

68. Mais on peut également citer plusieurs exemples en Belgique où de tels mécanismes ont eu des effets anticoncurrentiels, comme présenté ci-dessous :

- Dans l'affaire VEBIC⁶⁵, précitée, six entreprises s'étaient entendues pour augmenter les prix réglementés en s'appuyant sur un indice, augmentant ainsi l'homogénéité de leurs stratégies tarifaires. Toute tentative de déviation de cet accord, comme la proposition d'un prix inférieur, aurait alors été facilement détectable.
- Dans le secteur immobilier, l'Autorité a décidé en 2010 que l'Institut professionnel des agents immobiliers (BIV) avait enfreint l'article 2 §1 de la loi sur la protection de la concurrence économique et l'article 101 du TFUE en élaborant et en diffusant des barèmes minimaux recommandés pour la période allant de 1996 au 26 février 2004⁶⁶.
- Dans le secteur des producteurs et distributeurs de batteries industrielles, l'Autorité a constaté une infraction qui concernait une entente nationale entre certains producteurs et distributeurs portant sur l'application au prix de vente des batteries de traction à leurs clients en Belgique d'un supplément de plomb convenu en commun. Les parties concernées étaient, d'une part, des filiales de groupes internationaux et, d'autre part, des distributeurs locaux de batteries industrielles, tous actifs sur le marché belge⁶⁷.

V.2 Identification des pratiques et secteurs exposés à un risque élevé

69. Compte tenu de l'ampleur du champ d'application de l'étude, il conviendra d'effectuer une sélection d'exemples de mécanismes et pratiques sectoriels d'indexation, d'une part, et des secteurs dans lesquels ces mécanismes s'inscrivent, d'autre part.

70. Ce processus de sélection comprendra les éléments suivants :

- l'identification des mécanismes d'indexation déjà existants et des secteurs dans lesquels ils sont appliqués, et
- l'analyse de la nature potentiellement anticoncurrentielle de ces mécanismes, y compris au moyen d'indicateurs (quantitatifs) susceptibles de révéler une distorsion du marché.

71. En ce qui concerne le premier point, l'Autorité peut s'appuyer sur sa propre expérience dans différents secteurs de l'économie belge, ainsi que sur des signalements reçus précédemment. Elle peut également échanger avec d'autres autorités ayant appréhendé des problématiques similaires. En outre, cette sélection sera complétée par des recherches documentaires et des entretiens avec diverses parties prenantes.

72. En ce qui concerne l'identification des secteurs susceptibles d'être caractérisés par des distorsions du marché, l'Autorité s'appuiera en premier lieu sur les différentes études et enquêtes générales de l'Observatoire des prix et de la BNB. Le rapport « Fonctionnement des marchés en Belgique et évolution des marges » publié par l'Observatoire des prix en 2022, se penche sur la dynamique de plusieurs secteurs de l'économie belge à travers le prisme de la rentabilité et des marges bénéficiaires dégagées par les entreprises de ces secteurs⁶⁸.

⁶⁵ Décision n° 08-IO-04 VEBIC, du 25 janvier 2008, Conseil de la concurrence (abc-bma.be).

⁶⁶ Décision n° 10-IO-30 BIV, du 26 août 2010, Conseil de la concurrence (abc-bma.be).

⁶⁷ Décision n° 16-IO-04 Batteries industrielles, du 23 février 2016, Autorité belge de la Concurrence (abc-bma.be).

⁶⁸ Observatoire des prix, « Fonctionnement des marchés en Belgique et évolution des marges », *SPF Economie*, 2022, p. 23.

73. Ce rapport constitue une ressource utile pour appréhender les dysfonctionnements sectoriels éventuels. Il analyse en particulier l'effet des crises successives, notamment la pandémie de COVID-19, l'agression de l'Ukraine par la Russie, ainsi que les pressions inflationnistes récentes, sur ces variables. Il vise à identifier d'éventuels dysfonctionnements qui affecteraient à la fois l'évolution des prix à la consommation et la compétitivité de l'économie belge.

74. La première partie du rapport se concentre sur un screening horizontal des secteurs permettant de mesurer l'intensité de la concurrence et d'identifier ceux dans lesquels des dysfonctionnements sont observés. Ce screening repose sur plusieurs indicateurs, comme le nombre d'entreprises, la marge brute d'exploitation (PCM ou *Price Cost Margin*), la volatilité des parts de marché et le taux d'attrition. A l'aune de ces critères, il ressort que certains secteurs, notamment ceux des matériaux de construction et de l'industrie alimentaire, présenteraient un risque de dysfonctionnement.

75. La deuxième partie du rapport analyse l'évolution de la rentabilité au cours de la décennie pré-COVID et témoigne d'une tendance globale d'augmentation des marges dans plusieurs secteurs industriels et de services. Le rapport compare également la Belgique à ses voisins, constatant que les marges des secteurs marchands belges ont crû plus rapidement qu'en France ou en Allemagne. Certains secteurs, tels que la fabrication de produits chimiques ou la programmation informatique, ont renforcé leur marge brute, tandis que d'autres, comme la production automobile, ont toutefois vu leur rentabilité diminuer.

76. Dans un contexte d'instabilité économique, ce screening permet de dégager des tendances structurelles, notamment en ce qui concerne un éventuel manque de concurrence dans certains secteurs. L'objectif principal est d'identifier les secteurs qui pourraient ne pas fonctionner de manière optimale et qui nécessiteraient une analyse plus approfondie. Parmi eux, certains peuvent sembler faire un usage fréquent de pratiques d'indexation des prix. Ces mécanismes, lorsqu'ils sont récurrents, peuvent avoir un effet important sur la variation des prix, et, par extension, sur la dynamique concurrentielle des marchés et le pouvoir d'achat des consommateurs.

77. En associant d'autres sources au rapport de screening de l'Observatoire des prix, comme des études de la BNB, les résultats d'entretiens avec des experts et des représentants sectoriels, ainsi que des exercices quantitatifs à partir d'autres informations (plus concrètes), l'on pourra mettre en évidence les secteurs qui sont à la fois susceptibles de rencontrer des problèmes de concurrence et qui ont récemment observé une forte augmentation des prix. Ces secteurs seront ceux sur lesquels l'enquête proposée se concentrera dans un premier temps pour une analyse approfondie. L'Autorité se réserve néanmoins le droit, en fonction des résultats de ses investigations, d'ajouter ou d'écartier des secteurs pertinents au champ de l'analyse en fonction d'autres critères.

VI. Décision d'ouverture d'une enquête générale

78. A la lumière des développements précédents, les indices de dysfonctionnement liés directement ou indirectement aux mécanismes et aux pratiques sectorielles de révision et d'indexation des prix sont établis, de sorte qu'une enquête générale sur ce sujet est justifiée, conformément à l'article IV. 47 CDE précité.

79. Il est donc décidé d'initier une enquête générale, par nature multisectorielle, relative aux mécanismes et aux pratiques sectorielles de révision et d'indexation des prix en Belgique.

VI.1 Objectifs de l'enquête

80. Cette enquête visera à examiner le rôle des mécanismes et des pratiques sectorielles de révision et d'indexation des prix dans le contexte inflationniste que traverse l'économie belge ces dernières années, en identifiant des indications de dysfonctionnements relevés dans plusieurs secteurs de l'économie potentiellement provoquées ou renforcées par ces mécanismes. A cette fin, l'enquête portera principalement sur les mécanismes qui présentent des risques de contradiction avec les principes du droit de la concurrence, tels qu'exposés dans le Code de droit économique.

81. Par le biais de cette enquête, l'Autorité cherche à encourager la concurrence, améliorer son efficacité et garantir un fonctionnement transparent et équitable des marchés, ainsi qu'à formuler des recommandations ou des mesures correctives adaptées.

82. Concrètement, l'enquête vise à traiter les sujets suivants :

- a. Répertorier les (types de) mécanismes et pratiques sectoriels de révision et d'indexation des prix en place en Belgique, au regard du cadre réglementaire applicable.
- b. Parmi ces mécanismes et pratiques, identifier ceux dont la composition, le développement, la mise en œuvre et/ou les effets présentent des tensions et/ou des risques de contradiction avec les règles de droit belge et européen de la concurrence. A l'inverse, l'enquête identifiera également les pratiques qui peuvent être considérées comme justifiées et être utilisées comme référence.
- c. Analyser de quelle manière les pratiques identifiées comme présentant des risques de contradiction avec les règles de droit de la concurrence peuvent influencer sur le niveau des prix des produits et/ou services des entreprises concernées, sur le niveau plus général des prix dans certaines catégories de services et/ou de biens, et finalement sur la répartition du bien-être entre agents économiques, et en particulier le bien-être des consommateurs belges.
- d. Formuler des conclusions et des recommandations concrètes à l'intention des parties prenantes, notamment les responsables politiques et les régulateurs concernés, les entreprises et les fédérations sectorielles qui les représentent. D'éventuelles analyses plus approfondies de certains secteurs ou concernant certaines pratiques spécifiques pourront également être envisagées.

VI.2 Echéancier

83. Dans le cas de la présente enquête, un délai de 13 mois est envisagé, dont au moins deux mois pour la phase de consultation publique (délai ajustable). Ainsi, l'enquête sera-t-elle initiée en début d'année 2024 et pourra être clôturée début 2026, sauf aléa majeur qui viendrait en retarder l'instruction.

VI.3 Identification des parties prenantes

84. Comme dans toute enquête sectorielle ou générale, il s'agira de coopérer avec les entreprises actives dans les secteurs étudiés, les associations professionnelles, les consommateurs

(éventuellement regroupés en associations), les régulateurs, et d'autres acteurs clés éventuellement (experts, universitaires...)⁶⁹.

85. A des fins de prévision et d'allocation optimale des ressources, les rencontres et/ou sollicitations avec les interlocuteurs suivants sont envisageables :

- a. Administrations fédérales et régionales, dont notamment celle relevant du ministre de l'Economie et du Travail. Le SPF Economie est au cœur du sujet, puisqu'il est celui qui accorde les dérogations à l'article 57 de la loi du 30 mars 1976, et qu'il était à l'initiative d'une réflexion sur ce thème avec son avant-projet de loi modifiant ce même article ;
- b. Des institutions publiques telles que le Conseil Central de l'Economie, l'Observatoire des prix, la Banque nationale de Belgique, le Bureau fédéral du Plan, Statbel, certains régulateurs ;
- c. Les fédérations sectorielles concernées ainsi que les syndicats et associations professionnelles qui représentent les intérêts des travailleurs et des entreprises, respectivement ;
- d. Des associations d'entreprises et entreprises des secteurs concernés, en se concentrant sur les acteurs importants ainsi que sur des acteurs de taille plus modeste (grandes entreprises, PME, TPE), des nouveaux entrants ainsi qu'éventuellement des entrants potentiels ;
- e. Les organisations de protection des consommateurs (Test-Achat...) ;
- f. Dans la mesure possible, les clients et consommateurs dans les secteurs concernés (*via* des organisations de consommateurs et/ou directement *via* des entretiens ou, dans la mesure du possible, *via* des enquêtes de masse ciblées) ;
- g. Des experts académiques.

86. L'instruction de l'enquête rend également nécessaire une phase de consultation publique, qui constituera l'occasion de se tourner une nouvelle fois vers les acteurs des secteurs étudiés et les parties prenantes afin de recueillir leurs réactions ou contributions relatives à l'analyse provisoire qui aura été rédigée.

VII. Conclusion

87. Au regard de ce qui précède, le Comité de direction de l'Autorité décide d'ouvrir une enquête générale relative aux mécanismes et aux pratiques sectorielles de révision et d'indexation des prix, conformément aux dispositions de l'article IV.47 CDE.

*

⁶⁹ Cette étape pourra être affinée lors de la préparation des entretiens et des demandes de renseignements (questionnaires) initiales, dans la mesure où, l'enquête étant générale, l'ensemble des parties prenantes n'ont pas été systématiquement identifiées à ce stade.