

NOTE DE PRIORITÉS -2025

La présente note 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). La note de priorités présente, d'une part, un aperçu des secteurs dans lesquels l'Autorité fera preuve d'une vigilance particulière (section 2), et, d'autre part, ses priorités stratégiques pour cette année, notamment la mise en œuvre et le développement de ses moyens d'action, afin de poursuivre le renforcement de son action et l'adaptation de celle-ci au contexte économique actuel et aux nouveaux défis auxquels fait face l'application du droit de la concurrence (section 3).

Contexte

Les règles de concurrence sont appliquées en tenant compte du contexte économique, social et politique actuel et attendu. Alors qu'elle avait reculé en 2023, l'inflation a repris en 2024. Poursuivant sa hausse, elle s'élevait à 4,08 % en janvier 2025. Bien que la Banque nationale de Belgique prévoie une tendance à la baisse en 2025, la Belgique connaît toujours un niveau d'inflation supérieur à celui de nombreux autres États membres de l'UE¹. La forte contribution de l'énergie à l'inflation globale reste un sujet de préoccupation². Bien que les chocs économiques causés par la pandémie de COVID et l'agression de l'Ukraine puissent expliquer en grande partie l'augmentation de l'inflation ces dernières années, des problèmes structurels peuvent aussi y contribuer. Pour cette raison, l'Autorité a décidé, entre autres, d'ouvrir une enquête générale sur les mécanismes et pratiques sectoriels de révision et d'indexation des prix, leurs répercussions possibles sur la dynamique concurrentielle et leur compatibilité avec les règles de concurrence³.

Les grands enjeux économiques, géopolitiques, technologiques et de durabilité auxquels la Belgique est aujourd'hui confrontée se traduisent par divers défis politiques pour les nouveaux gouvernements de notre pays. Une politique de concurrence renforcée est un pilier essentiel pour préserver les forces de l'économie belge au cours des années à venir, dont une productivité élevée, pour améliorer davantage notre compétitivité en Europe et au-delà, ainsi que pour protéger le pouvoir d'achat de nos concitoyens. À cet égard, la coordination entre la protection de la concurrence, d'une part, et d'autres domaines de la politique économique tels que la compétitivité et le commerce international, d'autre part, apparaît de plus en plus nécessaire. Une dynamique concurrentielle forte a des répercussions positives importantes, directes et à court terme, en matière de baisse des prix, d'amélioration de la qualité et d'accroissement de la diversité des produits sur les marchés, mais elle augmente aussi la productivité des entreprises, leurs efforts d'investissement et d'innovation et leur compétitivité au sens large, ce qui est de nature à influencer positivement sur la position économique de notre pays à moyen et long terme. En effet, la concurrence est l'un des moteurs de l'innovation, y compris de l'innovation de rupture qui peut mettre à l'épreuve des entreprises établies, bousculer la stabilité de leur pouvoir de marché et ainsi permettre à de nouveaux produits et services, de meilleure qualité, d'atteindre les consommateurs. Cela a été souligné récemment par l'ancien président de la Banque centrale européenne, Mario Draghi, dans son rapport sur l'avenir de la compétitivité européenne⁴, qui a contribué à donner corps au récent Competitiveness Compass de la Commission européenne⁵.



1. À cet effet, voir les derniers chiffres publiés par la BCE, basés sur les chiffres de février 2025 : l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) était de 4,4 % en Belgique, contre un IPCH moyen de 2,3 % pour la zone euro.

2. Ibid., notes de bas de page 1.

3. Autorité de la Concurrence, *Décision d'ouverture d'une enquête générale relative aux mécanismes et aux pratiques sectorielles de révision et d'indexation des prix en Belgique*, 6 février 2025.

4. Mario Draghi, *The Future of European Competitiveness*, 9 septembre 2024.

5. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Competitiveness Compass for the EU*, 29 janvier 2025.



L'Autorité veillera à ce que, dans la quête d'une Europe forte, agile et indépendante, une dynamique concurrentielle saine reste garantie en Belgique, au service des entreprises et des consommateurs. À cette fin, l'Autorité demeurera particulièrement attentive aux priorités stratégiques qu'elle a définies en 2023 et 2024, notamment une politique active de protection de la concurrence dans le secteur numérique et l'application de la politique de concurrence dans le contexte de la transition écologique et circulaire en Belgique. Cette « twin transition » continuera à influencer les calendriers politiques, les choix stratégiques des entreprises et notre société dans son ensemble au cours des années à venir. Enfin, l'Autorité est reconnaissante pour la confiance manifestée à l'égard de son action, comme l'atteste l'accord de coalition fédérale⁶, et prêtera en toute indépendance sa collaboration à l'élaboration et au suivi des mesures relatives à la concurrence que le gouvernement fédéral souhaitera mettre en œuvre.

Les secteurs ou activités économiques suivants seront considérés comme prioritaires en 2025, un fort accent étant mis sur les biens et services essentiels tant pour les entreprises que pour les consommateurs :

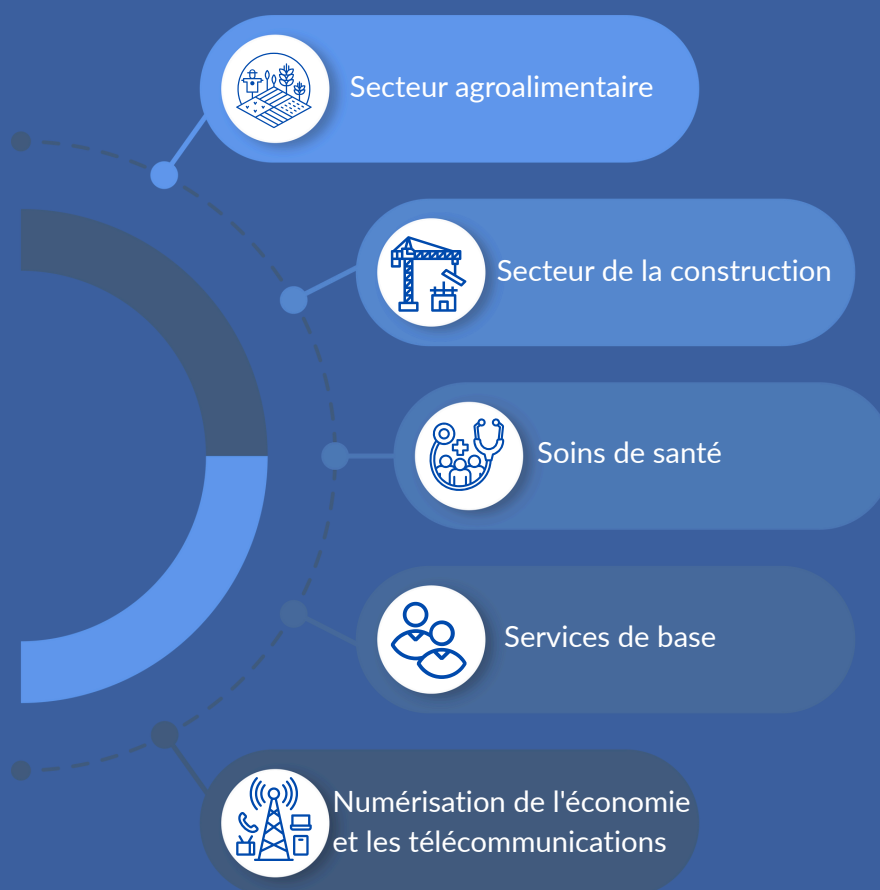
- le secteur agroalimentaire ;
- le secteur de la construction ;
- les soins de santé ;
- les services de base (notamment les professions réglementées, les services financiers et bancaires, l'énergie et le transport) ;
- la numérisation de l'économie, les infrastructures numériques et le secteur des télécommunications.

Afin de renforcer sa politique de concurrence, l'Autorité donnera la priorité aux projets et aux actions stratégiques suivants :

- enquête sectorielle, notes et directives politiques en vue de renforcer la politique de détection et d'advocacy ;
- une stratégie globale de protection de la concurrence afin de lutter contre le bid rigging ;
- le renforcement du cadre légal et des instruments politiques ;
- une coopération nationale et internationale accrue afin d'améliorer la pertinence et l'impact de l'action de l'Autorité ;
- une visibilité et accessibilité accrue auprès des différents groupes cibles concernés.

SECTEURS PRIORITAIRES EN 2025

Afin d'utiliser au mieux ses ressources, l'Autorité concentre 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. Le cadre d'analyse complet visant à déterminer les affaires prioritaires est expliqué en détail en annexe à la présente note. Bien que l'Autorité n'exclue aucun secteur de possibles poursuites en cas d'infraction au droit de la concurrence, certains sont traités en priorité, notamment en raison de leur importance stratégique pour l'économie belge ou parce qu'ils se caractérisent par un risque plus élevé de distorsion de marché, en particulier s'il s'agit de biens et de services essentiels. Pour identifier la liste des secteurs prioritaires, l'Autorité s'appuie en particulier sur sa propre expertise et son expérience tirée d'enquêtes précédentes et/ou en cours, sur les résultats de la méthodologie de screening sectoriel de l'Observatoire des prix⁷, et sur les signalements émanant des parties prenantes, d'autres autorités, d'instituts de recherche et du monde universitaire⁸.



7. Le screening 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.

8. 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.



Secteur agroalimentaire

Comme les années précédentes, l'Autorité restera particulièrement vigilante quant au maintien d'une concurrence effective dans l'ensemble du secteur agroalimentaire. L'importance de ce secteur pour l'économie belge, en termes de valeur ajoutée générée, d'emploi et de commerce international, est indéniable. En outre, ce secteur est étroitement lié à de nombreux autres secteurs économiques tels que l'industrie du conditionnement, la logistique et le transport.

Les analyses de l'Observatoire des prix⁹ et les propres enquêtes de l'Autorité¹⁰ indiquent que différentes activités du secteur agroalimentaire présentent un risque comparativement élevé de distorsions de marché. Plusieurs enquêtes formelles sur d'éventuelles infractions au droit de la concurrence dans le secteur sont en cours ; elles portent sur diverses pratiques, notamment de possibles abus de position dominante, abus de dépendance économique et accords anticoncurrentiels. Les résultats de ces enquêtes tiendront lieu de lignes directrices pour les acteurs de différentes chaînes alimentaires quant à l'admissibilité de comportements spécifiques. Référence peut être faite ici à la récente décision de l'Autorité dans le secteur de la pomme de terre, où elle a déclaré contraignants les engagements proposés par la fédération professionnelle Belgapom concernant l'élaboration d'un indice de prix des pommes de terre destinées à la transformation. Cette décision est en effet pertinente pour d'autres secteurs agricoles également¹¹.

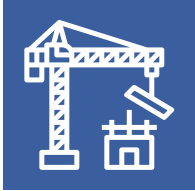
L'Autorité restera aussi vigilante en cas de poursuite de la consolidation du secteur, en particulier lorsqu'une concentration est envisagée dans une chaîne alimentaire déjà très concentrée. L'arrivée de certaines chaînes de supermarchés étrangères, combinée à un contrôle strict des concentrations dans le passé, a amélioré la dynamique concurrentielle entre les détaillants. Cette vigilance se manifestera également au niveau de la production où, ces dernières années, certaines transactions ont été abandonnées après que l'Autorité ait exprimé de vives inquiétudes quant à de possibles répercussions anticoncurrentielles sur le marché.

Enfin, l'Autorité est particulièrement attentive aux défis auxquels le secteur est confronté dans le cadre de la transition vers des modes de production et de consommation plus durables, compte tenu de la position vulnérable de certains acteurs. Ainsi, en complément du travail de l'Observatoire des prix, l'Autorité est disponible pour rendre des avis en vue d'assurer le bon fonctionnement des chaînes alimentaires, garantissant notamment aux agriculteurs et aux horticulteurs une détermination correcte des prix de leurs produits tout en veillant à ce que les mesures préconisées ne perturbent pas le secteur dans son ensemble.

9. Le screening horizontal (voir également la note de bas de page 8), ainsi que les études thématiques de l'Observatoire des prix dans le secteur alimentaire, notamment « Evolutions des prix dans la chaîne alimentaire : une analyse du mécanisme de transmission des prix pour la Belgique et les pays voisins », publiée en décembre 2022.

10. Voir notamment Autorité de la Concurrence (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 », Étude de travail CET-24-001, ainsi que les dossiers d'enquête formelle et informelle dans le secteur.

11. Communiqué de presse N° 4/2025 du 29 janvier 2025, « L'Autorité belge de la Concurrence rend obligatoire les engagements proposés par Belgapom concernant l'élaboration de la cotation Belgapom (indice de prix des pommes de terre) ».



Secteur de la construction

À l'instar de l'industrie alimentaire, la construction est l'un des secteurs traditionnels essentiels de notre économie belge qui a un impact majeur sur les dépenses des citoyens, des entreprises et des institutions (semi-)publiques, par exemple lors de la construction d'une maison ou d'un site industriel et de travaux de rénovation ou d'entretien, y compris des bâtiments publics. Le secteur, soumis à des normes de qualité et de sécurité élevées, a en outre été confronté à de nombreux défis ces dernières années en termes d'augmentation de prix à la suite de l'envolée du coût de l'énergie et des matières premières, ainsi que de la nécessaire transition vers des modes de construction plus durables.

Ainsi, bien que certains acteurs traversent une période économiquement difficile, le secteur peut être le théâtre de distorsions du marché importantes, causées ou non par des circonstances et/ou des comportements qui limitent la concurrence. Il convient ici de renvoyer aux analyses de marché de l'Observatoire des prix¹², dans lesquelles le secteur de la construction (y compris les matériaux de construction) apparaît depuis plusieurs années déjà comme l'un de ceux présentant un risque élevé de distorsions du marché, et ce à divers niveaux de la chaîne de valeur depuis la production jusqu'au commerce de gros et de détail, en passant par la location de matériel.

L'Autorité veillera tout particulièrement à ce que la dynamique concurrentielle soit préservée dans l'ensemble du secteur, en particulier en ce qui concerne la refacturation de postes de coûts importants tels que l'énergie et les matières premières, la participation aux procédures de marché public, surtout dans le contexte de grands projets de construction complexes et de longue durée, et le renforcement de la consolidation du secteur, notamment si les activités sont déjà confrontées aujourd'hui à un niveau élevé de concentration, à des barrières à l'entrée importantes et à peu d'alternatives permettant aux clients de se tourner vers d'autres matériaux. Il convient également ici de faire référence aux conséquences possibles de la poursuite de la numérisation du secteur, qui pourrait rendre les clients encore plus dépendants des services après-vente de certains acteurs.

12. Entre autres, l'enquête 2023 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 ressortent 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.



Soins de santé

En 2025, le secteur de la santé au sens large, industrie pharmaceutique comprise, restera une priorité pour l'Autorité. Un système de santé performant, facilement accessible et de haute qualité, est fondamental pour l'économie et la société dans son ensemble. Malgré le niveau élevé de réglementation, les différents acteurs du secteur devront conserver, à l'avenir, 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 un secteur économique à part entière dont le chiffre d'affaires annuel se monte à environ 20 milliards d'euros, généré principalement par des structures privées, et qui emploie des dizaines de milliers de travailleurs. Depuis mars 2024, les fusions et acquisitions entre hôpitaux agréés sont en principe exemptées du contrôle préalable des concentrations, à l'exception des rapprochements entre très grandes structures hospitalières (le chiffre d'affaires combiné en Belgique des hôpitaux concernés dépasse les 900 millions d'euros ; et le chiffre d'affaires en Belgique de chacun d'au moins deux des hôpitaux concernés dépasse 250 millions d'euros)¹³. L'évaluation de la fusion de deux grands hôpitaux anversois, GZA et ZNA, pour former le Ziekenhuis aan de Stroom (ZAS)¹⁴ a démontré que l'intervention de l'Autorité est complémentaire par rapport à l'action des autorités de contrôle sectorielles, et reste nécessaire. En témoignent les préoccupations soulevées par la transaction envisagée et les conditions requises pour la déclarer admissible¹⁵. Tout en exerçant pleinement ses compétences résiduelles, l'Autorité continuera de suivre l'évolution de cette consolidation sectorielle. 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 la santé, notamment en ce qui concerne d'éventuels accords sur les frais et honoraires non réglementés et restrictions en matière de liberté d'emploi du personnel de santé.

L'industrie pharmaceutique demeurera également une priorité pour l'Autorité. Sa vigilance continuera de 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 au niveau des pharmacies. À propos de ce dernier maillon, l'Autorité accordera une attention particulière à la poursuite de la consolidation en réseaux et aux conséquences de celle-ci en ce qui concerne, notamment, l'accessibilité, l'assortiment de produits proposé et le service aux patients¹⁶.

13. Art. 57 de la loi du 29 mars 2024 exécutant le règlement 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux 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 pouvoirs de l'Autorité belge de la concurrence, M.B., 3 mai 2024, p. 49179.

14. Décision BMA-2024-CC-24 du 1^{er} juillet 2024, « Ziekenhuizen - Ziekenhuis Netwerk Antwerpen / Ziekenhuis aan de Stroom »

[15. Ces conditions, qui comprennent des garanties sur les futurs niveaux (maximaux) des suppléments d'honoraires et de chambre, ainsi qu'une garantie générale visant à préserver l'autonomie de l'hôpital fusionné par rapport aux autres hôpitaux, ont été jugées nécessaires pour apaiser les inquiétudes constatées en matière de droit de la concurrence.

16. Décision BMA-2025-CC-05 de 5 février 2025, Multipharma/Popelin (Goed apotheken).



Services de base, y compris les professions réglementées, les services financiers et bancaires, l'énergie et le transport

Les marchés de services représentent une part très importante de l'économie belge. De nombreux services fournissent l'assistance nécessaire aux entreprises et aux consommateurs dans la prise d'autres décisions commerciales. Il s'agit notamment des services financiers, y compris les services bancaires/de paiement et d'assurance, des services juridiques, des services de comptabilité et d'audit, des services de sécurité et des services de contrôle de 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 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 de l'Autorité concernant le secteur bancaire de détail¹⁷, ainsi que les enquêtes menées par l'Observatoire des prix concernant les services juridiques, comptables, d'architecture et d'ingénierie, ainsi que les agents immobiliers et les notaires¹⁸.

L'Autorité continuera à être particulièrement vigilante afin de s'assurer que le droit de la concurrence soit respecté dans l'industrie des services, et plaidera en faveur de la révision des réglementations spécifiques du marché et des réglementations professionnelles si elles contiennent des restrictions disproportionnées par rapport à la poursuite d'objectifs d'intérêt économique général. Au cours de la prochaine législature, l'Autorité se rendra disponible au gouvernement, notamment par la formulation d'avis, et prêtera sa collaboration afin d'éliminer les éventuels dysfonctionnements de marché, notamment les asymétries d'information entre les entreprises et les professionnels agréés, d'une part, et les consommateurs, d'autre part, mais aussi les obstacles qui limitent la mobilité des clients et leur liberté de choix lorsqu'ils souhaitent changer de fournisseur¹⁹.

17. BMA (2023), « Avis de l'Autorité belge de la Concurrence relatif aux services bancaires de détail ».

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

19. Accord de coalition fédérale 2025-2029, section « Pouvoir d'achat », p. 28 et suiv.



En outre, l'Autorité continuera à prêter attention à tous les maillons du secteur de l'énergie. Il est important que, au sein du cadre réglementaire supervisé par la CREG, la concurrence entre les acteurs du marché continue à jouer au profit de l'ensemble de l'économie et de la transition énergétique. La concurrence entre les producteurs d'électricité est un facteur important dans la mise en œuvre de projets d'infrastructure. La concurrence au niveau de la production a également un impact sur la compétitivité des entreprises locales et le pouvoir d'achat des consommateurs. La concurrence dans les services énergétiques facilite également la transition énergétique. La concurrence entre les fournisseurs peut être renforcée, entre autres, en promouvant la transparence des prix, par exemple par le biais de plateformes de comparaison des prix, ce qui permet aux ménages de passer plus facilement d'un fournisseur d'énergie à l'autre.

Enfin, l'Autorité continuera d'accorder une attention particulière aux services de base importants pour les citoyens et les institutions (semi-)publiques, qui sont en tout ou en partie financés par des procédures de marché public, comme dans le secteur des transports publics et divers services de sécurité, et déploiera des efforts particuliers en la matière (cf. priorités stratégiques ci-après).



Numérisation de l'économie, infrastructures numériques et secteur des télécommunications

- Numérisation de l'économie

L'économie numérique reste une priorité majeure pour l'Autorité, qui se concentrera dans ce cadre avant tout sur les activités des acteurs locaux. Pour ce faire, elle procédera en étroite collaboration avec les autorités de régulation qui disposent d'une expertise et de compétences complémentaires en matière de politique numérique, ainsi qu'avec les autorités de la concurrence d'autres pays.

La numérisation est de plus en plus présente dans tous les secteurs économiques, depuis les services en ligne et les plateformes numériques jusqu'à l'intégration de composants, produits et processus numériques, y compris dans les secteurs traditionnels tels que l'industrie lourde, l'industrie manufacturière, la construction, la logistique et le commerce. L'Autorité accordera à cet égard une attention particulière aux répercussions de cette transformation numérique. Ainsi, l'apparition de plateformes en ligne en tant qu'intermédiaires clés dans l'e-commerce a créé de nouvelles dépendances tant pour les consommateurs que pour les entreprises. Ces 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 ici attentive, entre autres, aux éventuels abus de position dominante ou de dépendance économique dans le chef des plateformes locales. En outre, des défis particuliers se posent pour garantir une dynamique concurrentielle saine en ce qui concerne la numérisation des services après-vente, au niveau des accords tant B2B que B2C, notamment en matière d'accès aux données et aux logiciels, d'une part, et d'interopérabilité entre les différents systèmes numériques, d'autre part. Enfin, l'Autorité interviendra en cas d'abus de position dominante et de dépendance économique sur le marché belge impliquant des entreprises de l'IA et veillera à garantir l'accès aux intrants importants pour le développement et l'entraînement des modèles d'IA, tels que les référentiels de données de haute qualité, la puissance de calcul et l'infrastructure (par exemple, les puces d'accélération et les services dans le cloud), ainsi que les talents qualifiés et l'expertise.

En outre, l'Autorité continuera à contribuer activement à l'application du règlement sur les marchés numériques (Digital Markets Act ou « DMA »)²⁰, en étroite collaboration avec la Commission européenne. L'Autorité a publié une brochure afin de clarifier les opportunités offertes par ce règlement pour les « challengers technologiques », particulièrement en vue de stimuler l'innovation dans le secteur numérique européen. Cette brochure aborde notamment les différentes obligations des contrôleurs d'accès et indique où et comment les entreprises lésées peuvent signaler le non-respect des règles du DMA. Les rôles et responsabilités spécifiques de l'Autorité et d'autres acteurs institutionnels sont en outre expliqués²¹.

20. Règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (règlement sur les marchés numériques).
21. Le règlement sur les marchés numériques (DMA) | Un guide concis pour les challengers technologiques, 18 décembre 2014, une initiative de l'Autorité belge de la concurrence.



Une présentation plus détaillée de la politique de l'Autorité en matière de protection de la concurrence dans le secteur numérique sera publiée dans le courant de l'année 2025.

- **Infrastructures numériques et secteur des télécommunications²²**

Le secteur des télécommunications reste une priorité pour l'Autorité à deux niveaux : (i) l'accompagnement du déploiement de nouvelles infrastructures (pour la fibre optique et la 5G) et (ii) l'amélioration de la dynamique concurrentielle dans la fourniture de différents services de télécommunications, vis-à-vis des utilisateurs tant résidentiels que professionnels, notamment en ce qui concerne le prix et la qualité.

Partant du « désavantage de la longueur d'avance » (avec les technologies VDSL et DOCSIS largement répandues) qui a retardé le remplacement des réseaux fixes, il convient de constater que la Belgique est actuellement à la traîne en matière de déploiement des réseaux de fibre optique. Dans le même temps, la Belgique rattrape son retard en ce qui concerne le déploiement des réseaux 5G. L'Autorité s'est déclarée disposée à évaluer les projets de coopération qui facilitent le déploiement des réseaux de fibre optique et à collaborer étroitement avec l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) afin d'évaluer les risques et les avantages de ces projets de coopération, y compris en termes de conditions d'accès au réseau. L'Autorité reste ouverte à la possibilité de telles initiatives de coopération dans le cadre légal et aux conditions appropriées.

Le niveau élevé des prix des services de communication électronique reste une préoccupation légitime en Belgique. L'arrivée d'un nouvel opérateur de réseau (DIGI Belgium), en décembre 2024, bouleverse le paysage belge des télécommunications, avec pour conséquence immédiate une pression à la baisse sur les prix. Toutefois, il est encore trop tôt pour évaluer les effets à long terme de la présence de DIGI sur le marché, notamment en matière d'impact sur la qualité de l'offre et des services connexes, et pour déterminer si et dans quelle mesure la concurrence des prix se maintiendra. Néanmoins, les premières observations montrent que l'impact d'un opérateur de télécommunications supplémentaire disposant de son propre réseau peut renforcer significativement la concurrence. L'évolution des marchés des télécommunications sera dès lors suivie de près, en collaboration avec l'IBPT et la Commission européenne.

De façon générale, l'Autorité sera particulièrement vigilante et n'hésitera pas à prendre les mesures nécessaires contre d'éventuelles tentatives visant à rehausser les seuils d'accès et/ou à l'expansion dans le secteur des télécommunications.

22. Le screening horizontal du SPF Économie identifie une série de secteurs qui méritent une attention particulière, dont les télécommunications (NACE 61). Observatoire des prix (2022), « Fonctionnement des marchés 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).

PROJETS ET ACTIONS STRATÉGIQUES EN 2025



Enquêtes sectorielles, notes de politique et lignes directrices en vue de renforcer la politique de détection et l'advocacy



Une stratégie globale de protection de la concurrence afin de lutter contre le bid rigging



Le renforcement du cadre légal et des instruments politiques



Une coopération nationale et internationale accrue afin d'améliorer la pertinence et l'impact de l'action de l'Autorité



Une visibilité et accessibilité accrue auprès des différents groupes cibles concernés.



Enquêtes sectorielles, notes de politique et lignes directrices en vue de renforcer la politique de détection et l'advocacy

En vertu de l'article IV.47 du Code de droit économique, l'Autorité peut procéder à des enquêtes générales ou sectorielles s'il existe des indices de dysfonctionnement du marché. L'Autorité souhaite faire usage de cette compétence de manière plus systématique afin de détecter les dysfonctionnements et les distorsions du marché en temps opportun et de manière proactive, puis de formuler des propositions concrètes pour y remédier. Après la publication de son avis relatif aux services bancaires de détail en octobre 2023, l'Autorité a effectué tout un travail de préparation en interne afin de structurer et planifier l'exercice de cette compétence.

Une première enquête générale sur les mécanismes sectoriels de révision et d'indexation des prix dans l'économie belge sera dès lors menée en 2025. Depuis plusieurs années, la Belgique est confrontée à des tendances inflationnistes souvent supérieures à celles de ses voisins. Bien que des facteurs liés à la situation internationale (comme la pandémie de COVID et la crise énergétique) expliquent en grande partie ce phénomène, des problèmes structurels nationaux, tels que l'utilisation largement répandue de mécanismes sectoriels d'indexation des prix, peuvent également y contribuer. Cette première enquête générale de l'Autorité répertoriera les mécanismes et pratiques sectoriels de révision et d'indexation des prix utilisés en Belgique et identifiera ensuite ceux qui, en raison de leur composition, de leur développement, de leur mise en œuvre et de leurs effets, enfreignent les règles du droit belge et européen de la concurrence. Dans ce cadre, elle examinera plus particulièrement comment ces pratiques peuvent influencer le niveau des prix des produits et services des entreprises concernées et, au final, la répartition de la prospérité entre les acteurs économiques et le bien-être des consommateurs belges.

Parallèlement aux enquêtes sectorielles, l'Autorité poursuivra sa pratique de communication et d'advocacy destinée à aider les entreprises et d'autres parties prenantes à appliquer le droit de la concurrence. Les notes de politique doivent notamment servir à analyser des thèmes nouveaux ou complexes qui se dégagent dans le droit de la concurrence et à améliorer la prévisibilité et la transparence en matière de protection contre la concurrence. Ainsi, des lignes directrices relatives à la durabilité (avec un focus important sur le secteur agroalimentaire), à la politique numérique de l'Autorité et à la clarification des règles de concurrence dans le contexte de la mobilité des travailleurs (notamment le recours aux clauses de non-débauchage) seront préparées en 2025.



Une stratégie globale de lutte contre le bid rigging

Lorsque les autorités publiques souhaitent se procurer des 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 Commission européenne estime la valeur des marchés publics par État membre à environ 14 % du produit intérieur brut. Pour la Belgique, cela représente plus de 80 milliards d'euros. La part des marchés publics dans l'économie est dès lors significative.

Cependant, le bid rigging ou la collusion entre entreprises lors de la soumission des offres - par exemple sous la forme de partages de 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. Compte tenu de la nature des produits ou services achetés et de la vulnérabilité particulière des institutions publiques et des utilisateurs finaux (certaines de ces institutions publiques lésées fournissent des biens et services essentiels, voire vitaux, à la société, par exemple les hôpitaux, les écoles, les maisons de repos et les transports publics), des mesures sévères doivent être prises en cas d'infraction. En outre, ces procédures concernent parfois des projets très complexes, coûteux et de longue durée, pour lesquels les entreprises ou pouvoirs adjudicateurs sont confrontés à d'importantes asymétries d'information par rapport aux soumissionnaires, ce qui leur permet plus difficilement d'évaluer si les offres sont conformes au marché.

En 2024, l'Autorité a adopté deux décisions dans des affaires impliquant des entreprises coupables, entre autres choses, de collusion lors de marchés publics. Les pratiques illégales portaient dans ces affaires sur des services essentiels dans les secteurs de la sécurité privée et de la protection incendie. L'Autorité a ainsi infligé des amendes de plus de 47 millions d'euros et de 2,2 millions d'euros, respectivement²³, et continuera à l'avenir à prendre des mesures semblables à l'égard des entreprises qui se rendent coupables de bid rigging.

23. La première décision de transaction a conduit à la sanction des participants à un cartel complexe dans le secteur de la sécurité privée. Les pratiques concernées étaient, outre la manipulation de marchés publics, des ententes sur les prix et des clauses illégales de non-débauchage. Cf. décision BMA-2024-1/O-25-AUD du 2 juillet 2024, sécurité privée. Dans la deuxième décision, l'Autorité a condamné des entreprises actives dans le secteur de la protection incendie en Belgique pour avoir manipulé pendant plus de sept ans des marchés publics portant principalement sur la vente, la location et/ou la maintenance d'extincteurs et de dévidoirs. Cette affaire concernait également des biens et services essentiels à la protection de la sécurité publique et la manipulation de marchés publics impliquant des institutions vulnérables telles que des écoles, des communes, des CPAS, des sociétés de logements sociaux et des entreprises de transport public. Cf. décision ABC-2024-1/O-27-AUD du 8 juillet 2024, protection incendie.



En outre, l'Autorité continuera d'investir dans des outils de sensibilisation et de détection afin de développer et d'améliorer ses politiques de prévention et de remédiation. Un déficit d'attention et de connaissances peut avoir des conséquences préjudiciables involontaires comme une baisse de la vigilance des entreprises et/ou des victimes de cartels ou simplement une prise de conscience insuffisante du fait que les cartels (qui peuvent prendre diverses formes) constituent une infraction grave au droit de la concurrence. Afin d'informer les acheteurs publics des dangers de telles collusions 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 adjudicateurs sur la façon de reconnaître et d'éviter de tels arrangements²⁴. Outre une mise à jour de ce guide, l'Autorité est occupée à développer de nouveaux outils de détection en collaboration avec d'autres autorités de concurrence et avec la Commission européenne, en se concentrant sur l'utilisation et l'analyse des données de « e-procurement ». En outre, l'Autorité élabore actuellement une campagne de sensibilisation destinée à aider les adjudicateurs à détecter et à signaler les pratiques suspectes.

24. Autorité belge de la concurrence (2017), « Collusion dans les marchés publics : Un guide pour les acheteurs chargés des marchés publics ».



Renforcement du cadre légal et des moyens d'action

En partenariat avec le Service de la concurrence du SPF Economie, un accent important sera mis sur le renforcement du cadre légal afin d'accroître l'efficacité de l'Autorité dans l'application des règles de concurrence sur le marché belge. À cet égard, l'Autorité souhaite surtout agir, en 2025, sur le contrôle des concentrations. Les fusions et acquisitions d'entreprises peuvent avoir des répercussions irréversibles sur la structure concurrentielle et la dynamique des secteurs économiques dans lesquels elles sont réalisées. Une analyse approfondie de telles concentrations entre acteurs importants du secteur concerné est dès lors essentielle pour maintenir une concurrence effective. Dans le même temps, il est important pour les entreprises que la procédure de contrôle des concentrations soit menée efficacement et que la charge administrative soit réduite autant que possible.

À la lumière de ces considérations, l'Autorité envisage de ré-évaluer attentivement les règles relatives au contrôle des concentrations du livre IV du Code de droit économique. L'Autorité proposera en particulier d'adapter le formulaire de notification des concentrations. Pour ce faire, elle se basera sur l'expérience acquise depuis 2013 et sur la révision récente du formulaire de notification de la Commission européenne (DG COMP). En outre, l'Autorité proposera de réviser les critères d'application de la procédure simplifiée de contrôle des concentrations et de procéder à une évaluation générale de la procédure normale. En collaboration avec le Service de la Concurrence du SPF Économie, et comme dans d'autres Etats membres de l'Union européenne, l'Autorité évaluera également l'opportunité d'introduire dans la loi une compétence de « call-in » qui lui permettrait d'étudier les répercussions sur la concurrence de concentrations tombant en dessous des seuils de notification européens et belges. En effet, alors que les seuils belges de notification sont comparativement élevés, une tendance à la prise de contrôle de concurrents plus petits par de grands acteurs de marché sans qu'une notification préalable à l'Autorité ne soit nécessaire (acquisitions par intégration [« roll-up acquisitions »] ou acquisitions prédatrices [« killer acquisitions »]), au détriment de la compétitivité de notre économie, est observée – et actuellement étudiée – dans divers secteurs.

L'Autorité étudiera en outre la possibilité d'introduire en droit belge un « New Competition Tool », en collaboration avec le gouvernement. Sur la base d'un tel instrument, l'Autorité pourrait le cas échéant être amenée à élaborer des mesures afin de remédier aux distorsions du marché constatées lors d'une enquête générale ou sectorielle. L'avis relatif aux services bancaires de détail, publié à l'automne 2023, et l'enquête générale récemment ouverte sur les mécanismes de révision et d'indexation des prix dans l'économie belge sont des exemples de telles enquêtes. La possibilité d'imposer des mesures correctives contraignantes dans ce cadre peut le cas échéant accroître l'efficacité de cet instrument.



Coopération nationale et internationale accrue afin de renforcer la capacité d'action de l'Autorité

L'augmentation de ses effectifs ces dernières années permet à l'Autorité d'approfondir ses partenariats avec diverses instances et organisations, tant nationales qu'internationales, dans lesquels elle est engagée depuis plusieurs années. L'Autorité y est également encouragée par le nouvel accord de coalition fédérale. Au cours des prochaines années, le gouvernement fédéral a prévu non seulement de renforcer l'Autorité, mais aussi d'approfondir la coopération existante entre l'Autorité, l'Observatoire des prix et l'Inspection économique²⁵. Cette coopération plus intense permettra d'identifier plus rapidement les secteurs caractérisés par des distorsions du marché et de rechercher les solutions les plus appropriées pour y remédier. En outre, l'expertise sectorielle pourra être échangée plus facilement entre les services et les forces pourront être rassemblées dans le cadre de projets d'étude de plus grande envergure. Enfin, la coopération avec l'Inspection économique permettra, en particulier, de détecter plus rapidement les pratiques susceptibles de relever du droit de la concurrence et/ou de la protection des consommateurs et, le cas échéant, d'y remédier par les moyens les plus efficaces.

En parallèle, au niveau national, l'Autorité continuera d'investir dans une coopération accrue avec les autres services publics dont, en premier lieu, le SPF Économie et les différents régulateurs sectoriels. L'Autorité poursuivra également ses échanges avec les principales fédérations professionnelles ainsi qu'avec les organisations de consommateurs. À cet égard, elle s'efforcera plus particulièrement de conclure des accords de coopération formels avec diverses institutions et organisations, afin de relever plus efficacement certains défis communs. En 2025, l'Autorité souhaite notamment conclure un accord avec l'Autorité de protection des données (« APD »), par analogie avec les accords de coopération avec l'IBPT et la CREG afin d'assurer une application coordonnée des règles de concurrence et de la législation relative à la protection des données à caractère personnel. Par ailleurs, le règlement européen sur la liberté des médias (European Media Freedom Act ou « EMFA ») entrera en vigueur cette année. Dans ce cadre, l'Autorité, en collaboration avec le SPF Économie, prendra les initiatives nécessaires en vue de développer une approche coordonnée avec les régulateurs médias lors de l'évaluation des concentrations qui seront réalisées dans ce secteur.

²⁵. Ibid., note de bas de page 6.



Parallèlement au niveau national, l'Autorité approfondira son activité en matière de coopération internationale en 2025. L'Autorité prendra activement part aux travaux du Réseau européen de concurrence (REC), de l'OCDE et de l'International Competition Network (en collaboration avec le SPF Économie). En outre, l'Autorité a récemment noué des liens informels plus intenses avec les autorités de concurrence des États membres de l'UE dont les caractéristiques socio-économiques sont très proches de celles de la Belgique, à savoir des économies ouvertes de taille moyenne telles que les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal, la République tchèque et la Grèce (ensemble, les « MIDs »). À certains égards, ces pays sont confrontés à des défis différents de ceux des grands États membres en ce qui concerne la politique de concurrence. Dans ce cadre, plusieurs projets de coopération spécifiques sur des thèmes communs précis sont déjà en préparation. Les diverses autorités peuvent ainsi mettre en commun leurs effectifs, mais aussi élaborer conjointement des positions politiques afin de faire entendre suffisamment la voix des États membres de taille moyenne dans le débat politique.



Une autorité visible et accessible disposant d'un large rayonnement

Pour qu'une institution publique telle que l'Autorité puisse mener une politique de protection de la concurrence aussi efficace et pertinente que possible, il est essentiel qu'elle soit suffisamment connue du grand public et que ce dernier y ait accès facilement. Les entreprises et les citoyens doivent être suffisamment conscients de l'existence du droit de la concurrence et savoir quelles infractions peuvent être signalées à l'Autorité. La poursuite du développement de la politique de communication de l'Autorité constituera une priorité à cet égard en 2025 avec, notamment, le recrutement d'un responsable de la communication, le remaniement de l'identité visuelle grâce à une charte graphique uniforme, ainsi que le renouvellement des canaux de diffusion de l'information, y compris le lancement d'une refonte complète du site internet et de la visibilité de l'Autorité sur les réseaux sociaux. L'Autorité pourra ainsi communiquer plus rapidement et plus clairement ses réalisations et ses recommandations à tous les intéressés et démontrer de cette façon que le droit de la concurrence est accessible à tous et est au service des entreprises et des citoyens dans tous les secteurs de l'économie.

En outre, dans le cadre de sa politique d'advocacy, l'Autorité continuera à mettre l'accent sur une plus grande transparence de sa politique de protection de la concurrence vis-à-vis des parties prenantes. Cette démarche peut notamment prendre la forme d'avis ou de contacts informels (par l'intermédiaire du Président et/ou de l'Auditorat) lorsque de nouvelles questions se posent au sujet de l'application du droit de la concurrence, mais aussi de la publication des lignes directrices susmentionnées et de sa présence lors de divers forums (conférences, formations ou colloques) afin d'informer et d'échanger sur l'application des règles de concurrence.

Annexe : Cadre d'analyse pour l'identification des affaires prioritaires

Afin d'utiliser au mieux ses ressources, l'Autorité concentrera ses interventions là où l'impact positif attendu de ses interventions est le plus important, en tenant compte des ressources nécessaires pour mener celles-ci à bien. 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 affaires qui peuvent être résolues dans un délai relativement court et celles 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 qui présentent des risques particuliers ou des pratiques infractionnelles.

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 :

- **Impact** - L'Autorité évaluera le dommage potentiel causé par l'infraction alléguée dans le secteur en question. À cet égard, il convient d'examiner l'impact direct non seulement sur la fixation des prix mais également sur les paramètres indépendants du prix, tels que la qualité du produit ou du service fourni au consommateur ou les incitations à innover. Dans cette évaluation, elle tiendra également compte de divers effets indirects, tels que l'effet dissuasif d'autres infractions dans des secteurs connexes et l'impact sur l'ensemble de la chaîne de valeur concernée.
- **Importance stratégique** - L'ouverture d'une instruction sur une infraction alléguée 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 2025), ou lorsqu'elle souhaite clarifier une interprétation du droit 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 instruction, ainsi que le calendrier de l'ensemble des instructions en cours.