



Direction générale de la Concurrence

RAPPORT ANNUEL 2010



Direction générale de la Concurrence

RAPPORT ANNUEL 2010

Service public fédéral Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie
Rue du Progrès 50
1210 BRUXELLES
N° d'entreprise : 0314.595.348
<http://economie.fgov.be>

tél. 02 277 51 11

Pour les appels en provenance de l'étranger :
tél. + 32 2 277 51 11

Editeur responsable : Regis Massant
Président a.i. du Comité de direction
Rue du Progrès 50
1210 BRUXELLES

Dépôt légal : D/2010/2295/??

E1-11-0184/1567-11

Table des matières

Introduction	4
1. La mission de la Direction générale de la Concurrence.	6
1.1. Les tâches clefs et les missions de la direction générale.....	6
1.2. La direction générale de l'Autorité belge de la concurrence	7
1.3. La direction générale et le SPF Economie.....	7
2. Quelques chiffres	9
3. Dossiers traités par la direction générale	12
3.1. L'application des priorités et le traitement des cas formels dans le cadre de la LPCE.....	12
3.2. Le réseau européen (ECN) et la coopération internationale.....	12
3.3. La politique antitrust informelle et « l'advocacy ».....	15
4. Impact économique de la politique belge de concurrence	19
4.1. Introduction.....	19
4.2. Méthode.....	21
4.3. Les ententes illicites.....	21
4.4. Abus de position dominante.....	23
4.5. Conclusion.....	24



Introduction

2010 a surtout été marqué par le nombre d'enquêtes clôturées et par le Competition Day organisé dans le cadre de la présidence belge de l'Union européenne.

En 2010, l'Auditorat a clôturé six enquêtes dans des affaires d'infractions et cinq rapports ont été présentés dans des dossiers de concentrations sans procédure simplifiée. A ce rythme, l'équipe d'environ trente inspecteurs a probablement atteint sa vitesse de croisière. Cette année, le Conseil a rendu trois décisions dans des affaires d'infractions. Pour sept dossiers, la procédure auprès du Conseil est actuellement en cours ou en préparation ; nous prévoyons donc une augmentation du nombre de décisions pour l'année 2011. Même sans tenir compte des affaires en cours, nous constatons que le Conseil, depuis la réforme de 2006, prend en moyenne chaque année trois décisions dans lesquelles une infraction est constatée. C'est presque la moitié du nombre de décisions avec constat d'infraction qui sont prises en moyenne par nos collègues européens et néerlandais. Vu les moyens relativement limités de l'Autorité belge de la concurrence, ce résultat nous semble plus que correct.

En outre, le Conseil et l'Auditorat prennent en moyenne six décisions par an sans constat d'infraction sur la base d'une enquête et d'une conclusion motivée. Des décisions expliquant pourquoi l'infraction n'a pas pu être établie sont parfois plus intéressantes pour les entreprises que des décisions constatant des restrictions hardcore puisqu'elles permettent de mieux comprendre quels comportements de marché sont acceptables. La proportion 3/6 pourrait néanmoins indiquer que nous avons parfois ouvert trop vite un dossier.

« Créer les conditions d'un fonctionnement compétitif, durable et équilibré du marché des biens et services en Belgique. »

En 2010, le premier chief economist a pris ses fonctions auprès de l'Autorité belge de concurrence. Il apporte des connaissances qui enrichissent le débat et améliorent la qualité de notre collaboration au sein du réseau européen. Nous avons également poursuivi, avec l'appui très apprécié de nos collègues néerlandais, les efforts en matière d'ICT forensics. Par ailleurs, nous continuons à développer une politique de gestion informelle prudente.

L'organisation du Competition Day dans le cadre de la présidence belge a été sans aucun doute un point culminant pour notre direction générale. Grâce à la collaboration sans faille entre l'équipe de la direction générale et de « l'event team » du SPF Economie, cet événement a été un vrai succès et les réactions que nous avons reçues ont été très positives. Il est évident que cela ne signifie pas pour autant que toutes les questions relatives au private enforcement ont été résolues.

Enfin je voudrais remercier tous les collaborateurs de la direction générale pour le travail accompli en 2010.

Jacques Steenbergen

Directeur général



1. La mission de la Direction générale de la Concurrence.

1.1. Les tâches clefs et les missions de la direction générale

Les missions de la direction générale poursuivent deux objectifs stratégiques :

1. contribuer à la définition et à la mise en œuvre d'une politique de concurrence soutenant un développement économique durable et améliorant la compétitivité structurelle de l'économie belge ;
2. permettre à la Belgique de contribuer au réseau de concurrence de l'UE.

La Direction générale de la Concurrence traite trois types de dossiers :

1) les dossiers formels visés par la LPCE¹

Le directeur général détermine avec l'Auditorat les priorités et les modalités de la mise en œuvre de la politique. Les enquêteurs de la direction générale conduisent, sous la direction d'un auditeur, les investigations de pratiques restrictives de concurrence et de concentration.

1 La loi sur la protection de la concurrence économique coordonnée le 15 septembre 2006.

« Créer les conditions d'un fonctionnement compétitif, durable et équilibré du marché des biens et services en Belgique. »

2) la coopération au sein du réseau européen des autorités de concurrence (ECN)

La coopération au sein du réseau européen concerne principalement les procédures d'infraction et les concentrations discutées au sein des comités consultatifs conformément aux règlements (EC) 1/2003 et 139/2004 du Conseil ainsi que la contribution belge dans les différents groupes de travail ECN.

La direction générale participe aux activités du Comité de concurrence de l'OCDE, de l'ECA (association des autorités européennes de concurrence) et du réseau international des autorités de concurrence (ICN).

3) la politique informelle de concurrence et « l'advocacy »

Ce volet concerne un éventail varié d'interventions telles que répondre aux questions parlementaires, aux questions du cabinet du ministre, à celles posées aux personnes de contact mentionnées sur le site web de la direction générale, à celles transmises par la Direction générale du Contrôle et de la Médiation ou par d'autres départements du SPF Economie, ou encore à l'élaboration de la réglementation, etc. Ces interventions visent une meilleure compréhension des règles de concurrence par les opérateurs de marché et une meilleure connaissance des marchés par les autorités.

Elles peuvent parfois mener à des transactions informelles.

1.2. La direction générale de l'Autorité belge de la concurrence

La direction générale et le Conseil de la concurrence forment ensemble l'Autorité belge de la concurrence², conformément à leurs compétences respectives.

L'Autorité belge de la concurrence est compétente pour appliquer les articles 101 et 102 du Traité instaurant l'Union européenne³.

1.3. La direction générale et le SPF Economie

La Direction générale de la Concurrence est structurée comme les 8 autres directions générales au sein du SPF Economie.

2 Conformément à l'article 1,1^o par., 4^o de la LPCE.

3 Visés dans l'article 35 du règlement (UE) nr. 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 concernant la mise en œuvre des règles de la concurrence des articles 101 et 102 du Traité.

Le contexte économique belge et international évoluant très rapidement, la mission du SPF Economie consiste à créer les conditions d'un fonctionnement compétitif, durable et équilibré du marché des biens et services.

Pour réaliser cet objectif, le SPF veille à encadrer et à structurer les marchés en accordant une attention particulière aux bonnes relations entre tous les acteurs économiques et en misant sur une excellente connaissance des structures économiques, sur des statistiques pertinentes et des analyses approfondies des données économiques disponibles.

La politique de concurrence est la pièce maîtresse de la politique économique et elle s'appuie sur toutes les expertises au sein du SPF Economie et sur la synergie entre les directions générales.



2. Quelques chiffres

	Belgique 2010	Belgique 2009	EU 2009 ⁴	NL 2009 ⁵
Moyens				
Personnel	38(33)+20,5(15,5)=58,5 ⁶	39(34)+23(17)=62	306+97=403 ⁷	(+/- 190 ⁸)
Nombre d'enquêteurs ⁹	34	32		
Budget dépenses (mio euros)	+/- 4,5	+/_ 4.5		(> 16,9 ¹⁰)
Procédures d'infraction(s)				
Enquêtes	15 ¹¹	17 ¹²	139/120 ¹³	24
Perquisitions ¹⁴	6	7	(53)	30/11
Décisions d'amendes	1	1	7 ¹⁵	6
Montant des amendes (mio euros)	3,5	66	2 683	4,5

4 Source, sauf indication contraire : Annual activity report 2009 en Staff Working paper 2009.

5 Source, sauf indication contraire : NMa Rapport Annuel 2009.

6 Chiffres disponibles en décembre 2010, incluant l'appui administratif, excluant le détachement à la Commission européenne et dans les cabinets ministériels. Direction générale (entre parenthèses les membres du personnel avec un grade universitaire ou assimilé) + Conseil (y compris l'Auditorat et le Greffe ; entre parenthèses les membres du Conseil et auditeurs inclus). Pour les inspections, la Direction générale de la Concurrence peut demander l'appui de la Direction générale du Contrôle et de la Médiation et de l'équipe ICT du SPF Economie. Les membres du Conseil employés à mi-temps sont pris en compte comme 0,5 équivalent temps plein (ETP). D'autres membres du staff sont pris en compte en tant que 1 unité quelque soit leur statut. Le nombre de ETP diffère seulement de 2 unités par rapport au nombre de personnes. L'absentéisme de courte durée pour cause de maladie ne représente que 0,5 % des jours de travail sans prendre en compte les absences de congé légal. L'absence pour maladie de longue durée s'élève à 5,4 % et est due pour moitié à l'absence de longue durée de deux personnes.

7 Annexe 2 au Staff Working paper : 262 collaborateurs permanents et +/- 44 collaborateurs externes pour les procédures d'infraction et 81 permanents et environ 16 membres du staff pour le contrôle des concentrations. DG Comp disposait en 2009 d'un total de 936 personnes membres du personnel.

8 Pour la politique de la concurrence, sur un total de 438 personnes (information reçue du NMa).

9 Collaborateurs de la Direction générale qui sont disponibles pour les perquisitions.

10 Dépenses en relation avec la concurrence, sur un total de 49,4 millions d'euros (source NMa).

11 dont 12 qui sont traitées fin 2010.

12 Dossiers prioritaires 1 et 2. En cours fin 2009.

13 Dont 139 sous art. 101 TFUE et 120 sous art. 102 TFUE, parfois avec un fondement juridique complémentaire (source DG Comp). Les deux groupes de décisions se recouvrent partiellement et on ne peut donc pas les additionner comme telles.

14 Perquisitions dans le cadre de la LPCE, par entreprise ou organisation professionnelle, entre parenthèses le nombre de perquisitions en résidence privée et lieux similaires.

15 6 affaires d'ententes et 1 affaire d'abus. Amende imposée à 43 entreprises.

(Suite : Quelques chiffres)

	Belgique 2010	Belgique 2009	EU 2009	NL 2009
Ententes				
Décisions d'entente(s)	3+7+10 ¹⁶	0+5+6 ¹⁷	6+1 ¹⁸	7 ¹⁹
Rapports ²⁰	6 (5)	3	3 ²¹	
Durée moyenne des procédures - Décisions d'infraction(s) / rejets de plaintes	47/11 ²²	-/22m	46/20m ²³	14m/3m ²⁴
Demandes de clémence	5	7	(²⁵)	(13)

-
- 16 3 décisions du Conseil dont 2 constats d'infraction et 1 mesure provisoire. 7 décisions de l'Auditorat où la plainte a été rejetée après enquête. 10 décisions de l'Auditorat où l'affaire a été classée sur la base du délai de prescription écoulé ou conformément aux priorités et aux moyens disponibles.
- 17 Pas de décision avec constat d'entente, 5 décisions du Conseil ou de l'Auditorat avec rejet de la plainte ou de la demande de mesures provisoires après enquête et 6 décisions du Conseil et de l'Auditorat avec classement du dossier sur la base du délai de prescription écoulé ou parce que la plainte n'était plus fondée.
- 18 6 décisions d'infraction dont 1 est la reconduite d'une décision annulée antérieurement.
- 19 Le site web mentionne 7 décisions d'infraction (sans tenir compte des décisions concernant un défaut de collaboration ou des décisions en appel. 6 décisions concernent un ensemble d'affaires concernant des peintres en bâtiment. Le rapport annuel mentionne 15 décisions avec constat de présomption d'infraction (rapport), et 2 décisions où l'affaire a été clôturée par manque de preuves. Les chiffres ne font pas de distinction entre les ententes illicites et l'abus de position dominante. Les affaires qui ont été clôturées sans décision avec constat d'infraction (rapport), l'ont souvent été sur la base d'un règlement qui prévoit parfois une amende. Ces affaires sont partiellement comparables aux affaires qui ont été traitées en Belgique dans le cadre de la politique informelle (qui ne prévoit cependant aucune amende).
- 20 Rapports déposés au cours de l'année (en terminologie UE : les griefs). Entre parenthèses, les rapports concernant des affaires pour lesquelles le Conseil n'a pas encore pris une décision.
- 21 Cartels, What's new, DG Comp website.
- 22 La durée des procédures variait de 27 à 67 mois et la durée des enquêtes de 16 et 53 mois.
- 23 Une moyenne de 5 affaires d'entente.
- 24 Info NMA, ce chiffre inclut les retraits de la plainte et les affaires d'abus. Le rapport annuel indique que sur la base de la moyenne de tous les types de décisions d'infraction 90 % des décisions sont prises en 20 mois.
- 25 Depuis l'entrée en vigueur de la communication sur la procédure de clémence de 2006 et jusqu'à fin 2010, la Commission a reçu 84 demandes d'immunité et 74 demandes de réduction du montant de l'amende. Source : DG Comp. L'Activity Report 2009 indique que 75 % des affaires d'entente ont été initiées sur la base d'une demande de clémence ou se base sur des demandes de clémence.

(Suite : Quelques chiffres)

	Belgique 2010	Belgique 2009	EU 2009	NL 2009
Abus de position dominante				
Décision d'abus (incl. mesures provisoires)	0+1+7 ²⁶	1+2+5 ²⁷	1/3 ²⁸	0 ⁽²⁹⁾
Durée moyenne des procédures - Décisions d'infraction / rejets de plaintes	-/18m	44/51 ³⁰ m	60/29m ³¹	{ ³² }
Concentrations				
Notifications	18	7	259	90
Décisions avec conditions	1+1 ³³	0+1 ³⁴	16 ³⁵	2 ³⁶

-
- 26 0 décision où une infraction a été constatée, 1 décision de l'Auditorat où une plainte a été rejetée après enquête et 7 décisions de l'Auditorat où une affaire a été classée pour cause de délai de prescription écoulé ou sur la base des priorités et des moyens disponibles.
- 27 1 décision du Conseil où une infraction est constatée, 2 décisions de l'auditorat avec rejet de la plainte après enquête et 5 décisions de l'Auditorat avec classement de l'affaire après constat du délai de prescription. Voir également les décisions concernant cette dernière catégorie dans le cadre d'affaires d'entente(s), puisque certaines décisions ne font pas la distinction entre les affaires d'entente et les affaires d'abus de position dominante.
- 28 1 décision d'infraction et 3 règlements avec engagements.
- 29 Voir chiffres pour les affaires d'ententes.
- 30 Durée moyenne des procédures où une infraction a été constatée / où une décision de non-infraction est intervenue après enquête. Dans l'affaire où une infraction a été constatée, le rapport a été déposé après 31 mois.
- 31 La durée de l'affaire Intel depuis l'ouverture de l'enquête (et non la réception de la première plainte) / durée moyenne des procédures de règlement avec engagements.
- 32 Voir chiffre pour affaires d'entente(s).
- 33 1 décision concernant une nouvelle notification de concentration et 1 décision concernant la révision des engagements.
- 34 Aucune décision concernant des concentrations avec des conditions corrigées + 1 décision concernant l'évaluation des remèdes imposés par une décision antérieure.
- 35 13 en première et 3 en 2^e phase.
- 36 Des décisions en 2^e phase.

3. Dossiers traités par la direction générale

3.1. L'application des priorités et le traitement des cas formels dans le cadre de la LPCE

Dans la mise en œuvre de la LPCE, nous avons continué à privilégier les affaires qui ont un impact important sur le fonctionnement des marchés en Belgique et qui affectent réellement les intérêts des consommateurs. L'importance d'un dossier pour le fonctionnement des marchés peut découler tant de sa valeur de précédent que de l'impact quantitatif d'une décision. Dans la sélection des affaires traitées nous prenons également en compte la disponibilité des éléments de preuve.

A l'exception de la politique informelle menée dans le cadre des dossiers agricoles, la crise financière et économique, en raison de son caractère général, n'a pas nécessité une concentration des efforts dans un secteur spécifique. La grande distribution, les secteurs réglementés (surtout les télécommunications mais aussi l'énergie) et les systèmes de paiement ont été au centre de nos préoccupations. Nous sommes restés attentifs à l'évolution générale des prix et ce, en collaboration avec le Service Contrôle du marché de la Direction générale du Potentiel économique. Nous pensons également que limiter la durée des procédures est au moins aussi important que le nombre des affaires traitées.

Comme les années précédentes, les perquisitions ont été organisées en collaboration avec les agents de la Direction générale du Contrôle et de la Médiation et avec l'équipe ICT.

En 2010, grâce à la collaboration du service ICT, à l'aimable contribution de la Commission européenne et de nos collègues néerlandais, d'importants progrès ont encore pu être réalisés en matière des compétences forensic-ICT

En application de la LPCE, le traitement des dossiers formels a été réalisé par les agents de la direction générale sous la direction des auditeurs. Pour de plus amples informations à ce sujet, nous nous référons au rapport annuel du Conseil de la concurrence.

3.2. Le réseau européen (ECN) et la coopération internationale

Contribution de la direction générale au sein de l'ECN et dans diverses autres formes de coopération internationale en 2010 (en comparaison avec 2009)

« Créer les conditions d'un fonctionnement compétitif, durable et équilibré du marché des biens et services en Belgique. »

ECN	2010	2009
Comités consultatifs		
Infractions (règl. 1/2003)	15 réunions (rapporteur dans 1 cas)	25 réunions (rapporteur dans 1 cas)
Concentrations (règl. 139/2004)	1 réunion	6 réunions
Discussions avec les parties concernées	7	12
Groupes de travail		
Réunions plénières ECN	4	4
Réunions de sous-groupes ³⁸	28 réunions, 7 rapports écrits	9 rapports écrits
Accueil et présidence d'un groupe de travail ECN	1	0
Discussions avec les parties concernées	3	4
Assistance aux inspections de la CE	7	5 (1) ³⁹
Perquisitions à la demande d'autorités nationales	2	6 ⁴⁰
Réponses à des questions d'autorités nationales	47	9
Questions posées à des autorités nationales	4	2
Préparation d'intervention auprès de la Cour de Justice	1	2
Réunions bilatérales		
Avec la CE	5+	8
Avec des autorités nationales	3+	10
OCDE		
Réunion Comité concurrence	3, 2 rapports écrits, élu comme membre du Bureau	3, 3 rapports écrits
Groupes de travail	(4), 2 rapports écrits	5
ICN		
Réunions annuelles	1, 3 rapports écrits	1, 1 rapport écrit
Groupes de travail	2, présidence d'un panel	1, 1 rapport écrit
ECA		
Réunion annuelle	1	1, 1 rapport écrit

37 Les chiffres comprennent les réunions concernant la réglementation future, y compris les réunions organisées par le règlement 139/2004.

38 Entre parenthèse, le nombre de perquisitions dans les résidences privées.

39 3 de ces perquisitions concernent des affaires qui ont également été ouvertes par l'Autorité belge de la concurrence.

La direction générale a déposé des rapports écrits sur les sujets suivants :

- l'intervention des états dans des crises financières et les stratégies de sortie ;
- l'échange d'informations entre concurrents ;
- la doctrine failing firm et autres aspects du contrôle des concentrations ;
- le refus de prestation ;
- les primes de fidélité ;
- l'échange d'informations concernant le contrôle des concentrations ;
- la structure et fairness des procédures ;
- les perquisitions ;
- les méthodes utilisées pour les interrogatoires ;
- la convergence entre les programmes de clémence ;
- la relation entre la politique de la concurrence et les procédures pénales ;
- la relation entre la politique de la concurrence et d'autres régulations ;
- les contrats de distribution et les exemptions de groupes ;
- des études de marché.



3.3. La politique antitrust informelle et « l'advocacy ».

La politique de concurrence informelle

Au niveau de la politique de concurrence informelle et de l'advocacy, les activités de la direction générale doivent renforcer l'effet de levier des interventions de l'Autorité belge de la concurrence.

Interventions de la direction générale en ce qui concerne la politique antitrust informelle :

	2010	2009
Questions parlementaires	28	35
Auditions parlementaire et interventions en commissions parlementaires	0	1
Préparation des interventions du ministre dans des procédures	0	0
Avis sur et rédaction d'initiatives réglementaires	2	3
Collaboration à des enquêtes externes	3	1
Réunions de la Commission de la concurrence	1	2
Autres questions posées à la direction, via les personnes de contact indiquées sur le site web ou autres personnes		
Total	144	175
Questions sur la LPCE (explication générale)	34	52
Questions sur les règles européennes de la concurrence	7	15
Questions relatives à des cas spécifiques	58	59
Questions sur les pratiques du commerce	22	28
Questions sur les compétences d'autres départements	23	21

Ces interventions de la direction générale portaient sur un large éventail de marchés et de sujets comme par exemple : les adjudications, les pièces détachées de voitures, les honoraires d'architectes, le secteur du gaz et de l'électricité, le secteur horeca, les services internet, les chaudières, le commerce du café, les équipements pour enfants, les cartes de paiement et de crédit, le secteur du lait, le marquage des animaux, les agences de voyage, les téléphones mobiles, les auto-écoles, le commerce de pigeons voyageurs, la restauration de peintures, la ferraille, l'élevage de cochons, les services téléphoniques, les uniformes, le football, la blanchisserie etc..

Les transactions informelles et lettres de confort

En 2010, nous avons intensifié les efforts en faveur d'une mise en place progressive, en concertation avec l'Auditorat, d'une politique informelle de concurrence.

Cette politique peut aboutir à des transactions informelles ou settlements. Avant de décider de recourir à une transaction informelle, nous examinons les questions ou les conditions suivantes :

- l'Auditorat n'a pas l'intention d'ouvrir une enquête formelle, mais le comportement reste néanmoins potentiellement trop dangereux au regard du droit de la concurrence pour être ignoré ;
- il semble peu souhaitable de recourir à une transaction informelle si des tiers ont déjà subi des dommages importants ;
- nous hésitons à proposer une transaction informelle si l'Auditorat est réticent à ouvrir une procédure formelle en cas d'échec de l'approche informelle.

Une transaction informelle n'est pas un contrat. Après discussions avec la direction générale, les parties peuvent s'engager à mettre fin à la pratique litigieuse et proposer, le cas échéant, des remèdes supplémentaires. Selon les engagements proposés par les entreprises concernées, le directeur général peut décider de ne pas poursuivre les investigations informelles et ce, à la lumière des mesures correctives proposées par les entreprises concernées.

La direction générale peut indiquer au cas par cas qu'elle n'envisage une transaction informelle que si un certain degré de publicité peut être donné à la transaction.

Les comfort letters sont des lettres qui affirment qu'il n'y a pas lieu d'estimer qu'une certaine pratique ou entente est contraire aux règles de la concurrence pour autant que les hypothèses formulées dans la lettre sont valables. Pour les comfort letters la direction générale peut également indiquer qu'elle n'envisagera d'écrire cette lettre que si de la publicité peut être donnée à cette décision.

En 2010, la frontière entre les transactions informelles et les comfort letters semble à nouveau floue puisque parfois, une comfort letter est écrite après qu'une transaction a été modifiée et la différence entre les hypothèses formulées dans la lettre et les mesures correctives est plutôt théorique.

La direction générale a indiqué à plusieurs reprises sous quelles conditions les associations de producteurs et les labels de qualité dans le secteur agricole, et plus spécifiquement pour le lait, sont acceptables au regard de la loi sur la concurrence. Cela a été fait en concertation avec la Commission européenne et d'autres autorités nationales.

Des positions semblables ont été émises (pas nécessairement à la condition que certains aspects d'une possible transaction soient adaptés) concernant un index de prix commodity, un schéma fair trade et un accord inter-club pour des tickets de football.

« Créer les conditions d'un fonctionnement compétitif, durable et équilibré du marché des biens et services en Belgique. »

Comme pour les dossiers⁴⁰ formels, la capacité de la direction générale en matière de dossiers informels est également limitée. En plus, nous devons éviter que la direction générale devienne le conseiller juridique des entreprises (ou de leurs conseillers). C'est pourquoi nous donnons la priorité aux questions qui ont un impact sectoriel.

La durée moyenne de traitement des 5 dossiers informels qui ont été clôturés avec une *comfort letter* était de 1 mois avec un maximum de 2 mois.

« Advocacy »

Les initiatives d'advocacy pour 2010 (en comparaison avec 2009)

	2010	2009
Organisation de débats	2 Organisation du Competition Day de la présidence belge avec comme thème private enforcement, et la poursuite de la série des lunchs débats avec un débat sur le rôle du chief economist.	3 Poursuite de la série des lunchs débats avec des débats sur le fonctionnement du réseau ECN, le droit de preuve et les sanctions pénales.
Conférences et participation à des débats	17 Organisés par exemple par Cepina, Confocus, l'Association européenne de corporate counsel (ACCE), les Friends of Europe, l'Institut des Réviseurs d'Entreprises, les universités de Gand, Louvain, Oxford et Valladolid.	19 Organisés par exemple par le Barreau de Bruxelles, le Benelux M&A forum, le Bundeskartellamt, le Ehlermann colloquium, le Collège de l'Europe, l'association néerlandaise pour le droit de la concurrence, l'Autorité tchèque de la concurrence, les universités d'Amsterdam et de Gand et la Vlerick school,
Contributions à des revues et à des compilations	14	10
Comité de rédaction et comités d'avis de revues spécialisées	3	3

40 L'Auditorat a été doté en 2009 de compétences pour classer des affaires sur base des priorités et des moyens disponibles (article 45 §2 WBEM).

Un des moments forts de cette année, et surtout dans le domaine de l'advocacy a été le Competition Day organisé dans le cadre de la présidence belge. Grâce à la collaboration sans faille entre l'équipe de la direction générale et « l'évent team » du SPF Economie, cet évènement a été un vrai succès et les réactions étaient très positives.

En concertation avec la Commission européenne, fut choisi comme thème principal le private enforcement (les actions en dommage et intérêts). Les discussions se sont concentrées sur deux aspects : la recherche d'une approche européenne qui protège les consommateurs sans tomber dans les excès d'une culture de contentieux effrénée, et l'aide aux juges dans le domaine du calcul des dommages causés par des infractions aux règles de la concurrence.

Tous les problèmes concernant le private enforcement n'ont certes pas été résolus. Mais les discussions ont apporté des éléments essentiels pour élaborer une approche « européenne » des actions privées. La question la plus difficile évoquée lors du Competition Day est de savoir dans quelle mesure un besoin d'initiative européenne au niveau des actions collectives existe. Les pays qui n'ont pas encore leurs propres procédures font preuve d'une certaine réticence (cependant, nous trouvons aussi parmi eux les partisans les plus convaincus) mais les pays qui permettent déjà les actions groupées ont également émis des réserves.

Les discussions ont encore démontré que les économistes apportent déjà de nombreux instruments pour calculer les dommages causés par l'infraction des règles de la concurrence, mais que l'application de ces méthodes n'est pas évidente du tout.



4. Impact économique de la politique belge de concurrence

4.1. Introduction.

Une estimation prudente de l'impact économique de la politique belge de concurrence a été formulée pour la première fois en 2007. Elle tentait d'évaluer la contribution directe de la politique de concurrence au service du consumer welfare, c'est-à-dire, les effets positifs des interventions publiques en faveur des consommateurs. L'effet direct de l'intervention d'une autorité de concurrence se caractérise principalement par un effet sur les prix et sur les quantités vendues⁴¹.

Depuis 2009, l'attention n'est plus seulement portée sur les pratiques ayant un effet direct sur les consommateurs mais aussi sur celles ayant des effets positifs à plus long terme afin de favoriser au maximum la concurrence et d'abolir ainsi les barrières à l'entrée et les barrières à l'expansion.

Nous pensons ici à la décision prise en 2009 par le Conseil dans le secteur des télécommunications (l'affaire Base c/ Belgacom) qui illustre parfaitement les effets d'éviction causés par le comportement de Proximus concernant les tarifs d'interconnexion (exclusionary conduct).

En 2010, dans l'affaire des radiateurs, les ententes sur les prix se situaient au niveau des prix de gros entre les fabricants et les distributeurs et l'effet sur les prix au consommateur final ne pouvait être directement mesuré.

De manière générale, il n'est pas évident de constater un effet direct dommageable pour le consommateur lorsque l'enquête est orientée vers la recherche de prix prédateurs, prix ciseaux, refus de vente, etc.

L'analyse porte essentiellement sur les effets positifs de la politique menée à l'encontre des ententes illicites et des abus de positions dominantes⁴². L'évaluation du contrôle des concentrations est un exercice plus hasardeux. Cette évaluation s'appuie en effet sur l'hypothèse que les prix ou d'autres paramètres évolueraient différemment si l'Autorité belge de la concurrence n'avait pas pris la décision d'interdire ou de modifier le rachat ou la fusion notifié auprès d'elle. C'est pourquoi, l'effet quantitatif du contrôle des concentrations ne sera pas repris dans ce rapport.

41 L'effet sur les prix est mesuré par le différentiel (au niveau des prix) qui apparaît après l'intervention des autorités multiplié par le volume des ventes. L'effet sur les ventes est mesuré par l'évolution des ventes suite à l'évolution des prix. Si l'effet sur les ventes est négatif, parce que le prix est sous-optimal, il se traduit par un « dead weight loss ».

42 L'impact de la politique de concurrence sur la fixation des prix par les entreprises peut être mesuré par le « price-cost margin » (PCM) : l'analyse des PCM pour l'industrie aux Etats-Unis durant la période 1960-1996 a démontré que les PCM sont moins élevés quand l'Autorité de concurrence se montre plus volontaire, et que les PCM sont plus élevés dans les pays qui ont une politique moins sévère à l'encontre des ententes illicites ; Frédéric Warzynski, The dynamic effect of competition on price cost margins and innovation, KU-Leuven, 2003.

4.2. Méthode.

Pour le calcul de l'effet utile de ses décisions, la Commission européenne s'appuie sur l'hypothèse que l'effet économique d'une politique antitrust s'élève à 10 % de la valeur totale des produits et services touchés par la décision⁴⁴. Cette méthode est utilisée pour le calcul de l'effet utile des décisions en matière d'abus de positions dominantes aussi bien que pour les décisions en matière de cartels. En particulier dans une affaire de prix ciseaux, l'infraction présumée consiste à dissuader ou à empêcher les nouveaux entrants. Nous pouvons nous attendre à ce que ces nouveaux entrants exercent des pressions sur les prix pour les volumes concernés. Cela justifie l'utilisation de la méthode choisie pour évaluer l'impact positif des décisions du cartel.

Nous partons, en outre, de l'hypothèse que l'effet utile d'une décision porte sur une période d'au moins deux ans après celle-ci.

Le même raisonnement vaut pour les décisions de mesures provisoires, ce qui signifie que l'effet utile s'étend sur la durée effective des mesures provisoires.

Précisons que l'estimation de l'impact économique de la politique de concurrence nécessite l'utilisation d'informations confidentielles fournies par les parties au cours de l'instruction des affaires individuelles. Par conséquent, il nous est impossible de révéler les résultats de ces estimations au cas par cas. Le calcul des effets économiques sera donc exprimé par un chiffre global couvrant l'ensemble des affaires traitées.

4.3. Les ententes illicites.

Les affaires suivantes ont été prises en considération (pour une description détaillée, nous nous référons au rapport annuel du Conseil de la concurrence) :

L'affaire Bayer AG / Ferro Belgium / Lonza⁴⁵

Bien que l'entente concerne les producteurs de produits chimiques les plus importants sur le marché européen, la décision porte sur un petit marché de niche. Les entreprises concernées sont les seuls producteurs (pour ces produits) présents sur le marché européen. La décision sanctionne des accords sur les prix par échanges d'information.

44 Voir plan management 2009 de la DG Concurrence, pages 19-21: « le seuil de 10 % est fixé par analogie avec l'analyse SSNIP » (Small but significant and non-transitory Increase in price); voir également « ...objective assessment based on hard evidence is not possible for deterrence effects or for the effects of enforcement against single competitor exclusionary conduct. For cartels, the available evidence suggests that price effects are substantial: at least 10 % on average », « assessing the effects of antitrust enforcement in the US », Gregory J. Werden, antitrust division US department of justice, workshop on measuring the effects of competition law enforcement, NMA conference October 2007.

45 Décision du Conseil de la concurrence n° 2008-I/O-13 du 4 avril 2008.

L'entente a pour objectif la répartition des parts de marché par client ou par région.

Il s'agit des formes d'ententes illicites les plus nuisibles car elles se manifestent par un effet direct sur les prix. L'instruction a révélé que les parties concernées avaient élaboré un système de compensation afin de maintenir les prix et les parts de marché concertés.

L'infraction a été établie suite aux aveux des parties dans le cadre d'une procédure de clémence.

Cette affaire fut jugée en 2008 et a donc, selon notre méthode, encore produit ses effets en 2010.

L'affaire Review / Association des architectes d'intérieur⁴⁶

Une association flamande d'architectes d'intérieur avait intégré dans son code de déontologie des minima pour les honoraires afin d'harmoniser les tarifs de la profession.

Des architectes ont invoqué ces minima auprès des tribunaux pour exiger le paiement des honoraires par leurs clients.

Cette affaire fut jugée en 2008 et a donc, selon notre méthode, encore produit ses effets en 2010.

L'affaire ISC / FAB / Test-Achats⁴⁷

La fédération belge des auto-écoles professionnelles avait publié des barèmes et des calculs de coûts pour les cours de conduite dans le but d'harmoniser les tarifs et de coordonner les augmentations de prix dans le secteur. Une enquête de Test-Achats avait démontré que la grande majorité des auto-écoles belges (environ 80 %) réclamait des prix identiques.

Cette affaire fut jugée en 2008 et a donc encore, selon notre méthode, produit ses effets en 2010.

L'affaire des radiateurs⁴⁸.

Dans cette affaire, des concurrents ont échangé de manière régulière de l'information concernant les prix de gros et d'autres informations commerciales sensibles. Il s'agit principalement de concertation sur des hausses de prix périodiques d'entreprises individuelles et d'un système pour contrôler si les accords sont bien respectés. L'enquête démontre également la volonté des parties de coordonner leur politique commerciale afin d'éliminer les risques liés à la concurrence.

Certaines parties ont déposé une demande de clémence et une autre entreprise a reconnu l'infraction.

46 Décision du Conseil de la concurrence n° 2008-P/K-45 du 25 juillet 2008

47 Décision du Conseil de la concurrence n° 2008-P/K-43 du 7 juillet 2008.

48 Décision du Conseil de la concurrence n° 2010-I/O-11 du 20 mai 2010.

« Créer les conditions d'un fonctionnement compétitif, durable et équilibré du marché des biens et services en Belgique. »

L'affaire Institut professionnel des agents immobiliers⁴⁹

Le Conseil a condamné l'Institut professionnel des agents immobiliers (IPA) pour la publication et la diffusion de barèmes minimums auprès des agents agréés, qui se sont sentis obligés de considérer ces barèmes comme des tarifs minimums et de les appliquer comme tels. Il faut noter qu'un agent immobilier a été radié par l'IPA à titre de sanction disciplinaire suite e.a. à un refus d'appliquer ces tarifs minimums.

L'affaire De Beers⁵⁰

Le président du Conseil a obligé De Beers, en mesure provisoire, à continuer d'approvisionner un distributeur parce qu'il y a, *prima facie*, des indications que le refus d'accueillir le distributeur dans le réseau des fournisseurs de choix constitue un abus de position dominante susceptible de provoquer un préjudice grave, imminent et irréparable. Le tribunal de commerce d'Anvers avait déjà pris la même décision dans une affaire similaire réunissant les mêmes parties.

4.4. Abus de position dominante.

23

L'affaire Base / BMB

Une mauvaise utilisation du prix ciseaux, destiné à empêcher ou à rendre difficile l'accès au marché par de nouveaux entrants a été soupçonnée. On peut s'attendre à ce que ces nouveaux entrants exercent une influence sur les prix pour les transactions concernées.

Ce jugement est remarquable en termes d'analyse économique, car il s'agit d'un pur effet de ciseaux. L'imposition de prix prédateurs a eu, selon le requérant (Base), un effet direct d'éviction car il a dû, au cours des dernières années, quitter le marché de la téléphonie mobile pour les « grandes entreprises » et d'autres opérateurs alternatifs n'ont pas été en mesure de proposer aux entreprises une offre intégrée : téléphone fixe / internet / téléphone mobile.

De plus, précisons que les plaignants ont, dans cette affaire, introduit une demande d'indemnisation devant le tribunal de commerce. Le tribunal a désigné deux experts⁵¹ qui ont déposé leur rapport fin 2009. Celui-ci évalue le dommage causé à Mobistar et Base pour la période 1999-2004 à 1,18 milliards d'euros. Selon Belgacom, il s'agit seulement d'un rapport préliminaire qui doit encore être analysé soigneusement par

49 Décision du Conseil de la Concurrence n° 2010-I/O-30 du 26 août 2010.

50 Décision du Conseil de la Concurrence n° 2010-VM-47 du 25 novembre 2010.

51 Le Professeur émérite Robert Wtterwulge (UCL) et Prof Cyrill Nourissat de l'Université de Dijon (Fr).

les parties. Belgacom a également souligné que les résultats reposent sur l'utilisation d'une méthode prospective qui n'a, selon eux, jamais été utilisée et qui emploie des données douteuses avec lesquelles la « part de marché théorique » a été calculée et que les demandeurs auraient eue dans un marché parfaitement concurrentiel.

Cette affaire fut jugée en 2009 et a donc encore, selon notre méthode, produit ses effets en 2010.

4.5. Conclusion

En appliquant la méthode décrite ci-dessus (considérée comme conservatrice par la Commission européenne), l'effet utile en 2010 des décisions, prises par le Conseil à l'encontre des infractions constatées entre 2008 et 2010, peut être évalué à 131 millions d'euros. L'effet utile en 2009 a été évalué à 60 millions d'euros.



© Maksim Šmeljov - Fotolia.com