Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

13-Feb-2012

Français - Or. Français

DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE

DAF/COMP/GF/WD(2012)55
Non classifié

Annule & remplace le même document du 13 février 2012

Forum mondial sur la concurrence

CONCURRENCE, MATIÈRES PREMIÈRES ET VOLATILITÉ DES PRIX

Contribution du Sénégal

-- Session I --

Cette contribution est soumise par le Sénégal au titre de la Session I du Forum mondial sur la concurrence qui se tiendra les 16 et 17 février 2012.

JT03315949

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Français - Or. Français

CONCURRENCE, MATIÈRES PREMIÈRES ET VOLATILITÉ DES PRIX

-- Sénégal [*] --

1. L'envolée des prix des matières premières agricoles, commencée en 2003, s'est poursuivie jusqu'au premier semestre de l'année 2008 où elle a atteint son plus haut niveau. Cette période fut caractérisée par des hausses promptes et brutales. De fait, selon la FAO, «entre janvier 2006 et avril 2008, les cours du maïs, du soja, du blé et du riz ont augmenté respectivement de + 175%, +120%, +125% et de + 168%… avant de retomber au cours du deuxième semestre 2008 ». Cette ébullition se manifeste aussi dans d'autres marchés de matières premières (étain, nickel, pétrole.) Le prix du baril de pétrole a atteint, pour la première fois, le 02 janvier 2008, la « barre » des cent (100) dollars.

2. Après l'accalmie notée dans le deuxième semestre de l'année 2008, « des tensions sur les prix des denrées alimentaires sont observées depuis mi-2010 » et la FAO prévoit «une flambée des cours mondiaux du riz, du blé, du maïs et des oléagineux pour la période 2015 – 2020 ». Durant cette période, « ces cours seront supérieurs de respectivement 40%, 27%, 48%, et 36% à ceux de la période 1998 – 2003 ».

3. Plusieurs causes sont indexées : les aléas climatiques, une demande mondiale accrue, notamment de la part de pays à forte croissance, la viscosité de l'offre, la fabrication de biocarburants, les liens étroits entre matières premières de sorte que la demande de biocarburants fait non seulement monter le prix du maïs mais aussi celui des autres produits auxquels il sert d'intrants (produits laitiers…), la forte spéculation due à une financiarisation et à une interconnexion des marchés : ainsi la crise des subprimes a eu des répercussions sur des produits tels que le café, le cacao.

4. L'augmentation brusque et d'une forte amplitude des denrées de base est à l'origine d'une grave crise alimentaire et des émeutes de la faim dans certains pays. Elle a eu aussi de fortes incidences sur les recettes et sur les projets de développement, surtout du côté des pays importateurs.

5. Chaque État, à sa façon, a essayé de trouver des solutions pour faire face à la situation d'extrême urgence dont étaient confrontées ses populations les plus vulnérables.

6. Dans de telles circonstances, les questions qui se posent à une Autorité de Concurrence sont les suivantes :

- les mesures prises par les États pour faire face à la crise due à la volatilité des prix sont-elles toujours conformes ou non au droit et à la politique de la concurrence ? Y'a-t-il un moyen, par le biais d'une politique de concurrence, celle-ci impliquant, ici, la mise en œuvre du droit de la concurrence, de prévenir ou d'enrayer la volatilité des prix des matières premières ? Autrement dit, les autorités de concurrence doivent-elles se borner à observer passivement le caractère erratique des prix le temps qu'ils reprennent leur cours normal ou ont-elles des solutions à proposer qui soient propres au droit et à la politique de la concurrence ?

[*] Contribution soumise par M. Mouhamadou Diawara, Président de la Commission Nationale de la Concurrence du Sénégal.

7. Pour tout dire, la concurrence peut-elle être un remède à la volatilité des prix des matières premières ? Les réponses à ces questions sont difficiles et doivent faire l'objet d'études approfondies. Mais il est établi, d'ores et déjà, que dans la plupart des pays, ce sont les États qui ont réagi promptement prenant souvent des mesures qui ne sont pas toujours dictées par des soucis de concurrence (Partie 1). Il en est ainsi de la région ouest-africaine où les autorités de concurrence régionale ou nationale ont, apparemment, peu réagi aux fluctuations des prix. Pourtant, les Autorités de concurrence doivent être au premier plan pour prendre en charge de telles questions (Partie 2).

1. Les mesures administratives ayant une incidence sur la concurrence

8. En réaction à la volatilité des prix des matières premières agricoles, certains États ont pris des mesures à caractère protectionniste. D'une façon générale, bien des pays, comme le SENEGAL, ont pris un certain nombre de mesures pour réduire l'incidence de la volatilité des prix extérieurs sur le marché intérieur.

1.1 Les mesures à caractère protectionniste

9. Sans véritablement retourner au protectionnisme qui a fait suite à la crise de 1929, certains États, pour se protéger, ont pris des mesures qui restreignent le commerce et peuvent avoir des incidences sur la concurrence internationale.

10. Peuvent entrer dans cette catégorie :

- les décisions de certains pays interdisant ou limitant les exportations de certaines matières premières agricoles (ex. fixation de quotas à l'exportation ou à l'importation, fixation de taxes à l'exportation.) La FAO indique que l'interdiction d'exporter des céréales a contribué à une hausse des prix et à leur volatilité sur les marchés internationaux.

- le versement de subventions publiques aux entreprises nationales.

- la mise en place de barrières non tarifaires ou le renforcement des règlements sanitaires ou de sécurité.

1.2 Les mesures temporaires pour réduire l'incidence de la volatilité des prix extérieurs sur le marché intérieur : l'exemple du SENEGAL

11. Face à la montée brusque et brutale des prix des matières premières, l'État du SENEGAL a pris des mesures fiscales et réglementaires pour freiner ou amortir les hausses des prix. Ces mesures ont consisté, en 2008, en la suspension des droits de porte et de la TVA pour certains produits alimentaires consommés à grande échelle (riz, blé, lait). Dans le même temps, elle a augmenté la subvention des produits alimentaires (prix du riz) et de ceux du secteur de l'énergie (électricité, gaz butane). Des compensations ont été opérées avec certaines entreprises. C'est le cas notamment avec la SUNEOR à la suite du gel de l'augmentation du prix de l'huile.

12. La subvention des prix a eu des répercussions sur le budget national. Le montant de cette subvention, pour certains produits, est passé, en 2007, de 40 milliards à 116 milliards de francs CFA.

13. Il faut dire que le législateur sénégalais, au moment de la rédaction de la loi sur la concurrence en 1994, s'était inspiré de la législation française en permettant à l'État, pour des raisons sociales et économiques, de fixer, par voie législative et réglementaire, les prix de certains biens, produits et services (art-42.L94-63 du 22 août 1994 sur les prix, le commerce et le contentieux économique).

14. Surtout, l'article 43, lui permet, pour une durée qui ne peut excéder deux mois renouvelable, de prendre des mesures temporaires contre les hausses excessives des prix motivées, entre autres, par une situation de calamité ou de crise. En ce cas, l'avis de la Commission de la concurrence est donné dans les deux premiers mois d'application des mesures restrictives.

15. C'est fort de ce texte qu'un arrêté portant blocage des prix de certaines denrées de première nécessité (sucre, huile, riz…) a été pris le 01 février 2011. Mais, dans la prise de ces mesures, les pouvoirs publics sénégalais ont laissé une certaine latitude à la concurrence en bloquant seulement les prix à « un niveau plafond ». Ils ont raison car la concurrence est un outil indispensable pour le bien-être des consommateurs et les autorités de concurrence se doivent de prendre en charge les questions suscitées par la volatilité des prix des matières premières.

2. La prise en charge par les autorités de concurrence de la volatilité des prix des matières premières

16. Ce paragraphe sera abordé sous trois aspects : les rapports entre la volatilité des prix des matières premières, notamment agricoles, avec le droit et la politique de la concurrence, la faible réaction des autorités de la concurrence dans la région ouest-africaine, et le rôle que celles-ci doivent continuer à jouer.

2.1 Les rapports entre droit et politique de concurrence et volatilité des prix des matières premières agricoles

17. Le droit et la politique de la concurrence ont, en charge, la lutte entre les pratiques anticoncurrentielles : les ententes illicites et les abus de position dominante. Ils sont aussi en charge du contrôle des concentrations.

18. Sous cet angle, il est, peut-être, légitime de s'interroger sur le rôle et/ou les pouvoirs des autorités de concurrence lorsque la volatilité des prix des matières premières agricoles est due à des aléas climatiques, à la culture de biocarburants, à une insuffisance ou à une baisse des stocks, à la spéculation des bourses dans les marchés financiers agricoles.

19. Une vue étroite pourrait faire penser que les solutions se trouveraient en dehors du droit et de la politique de la concurrence (Que peut une autorité de concurrence contre une volatilité ayant pour cause des calamités naturelles ou une forte spéculation ?) Le rôle de la spéculation sur la volatilité des prix fait l'objet de controverses. Elle aurait peu d'influence sur la volatilité qui ne refléterait que les variations de l'offre et de la demande. De fait, des solutions ne faisant pas référence (au moins expressément) au droit et à la politique de la concurrence sont données, certains spécialistes préconisant même la création d'une organisation internationale de l'agriculture. Mais, une analyse approfondie montre, en revanche, que l'existence de prix erratiques peut résulter de manipulations de volontés humaines organisées dans le cadre d'accords entre entreprises au niveau international comme au niveau national.

20. Le processus conduisant à des hausses promptes et brutales peut être le fait de cartels (cartels à l'exportation pour certains produits: ex. riz).

21. Au niveau national, les firmes et autres entreprises peuvent profiter de la morosité internationale pour susciter ou maintenir des variations de prix qui leur sont favorables dans le cadre d'accords passés entre elles.

22. Certains marchés de matières premières, concentrés du fait de l'existence d'un petit nombre d'acteurs, pourraient être des lieux propices de collusion.

23. C'est pourquoi, les marchés nationaux et internationaux méritent une surveillance continue des autorités de concurrence et une réelle et efficace coopération entre elles.

24. Soulignons, sur se point, que l'étude de la FAO révèle que la volatilité des prix trouve son origine soit sur les marchés nationaux soit sur les marchés internationaux.

25. Les autorités de la concurrence doivent s'impliquer dans la résolution des problèmes créés par la volatilité des prix. Cette implication n'était vraiment pas perceptible, dans la région ouest-africaine, lors de la crise alimentaire 2007-2008.

2.2 La faible réaction des autorités de concurrence ouest- africaine face à la volatilité des prix des matières premières agricoles

26. Les autorités de concurrence, régionales comme nationales des pays de la CDEAO et de l'UEMOA, ont peu réagi à la crise née de la volatilité des prix des matières premières agricoles.

27. Cette faible réaction est due à leur faiblesse structurelle et à l'absence de moyens pour faire, à titre d'exemples, des études de marché, des enquêtes préventives pour identifier les distorsions potentielles de concurrence. Elles ne disposent pas d'un système d'information en temps réel de manière à pouvoir proposer aux pouvoirs publics des ajustements adaptés.

28. Mais, en tout état de cause, les autorités de concurrence ne peuvent ni ne doivent être passives durant les périodes de volatilité des prix puisqu'elles ont pour mission première ou principale, l'intérêt des consommateurs. Il faut, en conséquence, qu'elles soient mises dans de bonnes conditions et qu'elles exercent de façon permanente leur mission de surveillance du marché.

2.3 Rôle des autorités de concurrence face à la volatilité des prix des matières premières

29. Les autorités de concurrence ont une mission permanente de régulation dans les divers marchés. En tout temps, elles ont, en plus de leur pouvoir de sanction, une mission de veille concurrentielle pour déceler tous les dysfonctionnements liés aux pratiques anticoncurrentielles. Cette mission ne change pas mais elle appelle plus d'attention et de vigilance dans les périodes de crise. Les oscillations soudaines des prix des matières premières doivent être observées précautionneusement en amont et en aval pour en déceler les véritables causes et y apporter les solutions idoines.

30. La tentation de retourner à la vielle économie administrée ou de recourir à ses méthodes resurgit toujours dans les périodes de crise.

31. Mais il appartiendra toujours aux autorités de concurrence de sensibiliser, par l'outil du plaidoyer, les pouvoirs publics et leur faire comprendre que la première arme de lutte contre les prix élevés, qui peuvent résulter d'une volatilité organisée ou maintenue, est l'instauration d'une bonne politique de concurrence.

32. Les programmes de conformité aux règles de concurrence par les entreprises pourraient aussi y aider.

33. L'existence d'une période de volatilité des prix ne peut justifier aucune entorse à la concurrence.

34. Sur ces points, l'avis, donné par l'Autorité de la concurrence française sur la compatibilité avec le droit de la concurrence de l'insertion de clauses de révision de prix et de lissage de prix (pour ajuster, dans ce dernier cas, le prix en fonction de la volatilité des prix des matières premières agricoles) dans les contrats commerciaux, est à souligner.

35. L'Autorité de la concurrence française dit que de telles clauses sont possibles mais « que la fixation des prix doit se faire de façon autonome en fonction de coûts propres des opérateurs parties au contrat sans que la liberté de négociation des parties ne s'en trouve altérée ».

36. Ce rôle d'avant-garde et de vigie doit être aussi le nôtre.

37. Selon le ministre du Commerce du Sénégal, « la politique des prix pour les années à venir va être une politique de production pour atteindre l'autosuffisance alimentaire combinée à une politique de maîtrise des coûts ».

38. Nous ajoutons, à sa suite, qu'en raison des gains d'efficience qu'elle induit, une bonne politique de concurrence est le meilleur outil pour atteindre ces objectifs.

39. Aussi, importe-t-il d'aider, de doter davantage de moyens l'autorité nationale de concurrence et de la mettre, pour faire face aux enjeux de sa mission, dans les conditions d'avoir accès à des bases de données toujours actualisées sur l'évolution des prix.

40. En définitive, il y'a peu d'informations sur les marchés des matières premières agricoles et la transparence n'est pas leur vertu première. Les marchés dérivés des matières premières ne disposent pas d'un cadre de régulation spécifique adapté. Mais, s'il faut convenir avec certains que « la réponse à la volatilité des prix des denrées alimentaires ne consiste pas à faire le procès des marchés ou en bloquer le fonctionnement mais à mieux les utiliser », il faut aussi admettre que la régulation par la concurrence y serait appropriée pour dénicher les cartels qui s'y cacheraient et tous les groupements de quelque nature qu'ils soient qui, par leur pouvoir économique et financier, influenceraient négativement l'évolution des prix sur les différents marchés de matières premières.