Les Cahiers

Groupe de recherche en économie appliquée et théorique

N° 40 Vol.1 *" Réfléchir à changer "* Janvier – Mars 2012

Mali

Marché des céréales et politique de la concurrence

BP. E1255 Bamako (Mali) Tel/fax. (223) 20 28 76 95 Email. great@greatmali.net

Table des matières

Sigles et abréviations 1

Résumé 2

Introduction 3

1. Contexte 4

2. Pratiques anticoncurrentielles 7

2.1. Types et formes 7
2.2. Critères de délimitation 9
2.3. Sources 12
2.4. Méthodes d'analyse 13

3. Droit et politique de la concurrence 15

3.1. Définitions 15
3.2. Objectifs 17
3.3. Moyens 19
3.4. Compétences des autorités de concurrence et de régulation 20

4 Analyse des aspects non concurrentiels du marché céréalier au Mali .. 25

4.1. Le marché céréalier avant la réforme 25
4.2. Les objectifs et les axes stratégiques de la réforme 27
4.3. L'état actuel du marché céréalier 29
4.3.1. Les acteurs et le circuit du marché céréalier 29
4.3.2. Les aspect non concurrentiels du marché céréalier 30

Conclusions et leçons pour une politique de la concurrence 35

Références bibliographiques 37

Sigles et abréviations

APE	Accord de partenariat économique
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CUTS	Consumer Unity & Trust society
DNCC	Direction nationale du commerce et de la concurrence
GNR	Groupe national de référence
IDE	Investissement direct étranger
i.e.	C'est-à-dire
INCSOC	International network of civil society organisations on competition
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PCR	Pratique commerciale restrictive
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
UNCTAD	United Nations conference on trade and development
US	United States

Résumé

A la faveur de plusieurs faits et politiques économiques au cours des dernières décennies, les questions de concurrence ont connu un regain d'intérêt pour les Etats, les organisations économiques (sous)régionales ou mondiales. Le Mali n'est pas demeuré en reste car ayant fait le choix d'une nouvelle politique de concurrence applicable à tous ses marchés intérieurs, dans le but d'une compétition saine et efficace entre les différents acteurs de ces marchés.

Dans ce contexte, la présente étude, dans un premier temps, fait le tour des pratiques anticoncurrentielles usuelles. Elle analyse ainsi les différents types et formes de pratiques non concurrentielles, leurs sources et critères de délimitation ainsi que les méthodes d'analyse de ces pratiques. Cette première partie tente aussi de définir les objectifs et les moyens du droit et des politiques de concurrence et donne enfin un aperçu des compétences généralement attribuées aux autorités de concurrence et de régulations instituées au niveau national ou supnational.

Dans un deuxième temps et en raison de l'importance de l'agriculture dans l'économie malienne, l'étude fait un rappel sommaire de l'évolution du marché céréalier au Mali pour ensuite déterminer l'état de la concurrence sur ce marché en relevant ses aspects contraires au libre jeu de la concurrence dans les circuits de distribution formels comme informels des céréales (mil, sorgho, maïs, riz).

Introduction

A la suite des communautés sous-régionales que sont l'UEMOA et la CEDEAO, au Mali une politique nationale de la concurrence est en cours d'élaboration dans le but de son application prochaine à tous les marchés intérieurs. Cette politique est destinée à accroître l'efficience des marchés par la mise en œuvre de nouveaux règlements et lois allant dans le sens du renforcement de la concurrence entre les différents acteurs. Avant l'entrée en vigueur définitive de ces nouvelles lois pro-concurrentielles, il serait intéressant de faire un état des lieux c'est-à-dire de connaître l'état de la concurrence sur chaque marché et de les qualifier en référence à une situation parfaitement concurrentielle. Il s'agit notamment de rechercher sur les marchés les pratiques et aspects qui peuvent être qualifiés d'anticoncurrentiels. Ces recherches préliminaires peuvent contribuer à orienter les mesures politiques en vue.

En ce qui concerne le marché céréalier, les autorités maliennes, ont opté pour sa libéralisation à partir des années 1980, précisément à partir de 1981. Cette réforme avait pour objectif de faire évoluer progressivement le marché céréalier vers un fonctionnement libéral concurrentiel. La réglementation et la structure institutionnelle du marché ont ainsi été modifiées pour permettre le libre jeu de la concurrence entre les acteurs privés du marché, le rôle de l'Etat étant réduit au minimum.

Cette étude décrit brièvement le contexte actuel de l'économie de marché au Mali et ailleurs pour mieux comprendre l'intérêt croissant pour les questions de concurrence auprès des consommateurs, des producteurs, de l'Etat et de ses partenaires bi et multilatéraux. Pour éclairer les politiques de concurrence des autorités maliennes, un inventaire des pratiques commerciales anticoncurrentielles, un examen des critères de délimitation, des sources ainsi que des méthodes d'analyse de telles pratiques sont présentés. Dans le même sens, l'étude définit le cadre juridique de la politique de la concurrence, les objectifs, les moyens et les compétences des autorités de concurrence et de régulation. Finalement un accent particulier est mis sur le marché céréalier (mil, sorgho, maïs, riz) au Mali afin d'en identifier les aspects non concurrentiels après un bref rappel historique de son évolution.

1. Contexte

Les questions de concurrence sont désormais au centre des débats sur les questions de gouvernance économique aussi bien au niveau des Etats que des communautés économiques. Plusieurs faits économiques et politiques des deux dernières décennies sont à l'origine de cet intérêt croissant pour la concurrence. On peut citer (CUTS, 2009 et Oumar Idriss Berthé, 2010), entre autres:

- la libéralisation des échanges
- les privatisations des sociétés et entreprises d'Etat avec parfois la mutation d'anciens monopoles publics en monopoles privés e.g. 77 entreprises publiques privatisées ou liquidées au Mali avec toujours 5 en cours de privatisation
- les dérégulations d'un certain nombre de secteurs dont les télécommunications, l'électricité, le transport aérien, etc.
- le climat sans cesse changeant des investissements avec en tête les incitations diverses en faveur de l'investissement étranger dans les pays en développement
- les accords commerciaux régionaux et les accords de libre échange à l'instar de l'Union douanière UEMAO, de la CEDEAO et des APE avec l'Union européenne
- les droits de propriété intellectuelle.

Ce sont autant de sources d'intérêt pour la concurrence que d'enjeux (Susan Joekes et Phil Evans, 2008) d'intégration économique, de croissance et de développement.

Dans un tel contexte, la concurrence demeure en soi un enjeu majeur de l'atteinte des objectifs de développement. Les pratiques commerciales devront être assainies pour une concurrence profitable à l'économie et aux consommateurs. Cela est d'autant plus important qu'il s'agit de parer au risque réel de prolifération des pratiques commerciales restrictives y compris dans des pays pauvres comme le Mali. Ce risque est encore plus probable que l'on assiste à la prolifération des négociations de type APE et des initiatives d'intégration en plus des questions à l'ordre du jour à l'OMC. La conséquence peut être une tendance à l'aggravation de la pauvreté et des inégalités sociales, à l'accentuation de la corruption et à la compromission de l'objectif de développement économique et social des pays pauvres.

Les forces supposées alimenter encore plus ce risque de généralisation des pratiques commerciales anticoncurrentielles sont aussi bien à l'intérieur des pays qu'au niveau international. On y rencontre (Eleanor Fox, 2010):

- les firmes étrangères qui monopolisent, excluent et bénéficient de privilèges au titre de l'appui aux investissements directs étrangers
- les gouvernements étrangers qui veulent aider leurs firmes notamment par des subventions et autres aides d'Etat
- les firmes domestiques qui obtiennent des privilèges spéciaux et ont des pouvoirs
- les firmes d'Etat.

Toutes ces considérations font craindre les difficultés d'application effective d'une quelconque politique de la concurrence. Au Mali, le projet 7up4 a établi qu'un seul opérateur économique contrôle 98% du marché du riz et 76% du marché du maïs (Cornelius Dube et Rijit Sengupta, 2010). Un tel opérateur puissant peut manipuler le marché à sa guise et imposer les prix et les conditions d'approvisionnement aux autres opérateurs et aux consommateurs. Le même projet a déploré que la DNCC ne soit pas membre de la Commission des marchés publics pour en conclure que cela enlève toute vérification par rapport à la concurrence des marchés agréés.

Dans le cas spécifique du marché agricole, on assiste à un contrôle des prix des produits de commercialisation par un nombre restreint d'opérateurs face à une multitude de petites exploitations agricoles dispersées et peu organisées pour certaines spéculations non rentières. Et lorsque les mêmes opérateurs contrôlent les prix des intrants, l'on assiste alors à la main mise totale d'une poignée d'acheteurs de produits et vendeurs d'intrants sur toute la chaîne de distribution des produits agricoles au Mali, une absence quasi-totale de concurrence sur les marchés. Cela peut également entraîner une baisse de la productivité des agriculteurs et une détérioration de leurs conditions de vie sans pour autant profiter aux consommateurs. Dans ces conditions, la politique de la concurrence doit tendre à démanteler la trop grande concentration des marchés d'intrants et de produits agricoles.

Au Mali toujours, le projet 7up4 a constaté une forte culture interventionniste et donc une faible culture de la concurrence, d'où une faible appréhension des problèmes de fonctionnement des marchés avec de forte probabilité de collusion entre décideurs et opérateurs économiques, entre régulateurs et investisseurs, avec aussi une faible probabilité d'application de la loi de la concurrence. La présente étude tente d'examiner les entraves aux réformes de la concurrence notamment sur le marché céréalier au Mali pour la sensibilisation des acteurs et le renforcement des capacités des autorités de concurrence et de régulation.

2. Pratiques anticoncurrentielles

L'examen des pratiques anticoncurrentielles passe en revue les types et formes de ces pratiques, les critères de délimitations ainsi que les sources de telles pratiques. Il est complété ici par les méthodes d'analyse telles que décrites dans l'abondante littérature consacrée au sujet.

2.1. Types et formes

Partant de l'hypothèse selon laquelle le libre jeu de la concurrence est le cadre idéal pour l'épanouissement des entreprises et du bien-être des consommateurs, la plupart des législations, nationales comme communautaires, sur la concurrence portent essentiellement sur toute pratique restrictive contraire à la libre entreprise. Les articles 81 et 82 du traité instituant la Communauté européenne interdisent les ententes (sous formes d'accords, de décisions ou de pratiques concertées) et les abus de position dominante (CNUCED, 2008). Ils édictent également les règles de mise en œuvre du principe d'interdiction et de l'exemption de l'interdiction.

De façon générale, les pratiques anticoncurrentielles sont réduites aux restrictions de l'accès au marché et aux abus de position dominante (CNUCED-2000). Plus spécifiquement, les pratiques illicites en matière d'accès au marché concernent, entre autres:

- les accords de fixation de prix
- les soumissions collusoires
- les arrangements de répartition de marchés ou de clientèle
- les refus concertés d'approvisionner des fournisseurs.

Quant aux abus de position dominante, on distingue:

- la pratique de prix inférieurs aux prix coûtants pour éliminer les concurrents
- la fixation de prix discriminatoires
- les fusions
- les contrats d'exclusivité
- la fixation de prix d'exportation pour leurs reventes dans les pays importateurs

- la subordination de la fourniture de certains biens et services à l'achat d'autres biens et services.

Dans certains de ces cas, il arrivera que l'Etat lui-même organise ou encourage les pratiques commerciales restrictives, notamment à travers la politique des ventes liées, les refus d'octroi de licences commerciales, les aides et autres subventions. Plus généralement, l'aide publique contrarie la concurrence dès lors qu'elle confère des avantages à certaines entreprises ou producteurs au détriment d'autres. Elle peut être bénéfique à la concurrence lorsqu'elle vise à stimuler la compétitivité ou est destinée à la recherche-développement et à l'innovation.

Dans le cas spécifique des ententes en tant qu'accord conclu entre des entreprises se situant aux mêmes niveaux du marché, elles peuvent concerner aussi bien des producteurs que des distributeurs. Les accords en cause peuvent être verticaux ou horizontaux. Dans le premier cas, il y a entente entre un producteur et ses fournisseurs en amont ou entre un producteur et ses distributeurs en aval (Khalifa Tounakti, 2010a), en d'autres termes entre entreprises se trouvant à des niveaux différents de la chaîne de production (CNUCED, 2004). Dans le second cas, celui des ententes horizontales, elles mettent aux prises des entreprises qui peuvent se livrer concurrence au même niveau de la chaîne, ce qui pose un plus grand risque de manquement aux règles de la concurrence (CNUCED, 2008).

Toujours au chapitre des restrictions commerciales verticales, on peut inscrire certaines clauses de contrat entre un importateur ou un grossiste et ses revendeurs locaux telles que (Patrick Krauskopf, 2010b):

- l'exclusivité
- la clause de non concurrence
- la fixation du prix de revente
- l'importation directe (lorsque le consommateur du pays A achète auprès d'un revendeur du pays B) ou parallèle (lorsque le revendeur du pays A achète auprès du revendeur du pays B).

En réponse à de telles pratiques de la part d'un importateur ou d'une marque étrangère, les entreprises locales peuvent se mettre en position

d'abus de dépendance économique, tout autant contraires aux règles de la concurrence (Khalifa Tounakti, 2010b). Cet abus prend la forme de:

- contrats de représentation commerciale
- contrats de franchise
- stations de services.

Pour revenir au deuxième grand groupe de pratiques anticoncurrentielles à savoir l'abus de position dominante, il faut rappeler que ce n'est pas en tant que telle la position dominante qui pose problème mais bien son abus. L'abus peut consister (Khalifa Tounakti, 2010b et Luxembourg, 2009) à:

- pratiquer des prix de prédation (prix au dessous du coût marginal)
- sacrifier à court terme pour récupérer des profits à long terme
- user de pratiques discriminatoires
- imposer de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transactions non équitables
- limiter la production, les débouchés ou le développement technique au préjudice des consommateurs
- subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation de prestations supplémentaires.

Un ensemble d'autres pratiques, sans limiter l'accès au marché ou sans constituer un abus de position dominante, peuvent toutefois contrarier la concurrence en la rendant déloyale y compris en matière de droit de propriété intellectuelle.

2.2. Critères de délimitation

Pour être considérées comme étant contraires aux règles de concurrence, les pratiques ci-dessus énumérées doivent être établies en tant que fautes, leurs préjudices démontrés et le lien de causalité établi entre pratique et préjudice. Ce sont autant de conditions de mise en œuvre de la responsabilité délictuelle de l'opérateur économique.

Certains critères sont liés à la structure du marché, d'autres à la structure de l'entreprise en termes de capacités financières, de capacité technologique, de réseau de distribution et d'appartenance à un groupe

(Khalifa Tounakti, 2010b). A priori, le marché doit être clairement délimité pour que puisse être constatée la position de l'opérateur sur ce marché. Ensuite, la forme de pratique anticoncurrentielle doit être indiquée au regard de la législation régissant la concurrence. Enfin, l'impact de la pratique sur la concurrence doit être évalué.

Dans une affaire de pratique anticoncurrentielle, il peut s'appliquer soit le droit communautaire, soit le droit national de la concurrence. Le droit communautaire s'applique (CNUCED, 2008) dans les affaires où deux pays ou davantage sont concernés soit en termes de:

- pratiques anticoncurrentielles qui surviennent et produisent des effets sur le territoire d'un ou de plusieurs Etats membres
- pratiques anticoncurrentielles qui ont leur origine dans un pays extracommunautaire et qui ont des incidences sur un ou plusieurs membres de la Communauté.

Le droit communautaire en Afrique de l'Ouest (UEMOA, 2003) détermine l'existence d'un préjudice sur l'examen:

- du volume des importations faisant l'objet de pratique anticoncurrentielle e.g. le dumping
- de l'effet de telles importations sur les prix des produits similaires sur le marché intérieur
- de l'incidence de ces importations sur la branche de production de l'UEMOA.

Dans le cas spécifique des abus de position dominante, le règlement communautaire UEMOA y afférent (UEMOA, 2002c) établit deux critères à savoir :

- la part de marché qu'occupe une entreprise sur le marché en cause
- les autres critères dont l'existence de barrières à l'entrée, l'intégration verticale, la puissance financière de l'entreprise ou du groupe auquel elle appartient.

Il faut enfin signaler que toutes les pratiques d'ententes ne sont pas interdites au titre des pratiques anticoncurrentielles. Ce sont, par exemples (Luxembourg, 2009):

- les accords entre entreprises
- les décisions d'association d'entreprises

- les pratiques concertées contribuant à améliorer la production ou la distribution ou à promouvoir le progrès technique ou économique.

Dans le domaine particulier de la recherche et de l'innovation, une entente peut être admise si elle ne porte pas sur l'exploitation du résultat et si les entreprises ne doivent pas s'interdire de procéder à des recherches individuelles (Hykaffa). De même, les aides publiques interdites à l'UEMOA sont celles subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés des autres Etats membres ou aux résultats à l'exportation vers les autres Etats membres (UEMOA, 2002b). Aussi, sont-elles compatibles avec la concurrence, les aides

- à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits
- destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres évènements extraordinaires
- destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt communautaire ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre
- à des activités de recherche menées par des entreprises ou des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche ayant passé des contrats avec des entreprises
- visant à promouvoir l'adaptation d'installations existantes à de nouvelles prescriptions environnementales, à condition que l'aide soit ponctuelle, non récurrente et limitée à 20% du coût de l'adaptation
- destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine.

A cela, il faut ajouter au plan international que la législation de la concurrence peut prévoir des exceptions (inscrites donc par la loi) et des exemptions (accordées par les autorités administratives). C'est le cas de l'agriculture au sein de l'UE et des entreprises d'Etat en Thaïlande (Susan Joekes et Phil Evans, 2008).

2.3. Sources

Les sources des pratiques anticoncurrentielles de la part des entreprises peuvent être nombreuses. La seule pression concurrentielle est source de présomption de telles pratiques pouvant se produire sur le marché local du fait d'une entreprise locale, d'une entreprise étrangère ou encore des marchés internationaux avec répercussion sur les prix intérieurs du fait de firmes étrangères. Ce dernier cas est probable du fait de la pression qu'exercice sur le prix local du riz le cours international de cette denrée, au cœur de la crise alimentaire de 2008.

La plupart des pratiques restrictives à la concurrence s'observant sur le marché de distribution, on peut penser que la politique commerciale peut fort bien encadrer de telles pratiques, qu'il s'agisse de commerce intérieur ou de commerce extérieur. Mais la politique commerciale a des limites en matière de concurrence que la politique de la concurrence comble parfaitement. "Certes, le droit de la concurrence n'est pas totalement absent dans les règles de l'OMC, mais il faut aussi préciser que seules quelques pratiques anticoncurrentielles d'origine étatique sont encadrées et interdites dans le cadre de l'OMC, les pratiques d'origine privée ne sont pas couvertes par les règles commerciales multilatérales et si on sait que les principaux acteurs du commerce international sont des sociétés transnationales, des multinationales" (Alioune Niang, 2010). Mieux, la politique de la concurrence peut avoir autant sinon plus d'avantages que certaines mesures de politique commerciale. En effet, "les avantages découlant de mesures efficaces de lutte contre les ententes internationales injustifiables pourraient être supérieurs aux gains de prospérité résultant de la suppression, dans le cadre du Cycle de Doha, de certains obstacles à l'accès aux marchés" (CNUCED, 2004). Aussi estime-t-on que "l'accroissement de la prospérité dans les pays en développement qui résulterait de mesures de libéralisation des politiques agricoles dans les pays industriels serait de l'ordre de 8 milliards de dollars US par an" (FMI, Perspectives de l'économie mondiale 2002). Au plan commercial, les pratiques anticoncurrentielles comme les collusions génèrent des surcharges comme cela a été constaté dans les secteurs de l'acide citrique, du brome, des tubes métalliques, des électrodes graphites et de la lysine (INCSOC, 2008).

Les investissements directs étrangers peuvent également constituer une source non négligeable de pratiques commerciales restrictives surtout lorsque ces investissements ne s'accompagnent pas de transferts conséquents de technologies. Or, justement, "dans les pays technologiquement faibles, l'ampleur des transferts de technologie opérés par les sociétés transnationales est également faible". Aussi, les contrats de sous-traitance entre ces sociétés et les entreprises locales se limitent-ils " à la fabrication de composants relativement simples avec peu de transferts de technologie en dehors de la formation aux techniques de contrôle de la qualité et d'une assistance pour des adaptations mineures" (CNUCED, 2002). Dans ces conditions, il est difficile que des entreprises locales au Mali développent des produits manufacturés à base de matières premières locales inconnues des multinationales.

Comme les IDE, les processus de privatisation et de libéralisation peuvent constituer d'autres sources de pratiques déloyales en matière de concurrence, tout comme les administrations locales à travers des barrières réglementaires destinées à limiter ou contrôler l'entrée dans une branche d'activité e.g. obligation d'obtenir une licence pour exercer des activités sur un marché donné. La politique de la concurrence doit s'intéresser à tous les comportements des entreprises et des administrations, surtout pour ce qui est des barrières à l'entrée des marchés. En particulier, face aux monopoles naturels, il faut non pas "faciliter l'entrée sur le marché, ce qui n'aurait aucun effet", mais plutôt "réglementer [leur] comportement de manière à équilibrer l'intérêt général dans l'approvisionnement du marché de ce produit et l'intérêt commercial du détenteur du monopole naturel" (CNUCED, 2004).

2.4. Méthodes d'analyse

Il est attendu de la concurrence qu'elle incite les entreprises à faire mieux "en produisant des biens et des services de qualité au plus bas prix possible" (CNUCED, 2002). Elle est ainsi un moteur de la compétitivité, en ce sens qu'elle entraîne le reste de la chaîne du processus de croissance et de développement des économies sous-développées. Cela contrarie quelque peu le paradigme de la croissance par l'agriculture ou par le secteur privé érigés tous autant au rang de

moteurs. Or, vouloir de la compétitivité c'est entretenir la concurrence, qu'il s'agisse de la compétitivité par les prix (coûts des ressources naturelles et de la main d'œuvre) ou de la compétitivité (dynamique) par les capacités des entreprises à acquérir des connaissances, à s'adapter aux nouvelles conditions du marché et à innover (CNUCED, 2002). Aussi, la CNUCED fait-elle de l'établissement des liens complexes et changeants entre concurrence et compétitivité et leur incidence sur le développement, un objectif majeur de recherche, afin que les quelques effets positifs, s'il y en a, des libéralisations et privatisations, ne soient réduits à néant.

En outre, "l'examen collégial de la CNUCED mentionne la nécessité de réorganiser les institutions nationales pour qu'elles soient à même de prendre en charge des tâches liées aux affaires communautaires et disposent d'une autorité indépendante servant de point de contact avec les institutions de l'UEMOA" (CNUCED, 2008).

Il importe que désormais l'analyse économique intègre la détermination des restrictions à la concurrence et l'évaluation de leur impact sur le libre jeu du marché. Il est ainsi recommandé (CNUCED, 2009) de définir préalablement les marchés, d'évaluer les pratiques anticoncurrentielles (fusions, restrictions verticales, ententes horizontales, abus de position dominante, etc.) par des enquêtes et d'en estimer les conséquences e.g. à l'aide de modèles économétriques appropriés.

Au-delà de l'aspect taille du marché, il doit être recherché la parfaite information des opérateurs, la libre entrée/sortie sur les marchés, la limitation des externalités et le respect des contrats. Il peut être associé à chaque marché, les pratiques restrictives décelées et les méthodes d'estimation utilisées.

3. Droit et politique de la concurrence

Le droit et la politique de la concurrence sont préalablement définis et leurs objectifs ensuite présentés. Les moyens et compétences des autorités de la concurrence sont enfin examinés avec accessoirement une présentation des autorités de régulation. Tous ces éléments sont décrits au seul regard de la revue de la littérature.

3.1. Définitions

Pour promouvoir la liberté du commerce, la compétitivité et stimuler l'efficience économique et l'innovation, les Etats et leurs regroupements régionaux ou internationaux mettent en place un ensemble de règles qui encadrent la compétition entre acteurs économiques. Cet ensemble constitue le droit de la concurrence. Ce sont donc des dispositions législatives et réglementaires visant à garantir le respect du principe de la liberté du commerce et d'entreprendre. Ce droit vise à lutter contre les pratiques anticoncurrentielles (ententes et abus de position dominante), le contrôle des concentrations ainsi que le contrôle des aides d'Etat, autant de comportements tendant à fausser le jeu de concurrence et à troubler l'ordre public économique et la compétition au sein des marchés. La concentration du marché peut être définie par l'Indice Herfindahl-Hirschman (IHH).

Le droit de la concurrence ainsi défini est celui de la protection pour les entreprises qui cherchent à s'installer dans un pays ou sur un marché. Le petit droit de la concurrence est celui des pratiques restrictives de concurrence et de celui de la concurrence déloyale. Les pratiques restrictives de la concurrence sont des "actes ou comportements d'entreprises qui, par l'abus ou l'acquisition et l'abus d'une position dominante de force sur le marché, limitent l'accès aux marchés ou, d'une autre manière, restreignent indûment la concurrence, ayant ou risquant d'avoir des effets préjudiciables au commerce international" (CNUCED, 2010). Quant à la concurrence déloyale, elle est un abus de pratique commerciale d'un opérateur économique par rapport à un autre. Elle consiste à enlever ou tenter d'enlever à ses concurrents une partie de leur clientèle ou porter ou

tenter de porter atteinte à leur capacité de concurrence (Luxembourg, 2009).

C'est en Australie (Patrick Krauskopf, 2010c), que la question de la concurrence déloyale est entièrement prise en compte. Dans beaucoup d'autres pays, il n'y a pas d'autorité étatique en charge de la concurrence déloyale. Au Mali, c'est la préoccupation majeure de la DNCC en matière de concurrence, les pratiques anticoncurrentielles relevant des autorités communautaires, essentiellement l'UEMOA. Du coup aussi, le commerce international échappe largement au contrôle de la DNCC finalement restreint à la concurrence sur le seul marché intérieur.

Au Mali, l'Ordonnance n°07-025/PRM du 18 juillet 2007 portant organisation de la concurrence donne une liste exhaustive des pratiques de concurrence déloyale (République du Mali, 2007). Ce sont :

- la pratique de prix imposé i.e. prix ayant un caractère minimal ou maximal, entre producteurs et grossistes, producteurs et détaillants et entre grossistes et détaillants
- la pratique de prix d'appel
- la pratique de prix ou de conditions de vente discriminatoires
- le refus de vente ou de satisfaire la demande
- la vente à perte sauf pour raisons de périssabilité, de caractère saisonnier marqué, pour cessation ou changement d'activité commerciale
- la vente ou prestation subordonnée
- la vente jumelée
- la vente avec primes i.e. vente donnant droit à titre gratuit à une prime constante en produits différents de ceux qui font l'objet de la vente sauf pour objets publicitaires dont la valeur n'excède pas 5% de la valeur de la transaction principale
- les procédés consistant à subordonner l'octroi d'un avantage à un acheteur à la condition qu'il procure de nouveaux clients au vendeur
- la pratique de manœuvres frauduleuses telles que la vente de produits périmés, la cession de titres d'importation ou d'exportation, la rétention de stocks.

A la différence du droit de la concurrence, la politique de la concurrence est un ensemble de mesures gouvernementales de protection et de promotion du processus de concurrence. Ces mesures consistent à:

- prévenir les pratiques restrictives qui réduisent artificiellement l'offre et accroissent les prix des biens et services
- réduire ou éliminer les régulations non nécessaires et les politiques publiques qui affectent négativement le processus de concurrence et accroissent les coûts des affaires.

A l'instar de l'environnement, la politique de la concurrence a une dimension internationale (CNUCED, 2004). La politique de la concurrence est harmonieusement complétée par celle de la régulation des secteurs autrefois monopoles d'Etat en vue de leur ouverture à la concurrence e.g. les télécommunications, l'eau et l'électricité, les banques et organismes financiers, etc., la liste pouvant s'allonger selon les pays. La régulation vise non seulement à ouvrir ces secteurs à la concurrence, mais aussi à maintenir et promouvoir la concurrence, à contrôler les comportements nuisibles à la concurrence et au besoin à corriger les défaillances du marché afin de préserver la continuité du service public lié aux secteurs sous régulation.

3.2. Objectifs

Aussi bien le droit que la politique de la concurrence restent confrontées au défi de la recherche constante de l'équilibre entre deux impératifs, à savoir l'efficacité économique et la sécurité juridique des entreprises. Les deux ont pour objectif majeur, le maintien et la promotion de la concurrence qui reste toutefois un "moyen d'assurer la distribution efficace des ressources dans une économie afin d'accéder à un meilleur choix possible en terme de qualité, à des prix les plus bas possibles et à un stock suffisant pour les consommateurs" (CUTS, 2008).

Au niveau multilatéral, il est établi un ensemble de principes et de règles équitables convenues pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives. Il s'agit précisément (CNUCED, 2010) de:

- faire en sorte que les pratiques commerciales restrictives n'entravent ni n'annulent la réalisation des avantages qui

devraient découler de la libéralisation des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce

- accroître l'efficacité du commerce international et du développement
- protéger et promouvoir le bien-être social, en particulier les intérêts des consommateurs
- supprimer les inconvénients des pratiques commerciales restrictives des multinationales
- contrôler les pratiques commerciales restrictives en vue de leur adoption à l'échelon international.

Il est ainsi admis que la concurrence procure un certain nombre d'avantages (R. Shyam Khemani, 2010) dont la transparence dans les affaires, la réduction des opportunités de corruption, l'accroissement de la productivité, de la compétitivité et des opportunités d'emploi ainsi que l'expansion des affaires. En d'autres termes, elle accroît l'accessibilité des produits et services, que cette accessibilité soit financière, géographique, physique ou qualitative. Aussi, la politique de la concurrence vise-t-elle à "limiter l'exercice par les entreprises d'un pouvoir sur le marché, à défaut de quoi la recherche du profit maximal qui les anime pourrait creuser l'écart entre le coût d'opportunité d'une ressource et le prix payé par les consommateurs" (CNUCED, 2004). Elle partage avec la politique commerciale l'objectif commun de "créer et favoriser des marchés efficaces et concurrentiels", la politique commerciale par "l'abaissement des barrières tarifaires et des obstacles non tarifaires " et la politique de la concurrence en disciplinant "les agissements des entreprises privées qui entravent la concurrence d'une manière qui engendre des coûts pour la société" (CNUCED, 2004). Evidemment, l'une des deux politiques ne peut remplacer l'autre, la politique commerciale ne pouvant être un remède contre les comportements anticoncurrentiels. Les deux doivent concourir à l'atteinte d'objectifs économiques tels qu'une croissance durable, un niveau d'emploi élevé, une meilleure protection des consommateurs. Le but de toutes ces politiques, y compris de la politique industrielle reste le développement des richesses et la création d'emplois. Il faut pour cela une économie compétitive qui promeut le marché.

3.3. Moyens

Au plan international, la question de la politique de la concurrence est abordée (CNUCED, 2004) selon 3 approches, à savoir:

- l'harmonisation des législations et pratiques nationales en matière de concurrence en vue d'une plus grande convergence
- le renforcement de la coopération entre les autorités nationales de la concurrence
- la création d'un cadre multilatéral, régional, sous-régional.

Déjà en 2001, la CNUCED recensait 80 nouvelles juridictions ayant adopté une loi sur la concurrence contre une quarantaine tout le long de la décennie 1991-2000 et seulement 8 auparavant soit depuis l'adoption de la résolution par les Nations unies de la Résolution sur les pratiques commerciales restrictives (CNUCED, 2004 et 2010). Au Mali, la question est abordée aussi bien dans le cadre de l'UEMOA et de la CEDEAO que par une législation nationale.

La CNUCED participe de la mise à disposition des pays en développement de moyens de mise en œuvre de la politique de la concurrence. Qu'il s'agisse de l'assistance technique et du renforcement des capacités ou encore de la recherche et de la diffusion de rapports d'études et d'aide à la production de lois-types, de matériel pédagogique voire d'enseignement à distance. Elle dispose en outre d'un vaste réseau d'ONG susceptibles d'appuyer les Etats dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs droits et politiques de la concurrence. En fin avril 2010, elle présentait 221 ONG dans sa liste de règles dont 111 dans la catégorie générale, 89 dans la catégorie spéciale et 21 dans le registre dont CUTS (UNCTAD, 2010).

Un des moyens d'atteinte des objectifs de la politique de concurrence demeure les autorités de la concurrence qui informent sur les lois et règlements nationaux et régionaux, capables d'aider les décideurs à assainir le marché y compris en leur faisant éviter certaines mesures publiques contraires à la libre entreprise et en les sensibilisant sur les coûts économiques des pratiques anticoncurrentielles telles que les ententes et les abus de pouvoir dominant.

Pour jouer leurs rôles, les autorités de concurrence disposent d'instruments de régulation et de sanction leur permettant d'intervenir

face aux comportements des opérateurs. Dans un cadre plus théorique, l'intervention des autorités de concurrence sur ce que font les entreprises relève de l'école dite de Harvard tandis que l'école de Chicago conseille la non intervention (Patrick Krauskopf, 2010b). Les interventionnistes préconisent deux approches d'intervention, l'approche formelle et l'approche dite des effets qui suppose une comparaison préalable entre les effets anti-compétitifs avec ceux pro-compétitifs. La première a, semble-t-il, été de mise jusqu'en 2000 et depuis c'est plutôt l'approche des effets. Toujours est-il que dans le cas des PME, il est conseillé d'interdire la clause de non-concurrence et donc leur permettre le "multimarquisme", ce qui a pour conséquence de diminuer la dépendance vis-à-vis des grosses marques qui sont des multinationales.

En plus, les autorités de la concurrence ont besoin de crédibilité et de ressources pour bien accomplir leurs missions. Entre elles, les autorités ont besoin de solidarité, de collaboration, de coopération et de consultation réciproque aussi bien au niveau bilatéral que multilatéral. Ce sont autant de principes généraux édictés par la CNUCED pour contrôler et supprimer les pratiques commerciales restrictives. De même, les entreprises doivent faire preuve de loyauté pour s'abstenir de certaines pratiques illicites au nom d'une quelconque législation communautaire. Certaines s'élèvent pour réclamer la création d'un Fonds international pour la concurrence en vue de décourager "les pratiques anticoncurrentielles à l'échelle internationale tout en remédiant aux préjudices causés par ces pratiques aux pays en voie de développement" (INCSOC, 2008).

3.4. Compétences des autorités de concurrence et de régulation

Les compétences conférées aux autorités nationales de la concurrence diffèrent d'une législation à l'autre. Au sein de l'UE, elles ont pouvoir à ordonner la cessation d'une infraction jusqu'à infliger des amendes, astreintes ou toute autre sanction prévue par leur droit national, bref appliquer les articles 81 et 82 du traité de l'UE (UE, 2003), au terme de l'article 6/Ch.II(2) du Règlement.

Dans le cas des pays de l'UEMOA, il semble que les autorités nationales ne peuvent, en matière de pratiques anticoncurrentielles,

ouvrir l'enquête dès lors qu'une des entreprises impliquées est implantée dans un autre Etat ou lorsqu'il y a participation de l'Etat ou dans le cas des monopoles (Oumar Idriss Berthé, 2010). Quid de l'instruction, de l'écoute de parties prenantes ou a fortiori de la décision.

Les articles 88 et 90 du traité de UEMOA prévoient des dispositions sur la concurrence, au nom desquels articles, "les Etats membres ne pouvaient pas exercer des compétences partagées ou parallèles dans le domaine de la concurrence", mais ils sont "associés au processus décisionnel dans le cadre d'un Comité consultatif de la concurrence constitué de représentants des Etats membres", ils peuvent également "interdire par des lois nationales des pratiques que le droit communautaire ne prend pas en considération – pratiques commerciales restrictives et concurrence déloyale, notamment" (Yves Kenfack, 2010). L'article 90 donne compétence à la Commission de l'UEMOA pour appliquer les règles de concurrence sous le contrôle de la Cour de justice, laquelle cour est habilitée à statuer sur toutes les décisions prises et toutes les astreintes imposées par la Commission.

Ainsi, dans notre zone économique et monétaire, les questions de concurrence relèvent presque exclusivement de la compétence non pas des Etats mais de l'autorité supranationale qu'est la Commission de l'UEMOA, toute chose qui peut rendre sensible la question de la souveraineté des Etats membres, surtout si ceux-ci disposent d'une législation et d'une autorité de la concurrence (CNUCED, 2008). De ce point de vue, la politique commerciale semble nettement en avance sur la politique de la concurrence, dans le premier cas, les autorités nationales à savoir les douanes ayant compétence nationale à appliquer les dispositions communautaires. Dans le deuxième cas, c'est seulement une directive (01/2002/CM/UEMOA) sur la coopération entre la Commission et les autorités nationales de concurrence en vue de l'application du droit de la concurrence, comme instrument juridique. Les prérogatives de la Commission sont contenues dans les Règlements n°02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 portant règlement sur les pratiques anticoncurrentielles et n°03/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'UEMOA.

Les pratiques anticoncurrentielles énumérées dans ces règlements (UEMOA-2002a) sont au nombre de 4, à savoir:

1. les ententes anticoncurrentielles, sous formes d'accords limitant l'accès au marché, ou visant à fixer directement ou indirectement le prix, de subordinations de la conclusion des contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires ou encore de limitations ou de contrôles de la production
2. les abus de position dominante sous forme d'imposition de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables
3. les aides d'Etat consistant à favoriser certaines entreprises ou certaines productions
4. les pratiques anticoncurrentielles imputables aux Etats membres.

A contrario, les règles de l'UE reconnaissent aux autorités nationales de la concurrence le pouvoir de mettre en œuvre sur leur territoire respectif "des dispositions législatives nationales interdisant ou sanctionnant les actes liés à des pratiques commerciales déloyales, qu'ils aient un caractère unilatéral ou contractuel" (UE, 2003). Ici prévalent, entre la Commission et les autorités nationales, les principes de subsidiarité et de proportionnalité, tandis qu'à l'UEMOA ce sont la prééminence du droit communautaire sur le droit national et l'application directe et immédiate du droit communautaire (CNUCED, 2008). Faut-il donc le rappeler, les autorités nationales européennes sont habilitées à appliquer les articles 81 et 82 tels que mettre fin à un manquement, ordonner des mesures conservatoires et accepter des engagements ou infliger des amendes.

A l'extrême, l'union douanière d'Amérique latine, le MERCOSUR (Traité d'Asunción, 1991), ne prévoit pas d'autorité supranationale mais invite les Etats membres à créer des autorités de concurrence autonomes, chargées de faire appliquer les sanctions et/ou les mesures de réparation (CNUCED, 2008).

Nonobstant les diversités de situations, dès lors que "la concurrence n'a jamais été une fin en soi, mais qu'elle a, au contraire, toujours constitué un moyen au service des fins de la Communauté" (Concurrences, 2007), il importe alors que les autorités nationales de la concurrence aient un rôle national important pour les questions de développement que ne gère pas la Communauté. Ce qui ne ferait que

remédier aux asymétries d'information entre les autorités de concurrence et les entreprises. Convaincue qu'il est "plus facile à une entreprise de communiquer des renseignements à des autorités de concurrence nationales plutôt que supranationales", la CNUCED épingle deux facteurs qui à ses yeux retardent l'application de la législation communautaire. Ce sont (CNUCED, 2008):

- la difficulté psychologique à accepter l'avis de la Cour conférant compétence exclusive à la Commission
- les modifications qui doivent être apportées pour adapter la législation nationale aux textes communautaires.

La Commission de l'UEMOA ne reconnaît pas moins (UEMOA, 2010) un certain nombre d'inconvénients à son propre système, entre autres:

- la surcharge de l'autorité régionale
- l'éloignement de l'autorité régionale
- l'atténuation de la dynamique législative au niveau national
- la faible adhésion des responsables des structures de concurrence dans les Etats membres au fonctionnement du système.

La CEDEAO saura-t-elle tiré leçon de tous ces inconvénients, elle qui est encore au stade de la mise en place de l'autorité régionale de la concurrence et de l'élaboration de ses règles de fonctionnement (CEDEAO, 2010). A l'instar des autorités de la concurrence, les autorités de régulation ont des missions intimement liées au degré d'ouverture du pays à la concurrence ou aux politiques et stratégies de développement fixées par le pays. Elles peuvent être indépendantes (comme aux Etats unis) ou rattachées au Gouvernement ou encore indépendantes et soumises à la fois au contrôle du parlement (comme en Grande Bretagne). Dans tous les cas, leurs missions consistent (Khalifa Tounakti, 2010c) à:

- veiller au respect des textes sectoriels
- maintenir la concurrence
- garantir un accès facile et équitable aux réseaux
- garantir l'universalité et la continuité du service public
- assurer le règlement des différends
- poursuivre l'innovation
- procéder à l'évaluation continue du système.

Si l'autorité de la concurrence qualifie, a posteriori, les pratiques commerciales pour enfin émettre des injonctions voire infliger des sanctions pécuniaires, l'autorité de régulation fixe, a priori, les règles du jeu. Les deux sont complémentaires et coopèrent (Khalifa Tounakti, 2010c) dans de nombreux domaines comme:

- les échanges d'information
- l'organisation de réunions périodiques
- la création de groupes de travail mixtes
- l'organisation de sessions de formation
- la répartition des rôles
- la définition des champs de compétence et des procédures.

4 Analyse des aspects non concurrentiels du marché céréalier au Mali.

La politique nationale de concurrence du Mali est destinée à accroître l'efficience sur tous les marchés par l'application de nouveaux lois et règlements et lois allant dans le sens du renforcement de la concurrence. Pour une application efficace de ces nouvelles directives, il est nécessaire de connaître l'état de la concurrence sur chaque marché. Cette section offre un tel éclairage dans le cas particulier du marché céréalier au Mali. Elle est ainsi consacrée à l'analyse de ce marché, afin d'en identifier les aspects non conformes à un marché hypothétique parfaitement concurrentiel.

4.1. Le marché céréalier avant la réforme

La situation actuelle du marché céréalier au Mali est le résultat d'une longue évolution qui a été induite principalement par des reformes volontaristes dans le secteur ou par des politiques macroéconomiques qui ont indirectement agi sur le secteur. Dès l'indépendance l'Etat malien qui avait fait le choix de l'économie dirigée contrôlait entièrement le marché céréalier. L'encadrement des producteurs, la collecte et la commercialisation des céréales étaient ainsi exclusivement confiés à l'OPAM (Office des produits agricoles du Mali). A travers cette orientation, les autorités d'alors recherchaient trois objectifs a priori contradictoires (N. Nango DEMBELE et al (1986)). La politique de fixation des prix aux producteurs et aux consommateurs par l'OPAM visait à assurer des revenus conséquents aux producteurs ruraux, à approvisionner suffisamment le milieu urbain en céréales à des prix abordables et à dégager un surplus agricole qui puisse financer les politiques de développement du pays.

A travers l'OPAM, le gouvernement avait un monopole légal sur le marché céréalier. Le commerce privé des céréales était interdit. L'état fournissait le crédit agricole et les intrants aux producteurs regroupés en coopératives. Il fixait alors les prix officiels aux producteurs et à la consommation pour les céréales sèches et pour le riz. L'OPAM était alors chargé de collecter la production auprès de ces coopératives, aux prix officiels, et de la revendre aux consommateurs des centres urbains ou déficitaires à des prix subventionnés. Les céréales

distribuées par l'OPAM pouvaient provenir aussi de l'extérieur sous forme d'importations ou d'aides alimentaires. Les coopératives de producteurs jouaient le rôle d'assembleurs dans la mesure où elles devaient se charger d'acheminer les céréales jusqu'aux magasins de l'OPAM.

A côté de ce circuit officiel existaient des réseaux de commercialisation parallèle à cause de l'interdiction faite au commerce privé des céréales. Malgré le monopole légal de l'OPAM, ses activités représentaient seulement entre 20 et 40% des céréales commercialisées dans le pays (Humphreys, l986, p. 5)[1]. De même la part commercialisée dans la production céréalière était de 15% alors que la part des céréales commercialisées par l'OPAM dans la production totale se situait ente 3 et 6%. Ainsi près de 9% de la production totale de céréales passaient par les circuits illégaux de commercialisation.

Pour le riz, le marché de gros était oligopolistique. L'Etat fournissait les intrants et les infrastructures d'irrigation et achetait toute la production à travers l'OPAM qui travaillait exclusivement avec quelques grossistes. Ces grossistes contrôlaient aussi les importations de sorte qu'ils avaient le pouvoir de fixer les prix demi-gros et détail. En 1988 par exemple, les quatre plus grands grossistes constituaient les ¾ des importations de riz.

Les prix aux producteurs et à la consommation fixés par l'Etat ne tenaient pas compte des coûts de production et de commercialisation. L'OPAM devait acheter aux producteurs à un prix incitatif pour leur assurer un minimum de revenu et revendre aux consommateurs à des prix abordables. Ainsi, l'office a vu ses déficits augmenter rapidement d'année en année. Pour limiter les déficits de l'OPAM (20 milliards F.CFA en 1976/77), la priorité fut accordée à la subvention des prix à la consommation, laissant les prix aux producteurs à des niveaux bas qui décourageaient progressivement les producteurs ou les incitaient à vendre dans des circuits de commercialement parallèles souvent en direction de l'extérieur. La chute progressive de la production céréalière augmentait la dépendance alimentaire du pays vis-à-vis de l'extérieur à travers les dons. Le pays passait

[1] Cité par Niama Nango Dembélé et al (1999)

d'exportateur net de céréales dans les années 60 à importateur net dans la décennie 1970-1980. Cette situation obligeait l'Etat à entamer une restructuration du marché céréalier à partir de 1981.

4.2. Les objectifs et les axes stratégiques de la réforme

La restructuration du marché céréalier s'est faite à travers le Programme de restructuration du marché céréalier (PRMC) avec l'appui d'une dizaine de partenaires financiers. Ce programme avait pour objectifs (i) d'augmenter progressivement les prix aux producteurs et les prix aux consommateurs (ii) de libéraliser la commercialisation des céréales en impliquant les opérateurs privés (iii) d'augmenter l'efficacité organisationnelle interne de l'OPAM et de l'Office du Niger (pour le riz).

Pour atteindre ces objectifs, l'Etat entreprit un certain nombre d'actions allant dans le sens (i) de l'amélioration de la gestion de l'OPAM et son suivi/évaluation pour réduire ses déficits, (ii) de la levée des obstacles au libre commerce des céréales (légalisation du commerce privé des céréales, levée de barrages routiers, suppression des taxes et des restrictions à l'importation des céréales…), (iii) du relèvement du niveau des prix officiels aux producteurs et aux consommateurs.

L'hypothèse de départ de la réforme est que les futures réponses des acteurs du marché à la réforme contribueraient à atteindre les objectifs fixés. Pour les producteurs, il est était attendu que la suppression des prix officiels augmenterait les prix aux producteurs et que ces derniers réagiraient en augmentant leur production et leur offre et en investissant plus. Au niveau des commerçants, la levée des restrictions et barrages réduirait les coûts de transactions (suppression de pratiques anormales) et diminuerait les risques du métier. La demande adressée aux producteurs par les commerçants s'en trouverait augmentée par l'arrivée de nouveaux entrants et par le relèvement de l'échelle des activités, par de nouveaux investissements, de ceux qui étaient déjà sur le marché avant la réforme.

La réforme PRMC a eu lieu en cinq phases à partir de 1981. Au cour de la première phase (de 1981 à 1987), les mesures tendaient à un

ajustement du sous-secteur céréalier. Elles concernaient l'amélioration de la gestion et le suivi/évaluation des deux organismes étatiques que sont l'OPAM pour les céréales sèches et L'Office du Niger pour le riz. Les prix officiels furent maintenus et le commerce céréalier ouvert au privé à condition d'obtenir au préalable une licence. L'Ouverture du marché fut plus lente pour le marché du riz.

Les deuxième et troisième phases (1988-1999) visaient essentiellement à renforcer le secteur privé pour qu'il joue efficacement son rôle d'acteur majeur dans un marché libéralisé. L'Etat octroyait des crédits et fournissait des informations sur le marché aux opérateurs privés du sous-secteur. Ainsi le Système d'information du marché (SIM) à partir 1989 mettait à la disposition des paysans, des consommateurs et des commerçants des informations sur les prix et les conditions du marché céréalier.

Les phases IV et V du PRMC (1994-1999) cherchaient à limiter les effets de la réforme sur les groupes à risque comme les consommateurs à faible pouvoir d'achat. Une grande partie du budget du programme fut attribuée à la gestion de la crise alimentaire suite aux flux de réfugiés de la rébellion du nord Mali et suite la flambée des prix induite par la dévaluation du franc CFA de 1994.

Pour le riz, la réforme a consisté en la signature d'un contrat-plan entre l'Etat et l'office du Niger, contrat-plan qui stipulait la libéralisation du marché du paddy et la décentralisation de la gestion des périmètres irrigués. La libéralisation du marché du paddy et du riz décortiqué fut matérialisée par l'installation de petites unités de décorticage qui avaient des coûts bas et qui avaient la liberté dans les prix d'achat et de vente.

Les réformes du marché combinées avec le Programme d'ajustement structurel et (PAS) et la dévaluation du franc CFA ont eu pour effets, entre autres :

- l'augmentation et l'instabilité des prix aux producteurs et aux consommateurs : fonctionnement du marché suivant la loi de l'offre et de la demande
- l'augmentation de la production céréalière, essentiellement due à l'augmentation des superficies: moyenne de 2,7% par an

pour la production de mil et de sorgho, 12,5% pour le maïs, 9% pour le riz (1980-1997)

- l'entrée massive de nouveaux commerçants sur le marché (51% des grossistes de Bamako étaient des nouveaux entrants en 1985/86)
- la spécialisation accrue chez les commerçants de céréales
- l'investissements intensifs dans le transport et les infrastructures : 19% d'augmentation par an ente 1981 et 1989 (Dembélé(1994))
- une plus grande intégration du marché céréalier national et avec les marchés céréaliers des pays de la sous-région

4.3. L'état actuel du marché céréalier

La réforme a induit des changements immédiats et progressifs dans la structure et le fonctionnement du marché céréalier au Mali. Pour juger de la situation concurrentielle ou non du marché céréalier, il est d'abord nécessaire d'en connaître les acteurs et le fonctionnement.

4.3.1. Les acteurs et le circuit du marché céréalier

Niama N. Dembélé (1986) distingue cinq grandes catégorie d'acteurs sur le marché des céréales sèches : (i) les collecteurs qui comprennent les assembleurs (ambulants ou sédentaires), les acheteurs transformateurs et les consommateurs directs ; (ii) les semi-grossistes et les grossistes (iii) les détaillants ; (iv) le secteur public ; (v) les ONGs.

Le circuit privé est le suivant : Producteurs-collecteurs-grossistes et semi-grossistes - détaillants. Au niveau du village et des foires rurales, il y a:

- les assembleurs ambulants et les assembleurs sédentaires qui peuvent être indépendants ou commissionnaires d'un grossiste. Ceux-ci achètent les céréales directement avec les paysans producteurs au village ou dans les foires hebdomadaires pour le compte ou la revente aux grossistes et semi-grossistes : 60 à 80% des transactions céréalières des zones excédentaires

- les acheteurs-transformateurs qui sont généralement des femmes. Elles utilisent aussi bien les mesures traditionnelles que le kilogramme : 30% des céréales des marchés ruraux
- les consommateurs directs constitués principalement de producteurs déficitaires et de transporteurs.

Au niveau des centres urbains des zones de production et/ou de consommation, il y a:

- les grossistes : ce sont les acteurs les plus influents du circuit de distribution avec une grande capacité financière. Ils préfinancent d'autres acteurs surtout des assembleurs qui travaillent alors à leur compte. Les grossistes des zones de production vendent aux grossistes des zones de consommation et assurent le transport des céréales
- les semi-grossistes qui s'approvisionnent chez les grossistes et revendent aux détaillants ou aux consommateurs. Ils peuvent bénéficier de crédit de la part des grossistes mais sur la base de la confiance, la parenté ou le voisinage
- les détaillants : ce sont les acteurs les plus nombreux. Ils s'approvisionnent auprès des grossistes qui peuvent leur accorder des crédits sur la base de la confiance, la connaissance ou la parenté.

4.3.2. Les aspect non concurrentiels du marché céréalier

D'après Niama Nango Dembélé (2003), la réforme du marché a renforcé la concurrence, suite à l'entrée massive de nouveaux acteurs à tous les niveaux, l'amélioration de l'intégration nationale et sous-régionale du marché grâce à la collecte et à la diffusion de l'information. Malgré tout, l'analyse de la situation actuelle du marché révèle quelques caractéristiques qui peuvent s'avérer anticoncurrentielles.

- **Les actions de l'Etat :**

Le fonctionnement normal du marché est souvent perturbé par des mesures d'interdiction d'exporter des céréales (Lamissa Diakité et al (2008)). En période de pénurie des céréales due à la mauvaise pluviométrie, l'Etat restreint les exportations des céréales (2007) par

des mesures d'interdiction pour assurer la sécurité alimentaire au niveau national. Ce sont des atteintes au fonctionnement concurrentiel du marché qui ont la pluspart du temps des effets contraires à ceux escomptés : un renchérissement des céréales dû aux pratiques anormales dans le circuit de distribution

- **Les subventions de l'Etat à l'importation du riz pendant les périodes de soudure.**

Pour assurer un approvisionnement " suffisant " du pays en denrée de première nécessité l'Etat accorde souvent des subventions à certains opérateurs économiques (juin-septembre 2007 par exemple) pour l'importation du riz. Ces subventions qui se font sous forme d'exonérations sont sélectivement attribuées, favorisent généralement quelques grossistes dont les capacités à couvrir tout le territoire sont avérées et faussent le jeu de la concurrence. En plus ces exonérations ne provoquent pas de tendance dépressive des prix à la consommation et reviennent à augmenter l'extraction de rente de ces grossistes sur les autres acteurs du marché (semi-grossistes, détaillants, consommateurs).

- **L'intégration insuffisante du marché**

Le fonctionnement concurrentiel du marché national suppose que l'offre et la demande puissent s'ajuster à travers le prix dans toutes les zones du marché national. Il faut donc que le marché national soit un tout et qu'il n'existe pas des " ilôts " de marché que les incitations (le prix par exemple) du marché national ne puissent pas atteindre.
Des études rapportées par Niama N. Dembélé (2003) ont montré que dans les années 1980, les régions Nord et Nord-Ouest du Mali étaient peu intégrées au reste du pays en matière de commercialisation du pays en raison des difficultés d'accès à ces régions.

A partir de coefficients de corrélation entre les prix des céréales dans différentes zones, Dembélé (1994) et Dembélé et al. (1999) ont conclu que les marchés des zones de production Ségou et Sikasso étaient intégrés aux marchés des zones de consommation Bamako, Mopti, Koulikoro et Gao. Par contre les zones de Tombouctou et Kayes étaient peu intégrées au reste du marché. L'absence d'intégration était plus prononcée pour le maïs par rapport au mil et au sorgho.

Diakité (2006) estime qu'il n'y a pas d'équité entre les différents axes de commercialisation (Ouest, Centre, Sud, Est). Certains axes ont des coûts de transaction plus élevés. Le mauvais état des routes, la longueur des distances à couvrir et la faiblesse de l'offre de transport font que des excès de demande dans une région (zones de consommation du nord) coexistent avec des excès d'offre dans une autre région (zone de production) sans que les deux puissent se rencontrer.

- **La structure du marché de gros**

La structure du marché surtout pour le riz est, pour le moins, oligopolistique. Quelques grands importateurs comme GDCM (Grand distributeur de céréales au Mali) et Les Etablissement Bakorè Sylla contrôlent étroitement l'offre de riz sur le marché national. Ils disposent d'infrastructures et de capacité financière (accès au crédit formel) plus importantes que la plupart des autres.

Dembélé (1994) distingue deux groupes marchands impliqués dans le commerce de céréale, " le noyau " et le " périphérique ". Les deux groupes se distinguent par l'échelle des activités, l'accès au crédit et au système judiciaire, la capacité managériale et le marché desservi. Le " noyau " est constitué d'opérateurs à petite échelle, sans qualification managériale et qui n'ont accès ni au crédit formel ni au système judiciaire pour le respect des contrats. Ils agissent localement sur le marché en assurant une réallocation spatiale et temporelle des céréales. Le " périphérique " est constitué de grands opérateurs dotés d'une certaine capacité managériale, ayant accès au crédit et au système judiciaire. Ils assurent la connexion du marché local avec le marché international à travers l'import et l'export.

- **L'accès limité au crédit**

Pour que la concurrence joue pleinement, il faudrait que le marché financier existe et soit accessible à tous les acteurs. Avant la réforme, l'Etat accordait des crédits aux producteurs pour financer leur campagne agricole. Avec le désengagement relatif de l'Etat, l'accès limité des acteurs au crédit est devenu l'un des premiers problèmes survenus. Les acteurs du marché (producteurs et distributeurs) qui n'ont pas accès au crédit formel ne peuvent pas toujours réaliser leurs

plans en réaction à la situation du marché. Ceci constitue un défaut de concurrence dès lors que la situation est inégalitaire entre les acteurs. D'après Johny et al; la libéralisation a abouti à un marché plus efficace mais incomplet à cause du manque du marché de crédit. Cette situation renforce le pouvoir des grossistes des zones de consommation (Bamako principalement). Ces grossistes participent substantiellement au financement des activités des acteurs en amont et leur pouvoir ne négociation et de fixation des prix s'en trouve renforcé.

- **Asymétrie d'information sur le marché**

L'une des conditions pour avoir un marché concurrentiel est la disponibilité et la libre circulation de l'information pour les acteurs de l'offre et de la demande. L'observatoire du marché agricole, forme actuelle du SIM (système d'information du marché agricole) fournit des informations sur les prix et les flux échangés sur les marchés et entre les marchés. Mais, selon Lamissa Diakité (2006), une partie non négligeable des acteurs du marché n'utilise pas ces informations bien que diffusées sur les antennes radio et TV. Parmi ces acteurs, il y a les producteurs, les détaillants et une partie des semi-grossistes. La non utilisation de ces informations par certains acteurs peut s'expliquer en partie par la nature des informations. Ces informations ne concernent pas par exemple la coordination des chaînes de commercialisation, les marges de commercialisation, l'intégration des marchés. Un producteur serait plutôt intéressé par savoir comment faire la mise en marché de sa production pour réaliser des bénéfices substantiels. De telles informations ne sont malheureusement pas disponibles à l'OMA.

La nécessité d'échange entre les zones déficitaires et les zones excédentaires et la diversité des circuits de commercialisation requièrent un réseau d'information sur les conditions d'offre et demande. En la matière les grossistes semblent être des privilégiés, profitant de leur réseau de collecteurs pour s'informer plus rapidement sur les prix dans les zones de production et sur les prix à la consommation. Vu la structure oligopolistique du marché, seuls quelques grands commerçants détiennent certaines informations spécifiques. De façon générale, les acteurs membres de chaîne sont plus informés que les autres.

- **L'organisation des commerçants en réseaux**

La forme d'organisation privilégiée des commerçants est l'organisation en réseaux. Ces réseaux favorisent la concentration du pouvoir de marché même si d'un autre côté ils réduisent les coûts de transaction par les relations de confiance qui s'établissent. Ainsi, dans les transactions commerciales (achats, ventes) la priorité est accordée aux membres du réseau, et souvent au détriment de meilleures offres. Ce sont des contrats de presque exclusivité tacite qui sont mis en œuvre entre acheteurs et vendeurs à toutes les étapes du circuit de distributions, des producteurs jusqu'aux détaillants.

Conclusions et leçons pour une politique de la concurrence

Le sujet de la concurrence demeure une question complexe, aussi bien en ce qui concerne les pratiques anticoncurrentielles qu'il faut savoir reconnaître et identifier, le droit et la politique de la concurrence, qu'en matière de compétence des autorités de concurrence, nationales ou communautaires. Il importe que les préoccupations nationales soient davantage mises en exergue et prises en compte dans le processus de développement national ainsi que dans le processus d'intégration régionale et sous-régional dans lequel le pays est engagé. Aussi, le plan d'action du groupe national de réflexion près la DNCC prévoit-il des activités de formation, de sensibilisation et de conduite d'études sur les pratiques anticoncurrentielles et de concurrence déloyale au Mali.

Il est recommandé d'adopter et d'appliquer des lois appropriées sur la concurrence i.e. des lois rigoureuses et jouissant de solides appuis. Ce qui nécessite un renforcement de capacités des acteurs impliqués, le personnel représentant l'autorité de concurrence, les juges et les agents de la communication ainsi que les organisations de la société civile en particulier les associations de consommateurs. Le plan d'action prévoit également la limitation de la fixation des prix au Mali, pratique encore trop courante pour des raisons diverses, le renforcement des capacités de la DNCC et le fonctionnement effectif du Conseil consultatif de la concurrence et bien sûr surveiller davantage le comportement des opérateurs économiques dans tous les secteurs et plus particulièrement dans le domaine agroalimentaire.

Depuis la réforme de 1981, le libéralisme, le libre jeu de l'offre et de la demande est le principe fondamental du fonctionnement du marché céréalier au Mali. Au delà du principe, la libéralisation a eu pour effet d'introduire plus de concurrence et de liberté d'actions des acteurs dans un cadre réglementaire minimal. Si la multiplicité des opérateurs à tous les niveaux du circuit de commercialisation, la détermination du prix par les conditions du marché et non par l'Etat sont des gages de l'existence de la compétition sur le marché céréalier actuel, il n'en demeure pas moins qu'il existe encore des aspects qui enfreignent aux bonnes pratiques de la concurrence sur le marché des céréales au Mali. On peut notamment relever

- l'existence d'un groupe de quelques grossistes qui détiennent un certain pouvoir de marché semblable à celui d'un oligopole
- la faible intégration de certaines zones du pays au reste du marché céréalier.
- l'organisation en réseau qui ne permet pas toujours un accès égalitaire à l'information
- l'inexistence ou l'inaccessibilité du marché de crédit renforce le pouvoir de négociation des acteurs à grande capacité financière.

Pour une politique nationale de la concurrence, on peut suggérer des mesures tendant à faciliter l'accès au crédit surtout pour les producteurs obligés de vendre souvent leur production pendant les périodes de bas prix pour rembourser des prêts informels. Pour renforcer l'intégration nationale du marché, il est nécessaire de renforcer qualitativement et quantitativement les infrastructures routières et de transport existantes.

Références bibliographiques

Diakité Lamissa, Sow Salif et Traoré Pierre (2008) - Evaluation de la situation alimentaire, des marchés et des flux transfrontaliers au Mali – CILSS

Mme Sanogo Kadiatou Dème, Niama Nango Dembélé, John M. Staatz et Abdramane Traoré (2005) - Note sur la Problématique d'Approvisionnement des Céréales au Mali - CSA, APCAM/MSU/USAID

Ribier Vincent. (2002)- Echanges Mondiaux de Produits Alimentaires - Agridoc, CIRAD ECOPOL

N. Nango DEMBELE, Josué DIONE, et John STAATZ (1986) - Description et analyse de la structure du marché des céréales (Mil, Mais, Sorgho) au Mali, Document de travail No. 86-04 (Brouillon), Accord de coopération Msu/Usaid (No. Dan-1190-A-00-4092-00) sur la sécurité alimentaire en Afrique

Niama Nango Dembélé (2003) - Commerce International des Céréales et Production Céréalière au Mali - Projet PASIDMA, APCAM_MSU-USAID

Abdoulaye KAH, Nama Nango Dembélé, John STAATZ et Boubacar DIALLO (2009) - Evolution de l'organisation de la commercialisation des céréales au Mali, Présentation à l'Atelier de réflexion sur la commercialisation des céréales au Mali, Commissariat à la sécurité alimentaire, MSU-PROMISAM – Bamako

Lamissa Diakité(2006) - Fonctionnement du marché céréalier au mali : une analyse néo-institutionnelle de son organisation et de son efficacité temporelle et spatiale, thèse de doctorat, UFR-SEG/Université de Ouagadougou, Ouagadougou

Josué Dioné et John Staatz (1987) - La libéralisation du Marché et Sécurité Alimentaire au Mali - Document de travail N_0.87-03; CSA-MSU

Niama Nango Dembélé and John M. Staatz (1999) - The Impact of Market Reform on Agricultural Transformation in Mali - MSU Agricultural Economics Staff Paper no. 99-29 Nairobi, Kenya

Niama Nango Dembélé, Johny Egg (septembre 199ç) - Libéralisation des filières céréalières au Mali : quel bilan ? – Présentation aux Journées de septembre du CIRAD

Oumar Idriss Berthé (2010): Aperçu du droit – Projet de loi de la concurrence du pays, Atelier CUTS de formation sur la politique et le droit de la concurrence, Bamako, 29 juin – 02 juillet

CEDEAO (2010): Conférence internationale sur le droit et la politique de la concurrence, CUTS 7up4 Project, Dakar 6-7 août

***CNUCED* (2009)**: Recours à l'analyse économique dans les affaires de concurrence – Etude du secrétariat de la CNUCED, TD/B/CI/CLP/4, 28 avril

***CNUCED* (2008)**: La répartition des compétences entre les autorités communautaires et nationales chargées des questions de concurrence dans l'application des règles de concurrence – Rapport du secrétariat de la CNUCED

***CNUCED* (2004)**: C. Structure des marchés, externalités et intervention par le biais des politiques, Rapport sur le commerce mondial 2004

***CNUCED* (2002)**: Liens entre la concurrence, la compétitivité et le développement, TD/B/COM2/CLP/30, 23 mai

***CNUCED* (2000)**: L'ensemble de principes et de règles des Nations unies sur la concurrence, TD/RBP/CONF/10/Rev.2

***Concurrences – Revue des droits de la concurrence* (2007)**: La place du droit de la concurrence dans le futur ordre juridique communautaire, Colloque Bruxelles, 8 novembre

CUTS C-CIER **(2010)**: Marche à suivre pour la bonne administration de la concurrence en Afrique orientale et australe, Briefing paper n° 2/2010

CUTS, GNR **(2009)**: Vers des régimes efficaces de la concurrence dans les pays d'Afrique de l'Ouest par le renforcement des capacité – Rapport de recherche, Novembre

CUTS **(2009)**: La libéralisation du commerce et la politique de la concurrence, Opinion #1/2009

CUTS **(2008)**: La politique de la concurrence et la politique de la protection des consommateurs, Viewpoint #3/November 08

Cornelius Dube, Rijit Sengupta **(2010)**: Competition issues in agriculture sector in 7up4 countries, Conference on strengthening constituencies for effective competition regimes in selected West African countries, CUTS-7up4 project, Dakar 6-7 August

Eleanor M. Fox **(2010)**: Relevance of competition reforms for development in Africa – Free markets for the people

Hykaffa (): Les pratiques anticoncurrentielles dans l'exploitation des droits de propriété intellectuelle

INCSOC **(2008)**: Cartels et solidarité internationale, Discussion paper

Susan Joekes, Phil Evans **(2008)**: La concurrence et le développement – La puissance des marchés concurrentiels, CRDI

R. Shyam Khemani **(2010)**: Relevance of competition reforms for development in Africa, Conference on strengthening constituencies for effective competition regimes in selected West African countries, CUTS-7up4 project, Dakar 6-7 August

Yves Kenfack **(2010)**: La contribution de la CNUCED à la promotion des règles de concurrence dans le cadre des accords commerciaux régionaux, Conférence internationale sur le droit et la politique de la concurrence, CUTS 7up4 Project, Dakar 6-7 août

Patrick Krauskopf **(2010a)**: Introduction à la politique et à la loi de concurrence, Atelier CUTS de formation sur la politique et le droit de la concurrence, Bamako, 29 juin – 02 juillet

Patrick Krauskopf ***(2010b)***: Restrictions verticales, Atelier CUTS de formation sur la politique et le droit de la concurrence, Bamako, 29 juin – 02 juillet

Patrick Krauskopf **(2010c)**: Concurrence déloyale, Atelier CUTS de formation sur la politique et le droit de la concurrence, Bamako, 29 juin – 02 juillet

Patrick Krauskopf **(2010d)**: Le droit de la concurrence et la protection des consommateurs, Atelier CUTS de formation sur la politique et le droit de la concurrence, Bamako, 29 juin – 02 juillet

Luxembourg **(2009)**: Concurrence et prix, avril

Plan d'actions spécifiques **(2010)**: Atelier CUTS de formation sur la politique et le droit de la concurrence, Bamako, 29 juin – 02 juillet

République du Mali **(2007)**: Ordonnance n° 07-025/PRM du 18 juillet 2007 portant organisation de la concurrence

Alioune Niang **(2010)**: Vers des régimes efficients de la concurrence par le renforcement des capacités dans les pays sélectionnés d'Afrique de l'Ouest (projet 7up4), Conférence internationale sur le droit et la politique de la concurrence, CUTS 7up4 Project, Dakar 6-7 août

Siaka Sanogo **(2010)**: Découverte clé du projet 7uo4, Atelier CUTS de formation sur la politique et le droit de la concurrence, Bamako, 29 juin – 02 juillet

Khalifa Tounakti **(2010a)**: Restrictions horizontales, Atelier CUTS de formation sur la politique et le droit de la concurrence, Bamako, 29 juin – 02 juillet

Khalifa Tounakti **(2010b)**: Abus de position dominante et abus de dépendance économique, Atelier CUTS de formation sur la politique et le droit de la concurrence, Bamako, 29 juin – 02 juillet

Khalifa Tounakti **(2010c)**: Le droit de la concurrence et la régulation sectorielle, Atelier CUTS de formation sur la politique et le droit de la concurrence, Bamako, 29 juin – 02 juillet

UE (2003)*: Règlement (CE) 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en* œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité, Journal officiel des Communautés européennes 4.1.2003

UEMOA (2010): Conférence internationale sur le droit et la politique de la concurrence, CUTS 7up4 Project, Dakar 6-7 août

UEMOA **(2003)**: Règlement n° 09/2003/CM/UEMOA du 23 mai 2003 portant Code communautaire antidumping

UEMOA **(2002a)**: Règlement n° 02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 portant règlement sur les pratiques anticoncurrentielles

UEMOA **(2002b)**: Règlement n° 04/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux aides d'Etat à l'intérieur de l'UEMOA et aux modalités d'application de l'article 88(c) du Traité

UEMOA **(2002c)**: Règlement n° 03/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'UEMOA

UNCTAD **(2010)**: Trade and development board – List of non-governmental organizations participating in the activities of UNCTAD, TD/B/NGO/LIST/11, 24 June