

Non classifié

DAF/COMP/GF/WD(2010)60



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

05-Feb-2010

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

**DAF/COMP/GF/WD(2010)60
Non classifié**

Forum mondial sur la concurrence

CONCURRENCE, AIDES PUBLIQUES ET SUBVENTIONS

Contribution de la Commission Nationale de la Concurrence du Sénégal

-- Session I --

Cette contribution est soumise par Monsieur Diawara, Président de la Commission Nationale de la Concurrence du Sénégal, au titre de la session I du Forum mondial sur la concurrence qui se tiendra les 18 et 19 février 2010.

Contact: Hélène Chadzynska, Chef du programme du Forum mondial sur la concurrence
Tél : +33 1 45 24 91 05; Email : helene.chadzynska@oecd.org

JT03278120

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

CONCURRENCE, AIDES PUBLIQUES ET SUBVENTIONS

-- Contribution de la Commission Nationale de la Concurrence du Sénégal --

1. La liberté de la concurrence ou la libre compétition des entreprises qui offrent, sur un marché déterminé, des produits ou services tendant à satisfaire des besoins identiques ou similaires, doit être garantie par l'État, détenteur de la puissance publique.
2. Or, l'État a différentes missions parmi lesquelles celle d'assurer le bien-être économique et social de ses populations au travers de diverses politiques dont, en principe, il a le libre choix.
3. Ainsi, dans son rôle d'allocation ou de redistribution des ressources, il peut advenir qu'il fournisse différentes aides à des acteurs économiques.
4. Ces aides d'État ou aides accordées au moyen de ressources d'État peuvent revêtir plusieurs formes : prêts à taux préférentiel, allègements fiscaux, exonérations diverses... Elles peuvent consister en une subvention, celle-ci devant être considérée comme la contribution financière ou « la somme versée par la puissance publique à une unité économique ou à un groupement d'unités (région, branche, secteur, etc.) dans un but social ou économique ».
5. En soi, ces aides d'État peuvent ne pas être mauvaises et être justifiées par un bilan économique positif. Elles peuvent même apparaître comme le meilleur ou le seul choix possible ou même constituer un « mal nécessaire ». La récente crise financière internationale l'a démontré avec l'intervention massive des États pour renflouer les banques ou relancer l'économie.
6. Mais ces aides ou subventions peuvent aussi avoir leur travers, celui de fausser le libre jeu de la concurrence dans la mesure où elles viennent favoriser « une entreprise, un secteur de production de biens ou de services » au détriment de leurs concurrents. Elles peuvent ainsi apparaître comme des mesures injustes, discriminatoires et nuiraient aussi bien à l'économie nationale qu'au commerce régional, communautaire ou international qu'elles entraveraient.
7. Pour toutes ces raisons, nous pensons que, sous réserve de tenir compte des intérêts des pays en développement, surtout des PMA, les aides d'État et autres subventions publiques devraient être encadrées par le droit de la concurrence.
8. Du reste, cette réglementation existe dans le cadre d'unions régionales économiques. De son côté, l'organisation mondiale proscrit les subventions spécifiques.
9. En ce qui concerne les États de l'Afrique de l'Ouest, cette réglementation est prise en compte par la législation communautaire sur la concurrence de l'Union Economique et Monétaire Ouest Afrique (UEMOA-WAEMU) et par celle de la communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CDEAO ou ECOWAS) composée de seize États dont huit sont membres de l'UEMOA.
10. Dans les paragraphes suivants, nous traiterons brièvement des aides d'État et subventions dans la zone UEMOA – CDEAO (1), de quelques questions que peuvent poser certaines subventions au sein de

l'OMC (2) et, malgré tout, en conclusion, de la nécessité de la régulation des aides et subventions d'État en tenant compte de la situation particulière des PMA (3).

1. La pratique des aides d'État et subventions et leur prise en compte par les droits communautaires sur la concurrence de l'UEMOA et de la CDEAO

1.1 La pratique des aides d'État et subventions

11. Tous les États recourent, selon les circonstances, aux subventions et aides d'État.

12. Les pays de l'Afrique de l'Ouest n'échappent pas à la règle. Ils interviennent sur l'économie au profit de certaines entreprises par divers moyens, notamment par des exonérations fiscales pour attirer les investisseurs et lors des hausses des cours du marché mondial (farine, riz, etc.).

13. Sans que cela soit spécifique au Sénégal, l'article 19 de la loi numéro 2004-06 de son code des investissements peut être cité en exemple. Il prévoit une exonération de la contribution forfaitaire à la charge des employeurs pouvant aller de 5 à 10 ans. Des avantages particuliers sur l'impôt sur les bénéfices sont aussi accordés.

14. En réalité, l'idée dominante partagée par les divers opérateurs économiques nationaux de nos jeunes États est que les entreprises nationales ont besoin d'être protégées de la concurrence étrangère et de l'appui des États par le biais des subventions (ex-taxation douanière avantageant les entreprises nationales face aux importations dans un grand pays de l'Afrique de l'Ouest).

15. Ainsi, est-il aussi déploré, au sein de l'UEMOA, des exonérations fiscales que certains États feraient en faveur de leurs transporteurs pour « l'achat de camion » et « les lignes de crédits qu'ils leur apporteraient » au détriment de la concurrence dans l'Union. De telles exonérations existeraient dans le secteur des télécommunications en faveur de nouveaux opérateurs entrant dans ce marché.

16. Au plan strictement national, deux griefs faits à l'État peuvent être signalés.

- Le premier est celui d'un groupe de presse privé disposant d'une radio et d'une télévision qui lui reproche d'avoir concédé, à la seule chaîne publique, les droits de diffusion et de télévision, obtenus sur des ressources publiques, des matchs de la 25^{ème} édition de la Coupe africaine des nations (Ghana 2008).
- Le second tient à la garantie de plus d'un milliard de francs qu'il aurait donnée à une société de commercialisation de l'arachide aux dépens de sa concurrente.

17. La commission de l'UEMOA a été saisie de cette affaire. En effet, comme on va le voir, l'UEMOA comme la CDEAO ont réglementé les subventions et aides d'État.

1.2 La prise en compte des aides d'État et subventions par les droits communautaires de la concurrence de l'UEMOA et de la CDEAO

18. Comme dans d'autres régions du monde, les législations nationales ne prévoient aucune disposition sur les aides d'État même si la Commission nationale a eu à donner un avis sur une demande de

subvention adressée à l'État du Sénégal¹. Ce vide est comblé par les dispositions communautaires sur la concurrence, celles de l'UEMOA comme celles de la CDEAO.

19. L'article 8 de l'Acte Additionnel A/SA-1/12/08 portant adoption des règles communautaires de la concurrence et de leurs modalités d'application au sein de la CDEAO est de la même teneur que l'article 2-1 du Règlement n° 04/2002/CM/UEMOA relatif aux aides d'État à l'intérieur de l'UEMOA et aux modalités d'application de l'article 88 (c) du Traité.

20. Ces deux textes posent le principe de l'incompatibilité des aides publiques (texte de l'UEMOA) ou des aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État (texte de la CDEAO) lorsqu'elles sont susceptibles de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

21. Mais ils envisagent aussi (article 3 du règlement de l'UEMOA, article 8 de l'Acte Additionnel de la CDEAO) les aides publiques qui seraient compatibles avec le Marché Commun de l'UEMOA ou avec le marché commun de la CDEAO (ex. aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt communautaire ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre).

22. Cependant, l'Acte Additionnel de la CDEAO ne semble pas aussi complet que le Règlement de l'UEMOA sur les aides.

23. A titre d'exemple, ne figure pas dans l'Acte Additionnel de la CDEAO, cette disposition de l'UEMOA, inspirée des subventions prohibées de l'OMC, selon laquelle : sont interdites de plein droit, sans aucune faculté de rachat, les aides publiques sous formes de subventions « subordonnées...aux résultats à l'exportation vers les autres États Membres...ou à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés des autres États Membres » (article 4 du Règlement n° 04 de l'UEMOA).

24. Les sanctions prévues sont mieux définies dans la législation UEMOA, qui prévoit jusqu'à la suspension ou la récupération de l'aide illégalement octroyée, que dans celle de la CDEAO.

25. L'article 10 du texte de la CDEAO sur les mesures de l'Autorité² relatives aux aides publiques et aux pratiques anticoncurrentielles imputables aux entreprises publiques dispose seulement : « toute personne ou État Membre ayant subi des pertes en raison d'une pratique anticoncurrentielle prohibée en application de l'Acte Additionnel portant adoption des règles communautaires de la concurrence, peut introduire une demande d'indemnisation auprès de l'Autorité, et l'Autorité peut, si elle est convaincue qu'en l'occurrence, les faits le justifient, ordonner au contrevenant ou aux contrevenants de verser une indemnité au demandeur ».

26. Cette sanction paraît bien insuffisante et certainement la législation communautaire sur la Concurrence de la CDEAO devra être complétée et améliorée pour, au moins, amoindrir les difficultés que posent ou ne manqueront pas de poser les aides d'État et subventions. C'est l'objet du paragraphe suivant où seront également abordées certaines questions relatives à l'OMC.

¹ Dans son avis n° 05-A-08 du 27 novembre 2008, la commission nationale de la concurrence du Sénégal a rappelé que l'État a l'obligation de respecter l'égalité de traitement entre entreprises se trouvant dans des conditions similaires et que s'il veut satisfaire à la demande qui lui est faite, l'État doit, au préalable, notifier « le projet d'octroi d'aide à la Commission de l'UEMOA. »

² Il s'agit de l'Autorité de la Concurrence de la CDEAO.

2. Le problème des subventions dans les législations de l'UEMOA et de la CDEAO et au sein de l'OMC

2.1 *Le problème de la mise en œuvre des aides d'État et subventions dans le cadre de l'UEMOA et de la CDEAO*

27. L'article 5.2 de la Directive n° 02/2002/CM/UEMOA relative à la coopération entre la Commission de l'UEMOA et les structures nationales de concurrence rappelle que la Commission de l'UEMOA a compétence exclusive pour connaître des aides d'État.

28. Pour la CDEAO, cette compétence est dévolue à « l'Autorité de la concurrence dirigée par un Directeur Exécutif assisté de deux Adjointes et du personnel nécessaire à son bon fonctionnement » (art. 2 de l'Acte Additionnel A/SA.2/12/08 portant création, attributions et fonctionnement de l'Autorité Régionale de la concurrence de la CDEAO).

29. Le problème de l'homogénéité des définitions et interdictions des deux législations communautaires devrait être évité.

30. L'existence de deux autorités de la concurrence pourrait être à l'origine de conflits de compétence entre les deux instances ou de difficultés liées à la perception ou à la conception que chacune d'elle aurait du rôle et des relations à entretenir avec les autorités ou structures nationales de la concurrence.

31. Aujourd'hui, à l'inverse de ce qui passe dans l'Union européenne, le contentieux sur les aides d'État est faible. Pourtant, ces aides existent ainsi qu'il a été dit plus haut.

32. De fait, la Commission de l'UEMOA en a déjà connu. A titre d'exemple, dans une affaire ou la « Sococim Industries » se plaignait de distorsions dans le fonctionnement du marché du ciment en raison d'une différence de traitement de l'État en faveur des « Ciments du Sahel », bénéficiaire d'avantages fiscaux et douaniers en vertu d'une convention minière, la Commission de l'UEMOA a invité l'État du Sénégal à cesser d'accorder des exonérations sur les importations de clinker et a dit que « tout manquement à cette interdiction étant constitutif d'octroi d'aides publiques, sera examiné en application des dispositions du Règlement n° 04/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2003 sur les aides publiques (Décision n° 003/2005/COM/UEMOA).

33. Dans une autre affaire dite « RUFSAK », la Commission de l'UEMOA aurait considéré que les exonérations accordées à des cimenteries importatrices d'emballages en papier seraient à l'origine de distorsions de concurrence au détriment des emballages fabriqués localement.

34. Mais, à notre avis, le grand problème devrait porter sur l'efficacité des sanctions prononcées contre les États et la volonté de ceux-ci de les respecter.

35. La réglementation des subventions et l'application des textes qui les régissent suscitent aussi des questions au sein de l'OMC.

2.2 *Le problème des subventions au sein de l'OMC*

36. Les subventions à la production, tolérées par l'OMC, et les subventions à l'exportation, prohibées par l'organisme mondial, ont des incidences sur la concurrence.

37. Comme tout le monde le sait, les subventions à l'exportation, qui font l'objet d'engagements de réduction en matière agricole, nuisent gravement aux intérêts des pays pauvres et leur occasionnent des pertes considérables en termes de recettes d'exportation.

38. Il a été déjà soutenu que les subventions européennes conjuguées aux aides directes permettent de faire du dumping sur les marchés mondiaux.

39. Aujourd'hui encore, les déficits notés dans la production du coton dans certains pays africains s'expliqueraient par les politiques de soutien au coton des États-Unis.

40. Pourtant, rien ne semble arrêter les aides d'État ou subventions. Des aides directes ou indirectes sont fournis aux constructeurs d'automobiles. L'Union européenne aurait annoncé, il y a quelques mois, de nouvelles aides à l'exportation pour le beurre, le fromage et le lait en poudre.

41. Apparemment, la réglementation de l'OMC et l'application qui en est faite ne permet pas de régler toutes les questions relatives aux aides d'État et subventions. Certes, il existe un organe de règlement des conflits pouvant permettre d'obtenir le retrait d'une subvention ou la suppression de ses effets négatifs. Mais on sait aussi le coût prohibitif pour les pays pauvres des procédures de l'organisme mondial sans compter l'ambiguïté, la difficulté d'interprétation et, selon certains, l'incohérence de ses textes. Le citoyen d'un PMA ne peut pas aussi ne pas s'interroger sur la réelle valeur dissuasive des « contre – mesures appropriées » et des « mesures compensatoires ».

3. Conclusion

42. Ces interrogations ne sauraient remettre en cause l'existence de l'OMC qui, du reste, a rendu des décisions contre des pays développés. Ce qu'il faut reconnaître, c'est que la question des subventions et des aides d'État est complexe. Justifiées ou non économiquement, elles peuvent toujours l'être sur le plan politique pour tous les pays. Comme elles peuvent fausser la concurrence et perturber le commerce mondial, elles ont besoin d'être régulées pour éviter les antagonismes et les féroces rivalités d'antan. La paix du monde l'exige. A notre avis, le problème des aides et subventions d'État ne peut trouver une solution que dans le cadre de la nouvelle gouvernance mondiale rendue nécessaire et souhaitable par la crise financière internationale.

43. Cette nouvelle gouvernance mondiale dans le cadre de laquelle seront coordonnées les différentes politiques de concurrence (au besoin par la mise en place d'un organe suprême) combinera un ensemble de règles d'ordre économique, juridique et autres... L'éthique, l'équité, la justice y auront une grande place. Surtout, cette nouvelle gouvernance des aides d'État et des subventions dans un cadre plus global de gouvernance mondiale devra nécessairement tenir compte des impératifs de développement et de la situation de crise permanente dans laquelle se trouvent certains pays en développement et les PMA.