

Observations et Commentaires de l'UNOP
au sujet des constats de l'Etude de l'Union Européenne
sur la concurrence dans le marché pharmaceutique algérien

Note de Synthèse de l'UNOP

Le Conseil de la concurrence a mis en ligne sur son site web le texte de l'étude financée et réalisée pour son compte par l'Union européenne sur le thème de la concurrence dans le secteur algérien du médicament.

La mise en place d'un réel environnement concurrentiel constitue, au regard de l'UNOP (Union nationale des opérateurs de la pharmacie), un levier de grande importance pour le développement harmonieux de la filière pharmaceutique nationale. Aussi, après en avoir pris connaissance, notre association a procédé à une évaluation complète du contenu de cette étude de l'UE, de ses conclusions et de ses recommandations. Le document qui recense dans le détail l'ensemble de ses observations sera rendu public sur le site de l'UNOP le Jeudi 21 Janvier 2021.

La présente note reprend, ci-après, une synthèse analytique des observations essentielles que cette étude de l'UE a suscitées auprès des membres de l'UNOP.

1- Observations générales inspirées à l'UNOP par la conduite de cette étude

L'UNOP observe que l'étude a été conduite par des experts étrangers recrutés par les services de l'Union européenne qui ont financé sa réalisation à travers le programme P3A (Programme d'appui à la mise en œuvre de l'accord d'association). Certes, elle ne voit pas d'objection particulière à promouvoir la concurrence dans notre filière mais, n'ayant pas été consultée sur le principe de cette étude et sachant que l'Union européenne a réalisé la même étude au Maroc, elle n'a pu manquer de s'interroger sur le choix porté à notre secteur en particulier.

L'UNOP regrette que le texte de l'étude n'ait pas reproduit et rendu public les termes de référence de cette étude importante. Ayant décidé d'accorder la plus grande attention à celle-ci, elle estime que la consultation de ces termes de référence l'aurait aidé à mieux en apprécier les constats, les conclusions et les recommandations.

Mais surtout, l'UNOP exprime sa grande stupéfaction quant à la légèreté du traitement réservé par le Conseil de la concurrence aux résultats de l'étude et singulièrement sous deux aspects :

- d'une part, eu égard à l'importance de ce type d'études et des résultats auxquels elles donnent généralement lieu, la démarche déontologique prévoit que ces derniers fassent l'objet d'un débat public ouvert en présence des principaux acteurs concernés. L'UNOP, qui représente les intérêts des producteurs pharmaceutiques, est donc surprise de n'avoir pas été invitée à un tel débat, préalablement à la réception officielle du travail rendu par les experts ;
- d'autre part, elle est encore davantage surprise par le fait que **le Conseil de la concurrence ait cru bon d'endosser les principales recommandations de l'étude, alors même que celles-ci, qui vont bien au-delà du régime de concurrence, impliquent des changements profonds dans le mode de régulation du marché** et, par là-même, un quasi-démantèlement d'une politique pharmaceutique publique ayant pourtant produit des résultats économiques sensibles et largement démontré son efficacité.

2- Au sujet de l'évaluation du cadre réglementaire régulant les prix sur le marché pharmaceutique

L'étude de l'UE a procédé à une analyse circonstanciée des lois et règlements qui encadrent le fonctionnement du marché algérien du médicament. Un des volets essentiels de cette analyse a porté, à juste titre, sur le régime des prix appliqués aux médicaments qui constitue par essence un élément central dans la compétition entre acteurs divers intervenant sur le marché.

L'UNOP a été particulièrement surprise de relever que les auteurs de l'étude ont oublié de faire mention d'une incohérence majeure du cadre légal et réglementaire régissant le prix du médicament. En effet, on observe que le décret 95-119 du 26 avril 1995 qui fixe la liste des produits à prix réglementés (échappant donc au principe de la liberté posée par la loi sur la concurrence), classe les médicaments dans la catégorie des produits à marges plafonnées, des marges fixées sur la base d'un arrêté interministériel conjoint des ministres en charge de la Santé, du Commerce et de la Sécurité sociale. Cela impliquerait donc que le PSU (Prix sortie usine) reste fixé librement par le fabricant et que le PPA (Prix Public Algérie ou prix final du produit) demeure flexible. Or, dans la pratique, comme le signale par ailleurs l'étude, le PPA (Prix Public Algérie) est « de facto » fixé par le ministre de la Santé après avis du Comité économique de fixation des prix du médicament et est le seul valable sur l'ensemble du territoire national. La réalité du mode de fixation du prix du médicament est donc, comme on le constate, non conforme aux dispositions de la réglementation pourtant en vigueur.

Cette incohérence du régime des prix est à l'origine de trois types de distorsions :

- D'une part, la détermination des marges applicables pour un médicament donné procède alors, dans un tel cas de figure, de simples calculs formels opérés en déduction du prix final fixé par l'autorité sanitaire pour coller formellement à une réglementation qui a perdu sa signification économique. Toutes les critiques relevées par les auteurs de l'étude relativement aux pratiques des remises et autres ristournes sur le marché doivent être évaluées et appréciées à la lumière de cette incohérence originelle, si l'on veut permettre une saine application de la réglementation en la matière et une remise en ordre du cadre concurrentiel dans lequel les acteurs concernés sont amenés à se mouvoir ;

- D'autre part, cette même réglementation établit une claire discrimination entre médicament local et médicament importé, au bénéfice de ce dernier : en effet, le PCSU (prix de cession sortie usine) du médicament local est fixé en DA, alors que le prix d'entrée du médicament importé (prix CAF) est fixé en devises, soit avec une garantie de change et donc par essence flexible une fois exprimé en DA.

- Enfin, on notera que, tel qu'il fonctionne actuellement, le cadre réglementaire ainsi institué qui définit dans le même temps le prix sortie-usine fonctionne comme un véritable corset qui enserre les producteurs et les distributeurs et qui réduit quasiment à néant toute capacité d'initiative de leur part sur le marché. De fait, le jeu potentiel de la concurrence se trouve ainsi complètement annihilé, les acteurs du marché ne disposant d'aucune marge d'initiative face à leurs compétiteurs.

L'UNOP ne comprend pas que toutes ces incohérences majeures qui marquent le fonctionnement du marché pharmaceutique national ne soient pas mises en évidence dans une étude censée établir un état des lieux de la concurrence dans ce secteur d'activité.

3- Au sujet du périmètre de l'étude et du champ de la concurrence soumis à examen

L'autre aspect important de cette étude de l'UE tient dans la délimitation qu'elle a choisi de retenir concernant le marché pertinent dans lequel les règles de la concurrence sont censées être mises en œuvre. Comme il a été observé plus haut, l'UNOP, qui n'a pas eu connaissance des termes de référence de l'étude, ne comprend absolument pas le postulat central pris en compte par les auteurs de l'étude et posant comme base implicite pour l'analyse du marché algérien la référence à l'organisation en vigueur sur le marché européen.

Ce positionnement tout à fait contestable de l'étude appelle quatre types de remarques :

3.1- L'alignement sur les pratiques européennes n'indique en aucune façon la bonne voie pour promouvoir la concurrence dans le contexte du marché algérien

Les experts qui ont réalisé cette étude retiennent sur chacun des éléments censés dessiner les contours du marché pertinent pour l'analyse concurrentielle (substituabilité des produits ; organisation de la distribution grossiste ; l'introduction des produits nouveaux ; les fusions entre acteurs du marché ; marché de la PCH ; etc.), des références tirées de décisions émanant des autorités de concurrence française ou européenne, d'organes de la Commission européenne ou même de la jurisprudence des tribunaux français ou européens.

Cette démarche est tout à fait surprenante dans la mesure où on peut difficilement expliquer comment des pratiques en vigueur dans l'environnement économique de grands pays développés européens pourraient s'appliquer harmonieusement dans le contexte d'une économie en développement comme celle de l'Algérie. On voit mal non plus comment le Conseil algérien de la concurrence pourrait, demain, s'appuyer sur de telles références pour arbitrer des conflits économiques ou commerciaux entre les intervenants sur le marché pharmaceutique local et pour faire évoluer positivement le régime de la concurrence dans notre pays.

A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que de telles références ne sont pas soutenables devant les tribunaux algériens lesquels sont, par ailleurs, tout à fait compétents pour traiter de questions liées à la concurrence.

3.2- La question de la concurrence entre les producteurs pharmaceutiques nationaux et leurs concurrents étrangers sur le marché interne

La conséquence implicite de cette référence aux pratiques en vigueur au niveau des économies européennes, c'est qu'elle pose comme base que le champ de la concurrence devrait s'exercer non seulement entre acteurs exerçant sur le marché pharmaceutique interne, mais également à une échelle plus large, entre ces derniers et des acteurs pharmaceutiques étrangers.

L'UNOP s'oppose absolument à cette approche. Elle considère que, par principe, une étude sur la concurrence du marché algérien du médicament (comme de n'importe quel autre produit) devrait établir, en termes de démarche méthodologique, une cloison totalement étanche entre marché interne et marchés externes. Autant la concurrence entre des acteurs agissant au sein du même environnement économique interne et en subissant toutes les contraintes est parfaitement souhaitable, autant celle opposant ces derniers à des compétiteurs étrangers, à fortiori des laboratoires pharmaceutiques mondiaux surpuissants, est à considérer comme déloyale en soi.

Cette précaution méthodologique serait valable aussi bien pour le marché européen, le marché US ou celui de n'importe quel autre pays du monde. Cela est encore plus évident dans le cas algérien, notre pays n'étant pas tenu par un quelconque standard international, à moins qu'il ait choisi de s'y référer délibérément, ce qui n'est pas du tout le cas dans le cas ici considéré. Cela l'est davantage encore pour un pays en développement qui n'est pas membre de l'OMC, ni membre de l'UE et qui, pour le cas du marché pharmaceutique, a choisi d'appliquer délibérément une interdiction administrative d'importation de tout médicament fabriqué localement.

3.3- L'interdiction d'importation des médicaments fabriqués localement, véritable enjeu de l'étude UE

Même si cela n'est pas dit frontalement, **la principale implication liée à cette démarche des auteurs de l'étude est de placer au cœur de leur analyse la perspective de remise en cause de ce principe de l'interdiction d'importation du médicament fabriqué dans le pays.** Cette donnée qui, à ce jour, structure solidement toute l'organisation du marché pharmaceutique national est, de manière implicite, regardée comme une disposition qui s'oppose au libre jeu de la concurrence.

A ce sujet, l'UNOP ne conteste pas que, d'un point de vue purement théorique, l'interdiction d'importer des médicaments fabriqués localement puisse être considérée comme s'opposant effectivement au libre jeu de la concurrence entre fabricants étrangers et fabricants locaux. Néanmoins, la préférence explicitement accordée à la production algérienne et aux producteurs établis sur le marché algérien n'a absolument rien de surprenant, l'ensemble des pays, y compris les plus développés, ayant eu recours à cette forme de protection pour favoriser la création de valeur ajoutée sur leur marché interne : tous les pays aujourd'hui leaders de l'industrie pharmaceutique mondiale ne se sont ouverts à la concurrence venue de l'étranger qu'une fois que leurs producteurs locaux se sont renforcés et sont devenus puissants et compétitifs.

La position de l'UNOP est confortée davantage encore sachant que, depuis l'instauration de cette mesure protectionniste en 2008, la production locale a enregistré un taux de croissance annuel moyen de 17,5% sur la période de dix années, jusqu'en 2018, une performance tout à fait remarquable au sein de l'économie algérienne. L'UNOP est convaincue que la protection du producteur local a considérablement renforcé la capacité de notre pays à couvrir ses besoins nationaux en médicaments, tout en élargissant considérablement l'accès aux soins pour la population algérienne dans son ensemble.

Il serait regrettable, dans ces conditions, que sous le prétexte de promouvoir une forme de concurrence totale sur le marché interne, l'on vienne à remettre en cause une organisation qui a aussi bien fait preuve de son efficacité.

3.4- S'agit-il d'une étude sur la concurrence ou d'une étude sur la politique pharmaceutique nationale ?

En mettant au cœur de leur analyse les aspects liés aux restrictions sur les importations de médicaments et sur la protection du marché interne, les auteurs de l'étude de l'UE ont déplacé le curseur du terrain de la concurrence vers celui de l'organisation de la filière industrielle nationale et de la politique pharmaceutique publique.

Le fait de considérer à la base, comme il est écrit dans l'étude, que cette forme de protection du marché interne ne sert pas vraiment les intérêts du consommateur algérien et ne contribue pas à aider au développement de la production locale, est non seulement inexact mais, surtout, il déborde tout à fait du champ que les acteurs de la filière auraient voulu assigner à un vrai débat sur la concurrence.

Au regard de l'UNOP, il aurait été souhaitable qu'un tel débat permette en tout premier lieu de mettre à jour des questions importantes telles que celles liées aux limites que certaines des incohérences du régime légal en vigueur en matière de prix imposent à une concurrence effective entre acteurs au sein du marché.

Par ailleurs, plutôt que de s'atteler à des considérations superfétatoires sur les pratiques en vigueur sur les marchés d'Europe ou du monde, les acteurs du marché pharmaceutique national (de même que ceux des autres secteurs d'activité) auraient été intéressés par une évaluation poussée des lois et règlements algériens régissant des thèmes sensibles telles que les positions dominantes, les abus de position dominante, les concentrations, la dépendance économique et autres pratiques anticoncurrentielles. C'est autour de la manière dont ces lois et règlements sont effectivement appliqués qu'un vrai débat utile pour l'avenir devrait s'instaurer.

Ce sont les réponses concrètes à ce vrai débat qui seraient de nature à aider le Conseil algérien de la concurrence à se renforcer et à s'imposer comme une autorité incontournable sur le marché algérien. Vue sous cet angle, l'étude produite par l'UE n'apporte aucune valeur ajoutée.

Il est symptomatique de relever, à cet égard, que dans les constats établis sur l'état de la concurrence dans le marché pharmaceutique national, on ne trouve nulle part de référence à l'indigence complète en matière d'informations statistiques accessibles sur l'état de ce même marché. Comment espérer que les acteurs de la filière, tout autant que l'administration et bien sûr le Conseil de la concurrence lui-même, puissent travailler à promouvoir un environnement concurrentiel, quand l'information minimale sur le positionnement de chaque intervenant et sur la répartition des parts de marché sont totalement indisponibles ?

Que l'étude ne relève pas une insuffisance aussi flagrante et aussi rédhitoire renseigne parfaitement sur ses limites intrinsèques.

4- Eléments de conclusion

4.1- Comme on l'a vu plus haut, ce débat proposé par l'étude de l'UE sur la concurrence dans le secteur pharmaceutique national semble se cristalliser autour de la question de l'organisation de nos importations et de la protection de l'industrie locale. L'UNOP ne perd pas de vue que, derrière les éléments de ce débat, se retrouvent des enjeux économiques non négligeables. En effet, la protection du marché interne, en stimulant effectivement la croissance de la production nationale de médicaments, aura orienté vers la valeur ajoutée locale des montants importants qui étaient jusque-là consacrés à l'importation. Ainsi, et à titre d'exemple, les importations de médicaments à partir de la France, notre principal fournisseur, sont passées de 1051 Millions USD en 2014 à 552 Millions USD en 2019. Il est aisé de comprendre que cette évolution, positive de notre point de vue, ne soit pas appréciée de la même manière par nos concurrents étrangers.

4.2- Dans un tel contexte, il est raisonnable de poser comme règle intangible que tout débat sur la concurrence dans le secteur pharmaceutique (et sans doute aussi dans d'autres secteurs d'activité) établisse une claire séparation entre les aspects liés au mode de régulation des importations et ceux de l'organisation strictement interne du marché. Le marché interne étant du reste aujourd'hui ouvert aux investisseurs étrangers, les partenaires qui souhaiteraient partager avec les entreprises locales les bénéfices de l'accès à notre marché ont tout loisir de s'y établir.

4.3- L'UNOP est parfaitement consciente que des progrès importants restent à accomplir pour faire en sorte de promouvoir de saines pratiques au sein de notre marché et de sanctionner toute forme d'abus de la part des intervenants. Ces progrès doivent néanmoins résulter d'un processus de concertation et d'un apprentissage progressif et non de simples mesures édictées d'en haut et appliquées de manière unilatérale. L'économie de marché étant à la base une économie fondée sur le dialogue entre toutes les parties prenantes, la question de disponibilité et d'accessibilité de l'information statistique est, en ce sens, tout à fait essentielle.

4.4- Enfin, une des principales leçons que l'UNOP aura tiré, et qu'elle tient à mettre en exergue à l'issue de son analyse de cette étude de l'UE, c'est que la concurrence n'est pas un thème neutre. On l'a vu bien sûr avec les enjeux liés aux accès des fournisseurs étrangers à notre marché, mais cela s'applique aussi bien aux aspects touchant à l'organisation de notre marché interne. De manière générale, la mise en œuvre de règles de concurrence doit viser tout autant à stimuler la production locale qu'à protéger le consommateur. C'est le piège principal dont il nous faut aujourd'hui sortir, celui qui aboutit à ce que les intérêts du consommateur national ne soient plus connectés à ceux de l'importation, mais qu'ils soient plutôt complémentaires et étroitement imbriqués avec ceux de la production locale.