

Etat Des Lieux De La Concurrence Au Burundi



Etat Des Lieux De La Concurrence Au Burundi

Published by



CUTS Nairobi

Yaya Court 2nd Floor, No.5, Ring Road Kilimani
P.O. Box 8188-00200, Nairobi, Kenya
Ph: +254.20.3862149, 3862150, 20.2329112,
Fax: +254.20.3862149, Email: nairobi@cuts.org
Web site: www.cuts-international.org/arc

Researched and Written by:

Jean Marie Barambona, (Universit du Burundi), for Association Burundaise des
Consommateurs- Transparency International Burundi (ABUCO-TI Burundi)

With the support of



© CUTS, 2015

First published: February 2015

This report has been produced under a project entitled, 'Accelerating Implementation of EAC Competition Policy and Law' supported by Trade Mark East Africa (TMEA), and implemented by CUTS Nairobi. However, the views expressed in this report are those of the author and do not necessarily reflect the position of CUTS or TMEA. Accordingly, any views and comments on the report may be addressed to the author.

#1505

Table des matières

SIGLES ET ABREVIATIONS	3
INTRODUCTION GENERALE	6
CHAP. 0 LES CARACTERISTIQUES MACROECONOMIQUES DU BURUNDI	8
CHAP. I LE CADRE LEGAL ET INSTITUTIONNEL DE LA CONCURRENCE AU BURUNDI	12
CHAP. II LES DEFIS A L'OPERATIONNALISATION EFFECTIVE DU REGIME ACTUEL DE LA CONCURRENCE	18
CHAP. III LA REGULATION SECTORIELLE DE LA CONCURRENCE ET LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA CONCURRENCE EN GENERAL	25
CHAP. IV LES VIOLATIONS COURANTES DES REGLES DE CONCURRENCE	32
CHAP. V LES POLITIQUES NATIONALES ET LA CONCURRENCE	42
CHAP. VI LES MONOPOLES NATURELS	80
CHAP. VII LES PERCEPTIONS EN RAPPORT AVEC LA CONCURRENCE	87
CONCLUSION GENERALE	99
BIBLIOGRAPHIE	100

SIGLES ET ABREVIATIONS

ABEC	: Association burundaise des exportateurs du café
ACP	: Afrique Caraïbes Pacifique
ALM	: L'Agence de Location du Matériel
AMGI	: l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements
API	: Agence de Promotion des Investissements
APPI	: Accords de Promotion et de Protection des Investissements
ARCA	: L'Agence de Régulation et de Contrôle des Assurances
ARCT	: Agence de Régulation et de Contrôle des Télécommunications
ARFIC	: L'Autorité de Régulation de la Filière Café du Burundi
ARMP	: L'autorité de régulation des marchés publics
ARNO	: l'Organisation Régionale africaine de Normalisation
ASBL	: Associations Sans But Lucratif
BAD	: Banque Africaine de Développement
BBN	: Bureau Burundais de Normalisation et de contrôle de la qualité
BIT	: Bureau International du Travail
BRARUDI	: Brasseries et Limonaderies du Burundi
BRB	: Banque de la République du Burundi
BUCAFE	: Burundi Café
CCN	: Comité Consultatif National
CEEAC	: Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale
CEI	: Commission Electrotechnique International
CEPGL	: la Communauté économique des pays des Grands Lacs
CI/REFES	: Comité Interministériel de suivi des réformes économiques et sociales
CIP	: Comité interministériel de privatisation
CIRDI	: Centre International pour le Règlement des Différends Relatifs aux Investissements
CNAC	: Confédération Nationale des Caféculteurs
CNDD-FDD	: Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces de Défense de la Démocratie
CNUCD	: Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement
COGERCO	: Compagnie de Gérance du Coton
COMESA	: Common Market for Eastern and Southern Africa
COTEBU	: Complexe Textile de Bujumbura
CRDB	: Cooperative Rural Development Bank

CSLP	:	Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la pauvreté
CTE	:	Commission technique d'évaluation
DNCMP	:	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
EAC	:	East African Community
EPA	:	Etablissement Public à caractère Administratif
FIDA	:	Fonds International de Développement Agricole
FP	:	Forums Politiques
FS	:	Forums Stratégiques
GATT	:	General Agreement on Tariffs and Trade
GCP	:	Groupe de Coordination des Partenaires;
GDBG	:	Groupe Sectoriel Bonne Gouvernance
IDE	:	investissements directs étrangers
IDEC	:	Institut de Développement Economique
INSS	:	Institut National de Sécurité Sociale
ISO	:	International Organization for Standardization
ISTEEBU	:	Institut de Statistiques et d Etudes Economiques du Burundi
KCB	:	Kenya Commercial Bank
LNBTB	:	Laboratoire National du Bâtiment et des Travaux Publics
MFP	:	Mutuelle de la Fonction Publique
MFP	:	Mutuelle de la Fonction Publique
NEPAD	:	New Partnership for Africa's Development
NIF	:	Numéro d'Identifiant Fiscal
NPF	:	La nation la plus favorisée
OAG	:	Observatoire de l'Action Gouvernementale
OCIBU	:	Office du Café du Burundi
OIML	:	l'Organisation Internationale de Métrologie Légale
OIT	:	Organisation Internationale du Travail
OLUCOME	:	Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques
OMC	:	L'Organisation Mondiale du Commerce
ONATEL	:	Office National des Télécommunications
ONATOUR	:	Office nationale de la Tourbe
ONG	:	Organisation Non Gouvernemental
ONPR	:	Office national des Pensions et des Risques professionnels
OTB	:	Office du Thé du Burundi
PAGE	:	Projet d'Appui à la Gestion Economique
PDDAA	:	Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture en Afrique

PIB	:	Produit Intérieur Brut
PMA	:	Pays les moins avancés
PME	:	Petites et Moyennes Entreprises
PNE	:	Politique Nationale de l'Emploi
PNIA	:	Plan National d'Investissement Agricole
PNUD	:	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	:	partenariat public-privé
RDC	:	République Démocratique du Congo
REGIDESO	:	Régie de distribution d'eau
RPP	:	Régie des Productions Pédagogiques
RTNB	:	Radio Télévision National du Burundi
SCEP	:	Service chargé des entreprises publiques
SEP	:	Secrétariat Exécutif Permanent
SGS	:	Société Générale de Surveillance
SHTB	:	Société Hôtelière et Touristique du Burundi
SINELAC	:	Société Internationale d'Electricité des Pays des Grands Lacs
SIP	:	Société Immobilière Publique
SIVCA	:	Société Industrielle de Valorisation du Café
SODECO	:	Société de Dépulpage et de Conditionnement du Café
SOGESTAL	:	Sociétés de gestion des stations de lavage
SONICOFF	:	Source Nile's Coffee
SOSUMO	:	Société Sucrière du Moso
SP/CNCA	:	Secrétariat Permanent du Comité National de Coordination de l'Aide
SP/REFES	:	Secrétariat Permanent de Suivi des Réformes Economiques et Sociales
SRDI	:	Société Régionale de Développement de l'Imbo
SYGECO	:	Syndicat General des Commerçants
TEC	:	Tarif Extérieur Commun
TVA	:	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UNFPA	:	United Nations Population Fund
VERRUNDI	:	Verreries du Burundi

INTRODUCTION GENERALE

De façon générale, les objectifs du droit de la concurrence sont :

- Encourager un marché libre et ouvert ;
- Garantir des conditions de concurrence juste et équitable à tous les acteurs du marché;
- Promouvoir une allocation optimale des ressources;
- Maximiser la protection du consommateur ; et
- Assurer la transparence et l'équité dans les procédures réglementaires.

Pour atteindre ces objectifs, les pays mettent en place des politiques visant à maintenir un ordre concurrentiel libéral qui encouragent la libre circulation des marchandises et des services, promeut l'innovation et renforce les capacités de production. La politique en matière de concurrence véhicule donc les principes fondamentaux qui servent de base à une concurrence libre et ouverte, dans l'optique de parvenir à une allocation optimale des ressources et aux avantages qui en découlent.

De façon plus concrète, la libre concurrence suppose la liberté de pénétrer sur le marché et la liberté de se développer et de croître sur le marché. Toutefois, si les enjeux de la politique de la concurrence pour la dynamique et les performances d'une économie sont évidents, il faut savoir où placer la limite entre l'exigence de compétitivité et le souci de protection des consommateurs et d'assainissement du marché.

On peut dire que la bonne politique de la concurrence doit s'inscrire dans la logique d'une concurrence libre et active sur les marchés, de l'importance des droits de la propriété, de la nécessité d'une compétitivité internationale accrue et de la facilitation de l'entrée sur les marchés, le tout dans un contexte de développement qui cherche à corriger les déséquilibres structurels, à promouvoir une croissance rapide et la réduction de la pauvreté. En d'autres termes, la politique de concurrence est fondée sur le double principe de l'efficacité et de la loyauté.

Ainsi, le présent travail consiste à faire un audit de la politique et du droit burundais de la concurrence. Il est questions essentiellement:

- d'analyser et d'évaluer l'adéquation de certaines politiques nationales (économiques, commerciales et sociales) aux principes fondamentaux de la concurrence libre et parfaite ;
- d'analyser le cadre légal existant en rapport avec la concurrence et étudier sa mise œuvre effective ;
- d'analyser le cadre institutionnel existant en matière de la concurrence ;
- de documenter les abus et les écarts relativement notamment aux pratiques anticoncurrentielles (les ententes et les abus de position dominante), contreventions aux règles de protection des consommateurs face à aux actes de concurrence déloyale, contrôle des prix, aux régimes d'autorisation préalable, jouissance des facilités essentielles, etc. ;
- de conduire une enquête pour évaluer les perceptions des acteurs clés en matière de la concurrence ;
- d'identifier les cas de monopoles naturels (dans les domaines comme l'eau, électricité, postes, télécommunications, transport, et autres où l'investissement demande des infrastructures largement importantes) et leur impact sur l'économie nationale.

CHAP. 0

LES CARACTERISTIQUES MACROECONOMIQUES DU BURUNDI

0.1. Données géographiques

Le Burundi est situé entre 28°58' et 30°53' de longitude Est et entre 2° 15' et 4°30' de latitude Sud. Il est délimité par le Rwanda au Nord, la République Démocratique du Congo (R.D.C.) à l'Ouest et la Tanzanie au Sud et à l'Est. Il couvre une superficie de 27834 km² dont 25,654 km² de *terre sèche* et 2,180 km² de l'eau.

Le pays connaît un climat tropical avec une température moyenne annuelle variant entre 17 à 23° et des précipitations annuelles de 1'500 mm en moyenne. Il connaît successivement quatre saisons à savoir la petite saison des pluies (mi-septembre à décembre), la petite saison sèche (mi- décembre à mi-février), la grande saison des pluies (mi-février à mai), la grande saison sèche (de juin à septembre).

0.2. Démographie

La population totale était de 9,850 millions en 2012, avec un taux d'accroissement de 2,4% entre 1990 et 2008¹.

La densité moyenne de la population est d'environ 300 habitants par km². Les centres urbains concentrent 8% de la population totale, 75% de la population urbaine se trouvant dans la ville de Bujumbura².

La structure par âge de la population montre que 46 % de la population est âgée de 0-14 ans, 51,6% de 15-64 ans et 2,5% de 65 ans et plus. La population masculine était (en 2010) de 49,51 % contre 50,49 % de population féminine³.

0.3. Contexte historique

Dès les premières années de l'indépendance, le Burundi sera caractérisé par des cycles de violences interethniques entre Hutus et Tutsis, les deux principales ethnies. Des crises

¹ ISTEERBU, <http://www.isteebu.bi/index.php/economie-en-bref>.

² Idem, http://www.isteebu.bi/images/secteurs/Population%20prov%20et%20comm_10.pdf.

³

UNFPA, http://www.unfpa.org/sowmy/resources/docs/country_info/profile/en_Burundi_SoWMy_Profile.pdf

sociopolitiques entre les deux ethnies auront lieu en 1965, 1972, 1988 et en 1993. Cette dernière, qui semble avoir fait suite à l'assassinat de Monsieur NDADAYE Melchior, premier président hutu et premier président démocratiquement élu, durera plus d'une décennie et laissera derrière elle un peuple meurtri et un pays sans infrastructures ni systèmes de production⁴.

La signature de l'Accord en 2000 et le cessez-le feu de 2003 entre les protagonistes sont considérés comme des étapes décisives du processus de paix engagé quelques années plus tôt. Le CNDD-FDD, alors principal mouvement armé, intégra le Gouvernement et les institutions de transition.

En 2005, les premières élections post-conflits sont tenues et PIERRE NKURUNZIZA, candidat du CNDD-FDD, est élu Président. Il sera reconduit par les élections de 2010. Ces dernières ont été largement contestées par l'Opposition. Alors que le désarmement et la démobilisation des anciens combattants et les efforts de leur réintégration et réinsertion avaient considérablement réduit l'insécurité, un climat de méfiance s'est nouvellement installé et les peurs de la résurgence de violences renaissent de plus en plus dans la population. De nouvelles élections sont attendues en 2015.

Le passé politique du pays affecte considérablement la condition sociale de la population. Certes, le Gouvernement a fait preuve d'initiatives tendant à améliorer la qualité de vie notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé, mais la pauvreté reste une triste réalité. Ainsi, en ce qui concerne l'indice de développement humain, le pays est classé 178^{ème} sur 187 pays⁵. Et l'enquête menée en 2006 auprès des ménages révèle que 67% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté (0,64 dollars EU/jour en milieu urbain et 0,41 dollars EU/jour en milieu rural).

0.4. Contexte économique

Le Burundi se redresse progressivement après une longue et profonde crise sociopolitique qui a régressé considérablement le développement économique. Même s'il reste l'un des pays les plus pauvres au monde, le Rapport le développement humain 2013 du PNUD

⁴ S. MARYSSE et F. VAN ACKER, « Les coûts de la guerre civile au Burundi: «une décennie perdue », in *L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire, 1999-2000, Anvers 2000. Voir aussi C. SCULIER, *Négociations de paix au Burundi. Une justice encombrante mais incontournable*, Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue, Genève, 2007.

⁵ PNUD, Rapport sur le développement humain 2013. L'essor du Sud: le progrès humain dans un monde diversifié.

classe le Burundi à la 11^{ème} position sur la liste des pays ayant réalisé des améliorations impressionnantes. Le PIB par habitant est 251 dollars américains courants.

L'économie reste peu diversifiée étant donné qu'il s'agit d'un petit pays enclavé. Elle reste dépendante du secteur primaire qui occupe 43% du PIB et emploie 90% de main d'œuvre. Ce secteur est dominé par la production du café et du thé. Le secteur tertiaire contribue à 32% du PIB et c'est essentiellement les transports et les télécommunications. S'agissant du secteur industriel, il a connu ces derniers temps une meilleure croissance, surtout la construction, l'industrie minière et l'énergie.

Le commerce international reste déficitaire. La place du café reste prépondérante avec près de 71,20 % des exportations. Il suit ensuite le thé (à peu près 15,6%) et les produits manufacturés (à peu près 9,1%), produits pétroliers et miniers (à peu près 2,2). Les importations sont principalement formées de produits manufacturés (82,8), de produits agricoles (14,2%) et de produits pétroliers et miniers (3%)⁶.

Le pays dispose d'importantes réserves minières. Il possède en effet la 2^{ème} grande réserve de coltan de la région et 6% de réserve mondiale de nickel. Il est également doté de ressources en tourbe (environ 50 millions de tonne), cassitérite, colombo tantalite, hydrocarbures, vanadium, etc⁷.

Toutefois, le manque d'infrastructure, l'enclavement du pays, la main-d'œuvre peu qualifiée, des problèmes persistant de gouvernance, l'environnement encore à améliorer pour l'éclosion du secteur privé, minent le développement économique. Ce contexte étouffe l'économie et fait que les taux de croissance réel du PIB enregistrés soient très peu significatifs (3, 8% en 2010, 4,2% en 2011, 4,8% en 2012 et 5,0% en 2013⁸).

0.5. Secteur privé et climat des affaires :

Le secteur privé est faiblement développé au Burundi. Mais si le pays a fait preuve d'efforts considérables depuis ces dernières années. En effet, alors que le Rapport Doing Business le plaçait aux 160^{ème}, 166^{ème}, 174^{ème}, 177^{ème}, 176^{ème}, 177^{ème}, 169^{ème}, 159^{ème} et 140^{ème}

⁶ Université de Sherbrooke, Perspectives Monde (2010), <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMImportExportPays?codePays=BDI>. Voir également, ISTEERBU, <http://www.isteebu.bi/images/secteurs/Commerce%20Extrieur%202010.pdf>.

⁷ BAD, Burundi, Document de stratégie pays 2012-2016, octobre 2011.

⁸ BAD, Cinquième programme d'appui aux réformes économiques (PARE-V). République du Burundi, Rapport d'évaluation, mai 2012.

position respectivement en 2008 et 2009, 2010, 2011, 2012, 2013⁹. Et dans le Rapport Doing Business 2014, le Burundi occupe le 140^{ème} rang sur un total de 189 économies évaluées¹⁰ suivant le critère de la facilité à faire des affaires. En outre, il est cité parmi les 50 pays ayant réalisé les avancées les plus remarquables dans la période comprise entre 2005 et 2012 et vient à la 8^{ème} position de la liste des 10 économies qui ont le plus progressé dans les réformes tendant à faciliter les affaires¹¹.

Les avancées réalisées par le Burundi s'expliquent essentiellement par les réformes entreprises pour faciliter l'implantation et la conduite des affaires. Les plus importantes réformes concernent la mise en place d'un guichet unique pour la création d'entreprises et les guichets uniques pour le transfert de propriété et l'acquisition des titres de propriétés. A cela s'ajoute des mesures incitatives à l'investissement (appliquées moyennant certaines conditions) notamment l'exonération des frais d'acquisition d'immeubles, crédit d'impôt, facilité d'entrée des matières premières et des biens d'équipement, remise de la TVA sur les biens d'investissement importés, etc¹².

Le secteur privé burundais offre un grand potentiel mais des défis de taille subsistent notamment l'amélioration souhaitable du fonctionnement des administrations et l'éradication de la corruption, le crédit du système judiciaire, l'accès au financement, la fluidité des échanges internationaux, etc.¹³

0.6. Intégration régionale

Le Burundi fait partie de plusieurs communautés régionales. Il est membre du Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA) depuis 1981 et forme avec 11 autres pays une zone de libre échange. Il fait également partie de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) et de la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs. Et plus récemment en juillet 2007, le pays a intégré la Communauté de l'Afrique de l'Est. Dans ce cadre, il forme, avec le Kenya, l'Ouganda, la Tanzanie et le Rwanda, à la fois une union douanière, un marché commun et bientôt une union monétaire avant de cheminer vers la fédération politique.

⁹ Les Rapport Doing Business pour toutes ces années sont téléchargeables sur <http://français.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2014>.

¹⁰ Banque Mondiale. 2013. *Doing Business 2014 : Comprendre les régulations pour les petites et moyennes entreprises*. Washington : Groupe de la Banque mondiale.

¹¹ Ibidem

¹² API, <http://www.investburundi.com/fr/incentives>

¹³ BAD, Département Régional de l'Afrique Centrale, *Environnement de l'investissement privé au Burundi*, 2012.

CHAP. I

LE CADRE LEGAL ET INSTITUTIONNEL DE LA CONCURRENCE AU BURUNDI

Le principal instrument juridique organisant la concurrence est la loi n°1/06 du 25 mars 2010 portant régime juridique de la concurrence. Mais il y a des dispositions aussi pertinentes qu'on retrouve soit dans le code pénal¹⁴, soit dans le code de commerce¹⁵. Mais déjà à l'époque avant l'indépendance, le Burundi était doté d'une législation sur la concurrence.

I.1. Aperçu historique de la réglementation de la concurrence

I.1.1. L'Ordonnance-loi n°41/63 du 24 février 1950 portant répression de la concurrence déloyale

Ce texte, promulgué d'abord pour le Congo-Belge (actuel République Démocratique du Congo), fut rendu exécutoire au Burundi par l'Ordonnance du Ruanda-Urundi n°41/32 du 27 mars 1950.

L'Ordonnance condamnait tous les actes contraires aux usages honnêtes en matière commerciale ou industrielle, de nature à porter atteinte « au crédit d'un concurrent, ou lui enlève sa clientèle, ou d'une manière générale porte atteinte à sa capacité de concurrence » (article 1).

Le texte cite à titre exemplatif une série d'actes considérés comme étant constitutifs de concurrence déloyale. Les sanctions prévues sont à titre principal l'injonction de cesser l'acte querellé et la condamnation au paiement d'amendes en cas refus d'obtempérer. Le juge pouvait également ordonner l'affichage ou la publication du jugement, et en cas de récidive, une peine d'emprisonnement (entre 7 jours et 2 mois) pouvait être prononcée.

Il convient de faire remarquer que l'Ordonnance-loi sous analyse ne prévoyait que des sanctions pénales et ne concernait que les actes de concurrence déloyale supposant une

¹⁴ Loi n°1/05 du 22 avril 2009 portant révision du code pénal du Burundi.

¹⁵ Loi n°1/07 du 26 avril 2010 portant code de commerce du Burundi.

atteinte aux intérêts d'un concurrent, à l'exclusion des pratiques anticoncurrentielles qui portent atteinte au marché en général.

I.1.2. Décret-loi n° 1/045 du 9 juillet 1993 portant dispositions générales du Code de commerce

I.1.2.1. Les principes directeurs

L'un des mérites du code de commerce de 1993 est de poser les principes clés en matière de la concurrence.

La liberté de commerce. L'article 2 précisait que la liberté de commerce a pour contenu la liberté d'entreprendre (c'est-à-dire le droit de se livrer à l'activité commerciale de son choix), la liberté d'exploiter (c'est-à-dire le droit de conduire ses affaires comme on l'entend) et la liberté de la concurrence (c'est-à-dire le droit d'utiliser tous les moyens loyaux pour attirer la clientèle). Mais selon l'article 1, alinéa 2, l'exercice des activités commerciales par certaines catégories de personnes, dont les étrangers, pouvait être soumis à des conditions particulières.

La liberté des prix. L'article 3 énonçait que « Les prix des biens, produits et services sont librement déterminés par le jeu de la concurrence ». Le même article édictait que la liberté de prix pouvait être remise en cause surtout dans secteurs d'activités où la concurrence est limitée. Il donnait également au Ministre ayant le commerce dans ses attributions la possibilité de fixer, pour éviter la hausse des prix « des mesures temporaires motivées par une situation de crise, des circonstances exceptionnelles, une calamité publique ou une situation manifestement anormale du marché dans un secteur déterminé ».

I.1.2.2. Les autres mérites du code de commerce de 1993

Le texte reprecise les actes de concurrence déloyale et sanctionne pour la première fois les pratiques anticoncurrentielles. Le législateur ne semble pas faire de distinction entre concurrence déloyale et pratiques anticoncurrentielles en ce sens qu'il traite les deux aspects sous les mêmes rubriques sans distinction.

Les pratiques anticoncurrentielles prohibées étaient essentiellement les ententes ou actions concertées (sous certaines conditions), et les abus de position dominante et les abus de l'état de dépendance économique (refus de vente, ventes liées, conditions de vente discriminatoire et la rupture de relations commerciales établies, au seul motif que le partenaire refuse de se soumettre à des conditions commerciales anormales lui imposées).

En même temps, les exemples d'actes de concurrence déloyale sont étendus et plus clairement définis.

Les sanctions. Le texte reprenait les sanctions prévues par l'Ordonnance de 1950 tout en les alourdissant. Il introduisait également une série d'infraction contre la concurrence notamment la cessation concertée de travail dans le but de forcer la hausse ou la baisse des salaires ou de porter atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail, le fait, pour tout travailleur ou agent de direction, de communiquer sans autorisation des secrets de fabrication de son entreprise à des personnes étrangères à celle-ci, le fait de faire obstacle à la libre concurrence commerciale ou à l'approvisionnement normal des commerçants détaillants ou du public, le fait d'entraver ou de troubler la liberté des enchères ou des soumissions par des voies de fait, menaces, promesses, fausses nouvelles, ententes sur les prix ou toute action concertée frauduleuse, etc.

Le Conseil de la Concurrence. L'article 68 prévoyait la possibilité (mais non l'obligation) de créer un Conseil de la concurrence. Ce Conseil, qui n'a jamais existé malheureusement était censé « donner des avis techniques au Gouvernement ou aux commissions parlementaires sur les projets ou propositions de lois ainsi que sur toute question concernant la concurrence et les prix ». Les collectivités locales, les organisations professionnelles et syndicales, les organisations des consommateurs agréées, les chambres de commerce, d'industrie, d'agriculture et d'artisanat, étaient habilitées à demander des avis techniques.

La protection du consommateur. L'autre grand mérite du texte sous examen est d'avoir prévu la protection spécifique au consommateur. Le consommateur est considéré par le texte comme partie faible dans ses rapports contractuels et il est organisé une protection particulière à son profit. Cette protection est prévue en rapport notamment avec les contrats relatifs aux biens et aux services, la publicité, la vente des produits et de services au consommateur (obligation d'information, interdiction de clauses abusives, etc.). Le code organisait également l'action judiciaire en cessation des pratiques contraires aux intérêts des consommateurs en reconnaissant le droit d'action individuelle et collective.

Il y a lieu de regretter le fait que cette protection du consommateur ne sera pas reprise par le code de commerce actuel (loi n°1/07 du 26 avril 2010) ou par la loi n°1/06 du 25 mars 2010 portant régime juridique de la concurrence.

I.2. Le contenu de la loi n°1/06 du 25 mars 2010 portant régime juridique de la concurrence

La loi de 2010 sur la concurrence est l'une des plus modernes. Sur le plan théorique en effet, elle intègre toutes les solutions prévues par les législations modernes.

Objet, précisions terminologiques et principes-clés. Dans les premières lignes, le législateur définit l'objectif poursuivi par la loi comme étant de définir les règles applicables en matière de concurrence et de prix, de préciser les obligations des parties prenantes du marché et définit les principaux concepts utilisés. Il pose également le principe de la liberté de commerce et de l'industrie (Articles 1 à 3).

Quelques exceptions et limitations à la concurrence. La loi ouvre la possibilité de restreindre la liberté générale des prix. Cette faculté n'est possible que dans l'hypothèse où « la concurrence par le prix est limitée en raison de la situation de monopole, de difficultés durables d'approvisionnement ou de réglementations particulières des prix. A cet effet, la Commission de la concurrence et les organismes représentant le secteur privé doivent préalablement être entendus » (**article 5**).

Qui plus est, la loi n'est pas applicable aux activités ayant trait aux négociations collectives, à celles des syndicats, et aux actes relevant de la souveraineté de l'Etat ».

Le gouvernement garde la faculté de prendre des mesures visant à faire obstacle à des hausses ou baisses excessives des prix résultant « d'une situation de crise, de circonstances exceptionnelles, d'une calamité ou d'un fonctionnement anormal du marché d'un bien ou d'un service ». Il peut également interdire ou restreindre l'importation d'un produit donné lorsque cette importation cause (ou risque de causer préjudice) ou compromet le démarrage d'une production nationale.

Dans ces deux derniers cas, les mesures dérogatoires doivent être prises dans le respect des engagements internationaux, et après consultation de la Commission de la Concurrence. Et ces mesures doivent toujours être prises à titre temporaire et après enquête (initiée par le Ministre ayant le commerce dans ses attributions, la Commission de la Concurrence ou sur demande de la branche de production intéressée) sur leur opportunité. Les modalités de cette enquête sont déterminées par décret.

Le cadre institutionnel de la concurrence. Les structures institutionnelles qui interviennent dans la concurrence sont le Ministère ayant le commerce dans ses attributions et la Commission de la Concurrence (articles 8 à 16)

Toutefois, la Commission n'est pas encore mise en place. Le projet de décret qui déterminera son organisation et son fonctionnement est encore en discussion. Il est prévu que la Commission sera une autorité administrative indépendante dotée de sa personnalité juridique et d'une autonomie administrative et financière. Les membres (au nombre de neuf) exerceront un mandat de 5 ans non renouvelable et seront choisis dans l'esprit de la représentativité de l'administration, du secteur privé et de la société civile.

Les actes de concurrence déloyale. La loi définit la concurrence déloyale comme étant « tout agissement non conforme aux usages d'une profession commerciale ou non, tendant à attirer la clientèle ou à la détourner d'un concurrent » (article 17). Il est énuméré, à titre d'exemples, des faits qui sont considérés comme étant constitutifs de concurrence déloyale. C'est le cas du dénigrement d'un concurrent, débauchage des clients, désorganisation d'un concurrent, imitation ou copie servile de ses produits, et l'utilisation abusive du savoir-faire acquis par d'anciens salariés chez leur ex-employeur (article 18).

Les pratiques anticoncurrentielles. Le législateur fait la distinction entre les pratiques anticoncurrentielles individuelles et les pratiques anticoncurrentielles collectives.

Les pratiques anticoncurrentielles individuelles prévues sont les clauses de non-concurrence, les reventes à perte, les ventes ou offre de vente avec prime, les refus de vente, les ventes subordonnées, les ventes en boule de neige, les ventes ou achats assortis de conditions discriminatoires, les prix minimum imposés, l'accaparement, les pratiques de dumping, les pratiques para commerciales et les abus de dépendance économique (articles 21 à 35).

Les pratiques anticoncurrentielles collectives prohibées sont les ententes, les abus de position dominante, la concentration et les monopoles (article 36 à 58).

Les dispositions sur les prix et la facturation et l'information commerciale. Le législateur définit ce qu'il convient d'entendre par prix illicites et pratiques illicites en matière de prix et les érige en infraction (article 59 à 61). Il impose également au vendeur l'obligation de facturation (article 62 à 64) et l'obligation « d'avoir une attitude loyale par une

communication correcte des conditions de vente notamment par une bonne information sur les prix pratiqués (article 65 à 69).

Régime répressif. La loi énumère les différents faits constitutifs d'infraction à la concurrence et prévoit les sanctions applicables en l'occurrence des sanctions administratives et des sanctions pénales, étant entendu que les victimes peuvent réclamer des dommages-intérêts suivant les règles de droit commun de la responsabilité civile (article 70 à 98). La procédure de répression des infractions est organisée par les articles 99 à 127. Ces dispositions déterminent les modalités d'enquêtes, d'opérer les saisies, de transaction et de poursuite des pratiques anticoncurrentielles collectives.

CHAP. II

LES DEFIS A L'OPERATIONNALISATION EFFECTIVE DU REGIME ACTUEL DE LA CONCURRENCE

Comme nous l'avons souligné dans les lignes qui précèdent, la législation sur la concurrence existe depuis l'époque coloniale et la loi la plus récente date de 2010. Mais curieusement, la réglementation de la concurrence semble n'avoir jamais existé. Alors que les actes de concurrence déloyale et les pratiques anticoncurrentielles sont monnaies courantes, n'a connu qu'une existence textuelle. Pour l'actuelle législation, son effectivité est minée par une série de défis que nous développons dans les lignes qui suivent.

II. 1. Une loi dont l'entrée en vigueur dépend de la mise en place de la Commission sur la concurrence

L'article 130 *in fine* de la loi précise que « la législation en vigueur demeure applicable jusqu'à la mise en place de la Commission de la Concurrence ». Ce qui revient à dire que l'article 131 de la même loi qui énonce qu'elle « entre en vigueur le jour de sa signature devient un non sens ».

Il est difficile de comprendre comment la Commission n'est pas encore créée, alors que la loi sur la concurrence est vieille de bientôt quatre ans. L'article 9 de la loi de 2010 sur le régime juridique de la concurrence est libellé comme suit « il est institué une commission indépendante de la concurrence [...] ». Le temps utilisé fait penser que la promulgation de la loi et la mise en place de la commission aurait dû être concomitantes.

Selon des entretiens que nous avons menés avec les parties prenantes (acteurs publics et privés et bailleurs de fonds), le retard dans la création de la Commission tient à sa composition. L'article 9 *in fine* dispose que la composition de la Commission doit refléter la « représentation tripartite de l'administration, du secteur privé et de la société civile ». L'article 10 apporte plus de précisions en édictant que la Commission comprend neuf membres dont :

- le Président nommé par décret sur proposition du Ministre ayant le commerce dans ses attributions ;

- deux personnalités désignées par les associations représentatives exerçant ou ayant exercé dans les secteurs de la de la production, de la distribution, de l'artisanat, des services ou des professions libérales ;
- deux membres ou anciens membres de la Cour suprême désignés par le Président de la Cour au terme d'une procédure de sélection compétitive ;
- deux personnes désignées en raison de leur compétence en matière juridique, économique et commerciale sur proposition du Ministre ayant le commerce dans ses attributions et au terme d'une procédure de sélection compétitive ;
- deux spécialistes en matière de concurrence et de consommation désignés par les associations représentatives des consommateurs au terme d'une procédure de sélection compétitive.

Il y a ainsi des difficultés de se mettre d'accord sur les individus devant faire partie de la Commission. Alors que la loi a déjà précisé que la Commission sera une structure indépendante, les spéculations sur sa formation font obstacles à sa création. L'article 30 du projet de décret portant organisation et fonctionnement de la Commission de la concurrence précise que « la rémunération du Président de la Commission, du Vice-président, des rapporteurs et des autres membres permanents du personnel est fixée par décret ». L'article suivant rajoute qu'en plus de leur rémunération, « les membres de la Commission bénéficient de jeton de présence aux sessions dont le montant est fixé par décret ». Ces avantages font naître chez les décideurs politiques la volonté de placer les leurs.

D'ailleurs l'article 4 du projet de décret suscite des interrogations. Alors que l'alinéa 1 énonce que « les associations représentatives des consommateurs et celles représentatives des producteurs, des distributeurs, des artisans, des services ou des professions libérales établissent elles-mêmes les procédures de sélection de leurs représentants », l'alinéa suivant rajoute qu' « en cas d'impossibilité manifeste ou de retard prolongé supérieur à trois mois dans l'organisation et la sélection de ces représentants, le Ministre ayant le commerce dans ses attributions peut, par ordonnance motivée, les sélectionner sur la liste officielle des membres desdites associations ».

II. 2. Une loi qui a besoin de plusieurs mesures d'accompagnement pour son efficacité.

Outre la mise en place de la Commission sur la Concurrence, plusieurs mesures d'accompagnement doivent être prises :

- **Procédures de sélection des représentants des associations.** Alors que le projet de décret portant organisation et fonctionnement de la Commission de la concurrence précise en son article 4 que ces associations établissent les procédures de sélection de leurs représentants, force est de constater que malheureusement, ces associations ne sont pas encore saisies pour fixer lesdites procédures. Par ailleurs, les critères de représentativité ne sont pas définis. Le Gouvernement devrait donc inviter les différentes associations concernées à enclencher la procédure de sélection de leurs représentants dans la commission.
- **Pour la vente ou offre de vente avec prime,** le Ministre ayant le commerce dans ses attributions doit définir les objets ou services de faible valeur pour lesquels l'interdiction est écartée.
- **Pour les concentrations,** le Ministre ayant le commerce dans ses attributions doit fixer **les seuils de chiffres d'affaires** au-delà desquels l'intention d'opérer des concentrations doit préalablement être portée à la connaissance de la Commission de la concurrence.
- **Pour les monopoles,** les pourcentages servant à déterminer si l'on est en présence d'une situation de monopole doivent être établis par le Ministre ayant le commerce dans ses attributions.
- **Pour l'obligation de déclaration de stocks** imposée aux producteurs, importateurs ou distributeurs (article 69), les modalités de mise en œuvre doivent être fixées par voie réglementaire.
- **Les officiers de police judiciaire à compétence restreinte.** L'article 99 de la loi portant régime juridique de la concurrence cite parmi les personnes chargées de constater les infractions sur la concurrence, les fonctionnaires assermentés du ministère ayant le commerce dans ses attributions et les agents assermentés relevant de la commission. Or, l'application de cette disposition doit respecter l'esprit et la lettre de l'article 147, alinéa 1 du code d'organisation et compétence judiciaires qui prescrit que « Le Ministre de la Justice peut nommer, au sein des administrations publiques, des officiers de police judiciaire à compétence restreinte sur proposition du Ministre dont ils relèvent administrativement ». L'alinéa suivant rajoute que « L'acte de nomination détermine leur compétence matérielle et territoriale ».

II. 3. Une loi qui fait suite à une demande extérieure

Le contexte de mise en place de la loi sur la concurrence révèle que le processus a été déclenché par une dynamique extérieure. C'est une loi dont l'élaboration est l'œuvre des bailleurs de fonds notamment à travers le Projet d'Appui à la Gestion Economique (PAGE).

Préparé par un consultant international, il est évident que la loi est calquée sur les législations des pays modernes avec très peu ou pas d'adaptation au contexte local.

Les lenteurs observées dans l'opérationnalisation effective du régime de concurrence instauré par la nouvelle loi renforcent l'idée que les autorités publiques burundaises ont du mal à s'en approprier. A titre exemplatif, la Politique sectorielle du Ministère du commerce, de l'industrie, des postes et du tourisme¹⁶ range l'application de la loi sur la concurrence parmi les actions à mener pour améliorer la compétitivité des entreprises locales. Or, l'on sait que là n'est pas nécessairement l'objectif du droit de la concurrence et la politique de la concurrence n'est pas de permettre aux entreprises locales de faire face à la concurrence des entreprises étrangères. Ce qui est beaucoup plus visé est le marché en ce sens que la politique de concurrence est destinée à maintenir une concurrence saine et loyale sur les marchés. Le but ultime poursuivi est d'encourager l'efficacité économique, l'allocation optimale des ressources, le progrès technique et le bien-être des consommateurs¹⁷.

Par ailleurs, l'enquête réalisée auprès des cadres du Ministère ayant le commerce dans ses attributions et des agences sectorielles de régulations a révélé que ces derniers ignorent le contenu de la loi. C'est également le cas des acteurs privés intéressés pourtant à premier chef par les questions liées à la concurrence comme les associations des professionnels et les membres des professions libérales (y compris les avocats).

Il est important de souligner que le Ministère ayant le commerce dans ses attributions n'a pas de véritable feuille de route pour l'application effective de la loi sur la concurrence. A titre de l'objectif de poursuivre les réformes pour l'amélioration du climat des affaires, la politique sectorielle dudit Ministère cite parmi les actions à mener la publication et la dissémination des textes et lois promulguées en rapport avec le commerce (y compris la loi sur la concurrence). Mais c'est oublier que cette loi ne peut servir à rien présentement, d'abord parce qu'elle n'est toujours pas en vigueur, ensuite parce qu'il faut plusieurs textes d'accompagnement pour son effectivité.

En définitive, le fait que la loi sur la concurrence soit une réponse à une demande extérieure pose un problème de budget. En effet, le cadre institutionnel de la concurrence est appelé à perdurer. Autant dire qu'on aura besoin d'un budget permanent pour la rémunération des

¹⁶ République du Burundi, Ministère du commerce, de l'industrie et du tourisme, Politique sectorielle (2011-2015).

¹⁷ Fondation Robert Schuman, centre de recherches français sur l'Europe, <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0052-la-politique-de-la-concurrence-dans-l-union-europeenne>

membres de la commission et les frais de fonctionnement. Or, aussi longtemps que les acteurs publics intéressés par la concurrence ne seront pas convaincus de l'opérationnalisation du régime de la concurrence, la Commission aura du mal à fonctionner, surtout que certaines personnes rencontrées nous ont affirmé que le gouvernement s'attèle à combattre sur d'autres fronts plus urgents.

II.4. De frappantes contradictions avec des dispositions de la loi n°1 / 05 du 22 avril 2009 portant révision du code pénal

Sous le chapitre des infractions portant atteinte au bon fonctionnement de l'économie nationale, le code pénal burundais érige en infractions certains faits qui préjudicient la concurrence.

Il s'agit d'abord du fait d'amener ou de maintenir, à l'aide de menaces, violences, voies de fait ou manœuvres frauduleuses, une cessation concertée de travail dans le but de forcer la hausse ou la baisse des salaires ou de porter atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail (article 412).

C'est ensuite le fait, pour les travailleurs et agents de direction de communiquer, sans autorisation, des secrets de fabrication de leur entreprise à des personnes étrangères à celle-ci (Article 413).

C'est également le fait de faire obstacle à la libre concurrence commerciale ou à l'approvisionnement normal des commerçants détaillants ou du public, par une action concertée, en faisant usage d'informations inexacts ou tendancieuses ou en faisant usage de menaces, voies de fait, ou en dissimulant les stocks de denrées ou de matériaux (Article 414).

De même, le code sanctionne ceux qui, dans les ventes publiques aux enchères ou dans les adjudications de marchés publics, ont entravé ou troublé la liberté des enchères ou des soumissions par des voies de fait, menaces, promesses, fausses nouvelles, ententes sur les prix ou toute action concertée frauduleuse (Article 415).

Enfin, le code réprime :

- Toute personne qui, agissant pour le compte de l'Etat, des administrations publiques, des collectivités locales, des établissements publics, des entreprises paraétatiques ou d'économie mixte, des organismes bancaires, des unités autogérées de consommation, de production industrielle ou agricole, de tout organisme de droit

privé assurant la gestion d'un service public, passe, à des fins personnelles, un contrat, une convention ou un marché qu'elle sait être contraires aux intérêts économiques fondamentaux de la Nation ;

- Sans autorisation préalable, tout commerçant, industriel, artisan, entrepreneur, ou, en général toute personne, qui passe, même à titre occasionnel, un contrat ou marché avec l'Etat ou l'un de ses organismes visés dans l'alinéa précédent, en mettant à profit l'autorité ou l'influence des agents des organismes précités pour majorer les prix qu'ils pratiquent normalement et habituellement ou pour modifier à leur avantage la qualité des denrées ou des délais de livraison ;
- Sans autorisation préalable, tout intermédiaire non autorisé et qui, sans besoins réels répondant aux nécessités du système de distribution, contribue à la majoration artificielle des prix, modifie à son avantage la qualité des denrées ou perturbe les délais de livraison (Article 416).

Ces infractions sont reprises par la loi sur la concurrence mais les dispositions de ces deux textes sont parfois contradictoires. A titre d'exemples, l'article 412 du code pénal punit la cessation concertée de travail dans le but de forcer la hausse ou la baisse des salaires ou de porter atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail, cumulativement par six mois à deux ans de servitude pénale et d'une amende de cinquante mille francs à cent mille francs. Les mêmes faits sont réprimés par l'article 90 de la loi sur la concurrence à l'aide d'un mois à deux ans de servitude pénale et d'une amende de cent mille francs à cinq millions, ou de l'une de ses peines seulement.

Même les autres infractions ci-haut mentionnées sont punies différemment dans le code pénal et dans la loi sur la concurrence. Ce conflit de lois est difficilement explicable pour deux textes promulgués à moins d'une année d'intervalle. Et il est difficilement soluble, d'autant plus que l'article 87 de la loi sur la concurrence édicte que les infractions à la libre concurrence sont constatées et poursuivies conformément aux règles qu'elle établit, « sans préjudice des dispositions du code pénal ».

Autant dire que la même loi donne primauté aux dispositions du code pénal en cas de conflit. C'est donc un exercice inutile de la part du législateur que de prévoir dans la loi sur la concurrence des sanctions plus fortes différentes de celles prévues par le code pénal.

Enfin, les infractions contenues par la loi sur la concurrence sont réprimées uniquement après mise en demeure de 15 jours restée sans effet (article 87), alors que les mêmes infractions prévues par le code pénal sont réprimées sans mise en demeure préalable.

II.5. Conclusion du deuxième chapitre

La législation sur la concurrence au Burundi existe depuis l'époque coloniale. Le code de commerce de 1993 en a précisé plusieurs contours avant d'être complété par la loi de 2010 sur le régime juridique de la Concurrence. Mais malgré l'existence textuelle de la réglementation sur la concurrence, elle semble n'avoir jamais existé dans la pratique.

La situation est caractérisée par :

- L'absence des textes d'application de la loi actuelle, dont le décret mettant en place la commission de la concurrence, étant entendu que l'entrée en vigueur effective de ladite loi en dépend ;
- L'ignorance du contenu de la législation sur la concurrence, par les acteurs publics et privés de premier plan ;
- Le défaut de conscience, chez les acteurs-clés, des enjeux et des fondements de la réglementation et de la politique de concurrence sur le marché ;
- Absence d'une véritable dynamique interne, le processus de promulgation de la loi ayant été initié et conduit par des bailleurs de fonds ;
- L'absence d'un plan d'action en vue de l'opérationnalisation du régime instauré par la nouvelle loi ;

Un problème de budget se pose également en ce sens que la mise en œuvre effective de la législation sur la concurrence suppose des fonds considérables. Le budget de la commission à elle seule demande des sommes colossales alors que le gouvernement combat à plusieurs fronts, plus prioritaires et urgents.

CHAP. III

LA REGULATION SECTORIELLE DE LA CONCURRENCE ET LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA CONCURRENCE EN GENERAL

III.1. Position du problème

Certains secteurs d'activités économiques sont régulés par des agences ou des structures spécialisées. C'est notamment le cas du secteur financier, des activités d'assurance, des télécommunications, du café, des marchés publics, etc. La lecture parallèle du dispositif mis en place par la loi burundaise sur la concurrence et les textes régissant les structures sectorielles de régulation montre qu'il y a risque d'interférences.

III.1.1. La compétence « répressive » imprécise de la Commission

La compétence répressive de la Commission n'est pas précise. L'article 11 de la loi sur la concurrence se contente d'énumérer les « attributions » de la Commission. Au troisième tiret, il est disposé que la Commission est chargée de « statuer sur les affaires qui sont de sa compétence notamment celles relatives aux pratiques anticoncurrentielles collectives telles que définies par la présente loi ». A son tour, l'article 11 précise que la Commission peut être saisie pour les affaires relevant de sa compétence.

Or, nulle ne part ailleurs, cette compétence n'est circonscrite. L'adjectif notamment utilisé révèle que le législateur dispose à titre indicatif mais rien ne permet de savoir l'étendue et la limite de la compétence de la Commission.

Le projet de décret portant organisation et fonctionnement de la Commission de la Concurrence respectivement à ses articles 8, 4° et 41 prend à son compte le contenu des dispositions précitées, sans plus.

III.1.2. Des attributions concurrentes consacrées par la loi

L'article 11 de la loi sur la concurrence reconnaît aux agences, organes ou autorités de régulation sectorielles compétence en matière de concurrence. L'alinéa 4 assigne à la Commission la mission de « donner des avis à la demande des agences, organes, ou autorités de régulation sectorielle sur les questions relevant de leur compétence ». L'alinéa

suyant rajoute que la Commission a, entre autres, pour mission de « consulter lesdites agences, organes ou autorités de régulation, lorsqu'elle est saisie de demande d'avis relative aux conditions d'exercice de la concurrence dans lesdits secteurs¹⁸ ». L'alinéa 6 rajoute en son tour la mission d' « élaborer, en relation avec lesdites agences, organes et autorités, des modalités de règlement des différends et de transmission des plaintes dont ils pourraient être saisis ».

Il ressort de cet enchevêtrement de relations entre la Commission de la concurrence et les structures de régulation sectorielles, que le silence du législateur peut mener à des contradictions entre leurs décisions respectives.

III.2. Les structures de régulation sectorielles avec compétence en matière de la concurrence

III.2.1. La Banque de la République du Burundi (BRB)

L'article 7 de la loi n°1/34 du 02 décembre 2008 portant Statuts de la BRB inclut parmi les missions de cette dernière le rôle de « réglementer et superviser les banques, les établissements financiers, et les institutions de microfinance ».

Et aux termes de l'article 38 de la loi n°1/017 du 23 octobre 2003 portant réglementation des banques et des établissements financiers « la Banque Centrale est chargée de contrôler le respect par les banques et les établissements financiers des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables et de sanctionner les manquements constatés. Elle examine leurs conditions d'exploitation et veille à la qualité de leurs situations financières. Elle veille au respect des règles de bonne conduite de la profession ».

Il ressort de ces dispositions précitées que les missions de la BRB englobent également celle de veiller sur le respect des règles de la concurrence sur le marché financier et de sanctionner les abus en la matière. La même mission revient également à la Commission de la concurrence dans son rôle globale de régulation de la concurrence dans tous les secteurs d'activités.

Le législateur devrait donc définir des règles de résolution des conflits potentiels entre les décisions de la Commission de la Concurrence et celles de la BRB.

¹⁸ A notre avis, il s'agit d'une simple maladresse puisque vraisemblablement, il s'agit plus d'une faculté qu'une mission.

Il importe de préciser toutefois que la BRB n'a connu jusqu'à présent aucun cas de concurrence déloyale ou de pratiques anticoncurrentielles alors que ce secteur est désigné comme l'un de ceux qui sont les plus caractérisés par des pratiques anticoncurrentielles¹⁹.

III.2.2. Agence de régulation et de contrôle des télécommunications (ARCT)

L'ARCT est régie par le décret n°100/112 du 5 avril 2012 portant sa réorganisation et son fonctionnement.

Les missions de l'ARCT sont fixées par l'article 6 du décret qui dispose qu'elle assure « le contrôle et la régulation du secteur des télécommunications et de faire respecter la réglementation y relative ». Il ressort des litera a, f et h que l'Agence est chargée de créer les conditions d'une concurrence saine et loyale et veiller à son maintien, de veiller à ce que les actions et les pratiques des opérateurs n'aient pas pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence sur le marché des télécommunications, et sanctionner les manquements aux obligations ainsi que les pratiques anticoncurrentielles ».

Il est aussi intéressant de faire remarquer le rôle de l'ARCT dans le contrôle et la supervision de l'interconnexion des réseaux et services de télécommunications ouverts au public. La matière est régie par l'Ordonnance ministérielle n° 730/1056 du 7 novembre 2007 relative à l'interconnexion des réseaux et services des télécommunications ouverts au public.

L'article 15 de l'Ordonnance donne à l'ARCT le pouvoir de « demander à tout moment la modification du catalogue d'interconnexion lorsqu'elle estime que les conditions de concurrence et d'interopérabilité des réseaux et services de Télécommunications ne sont pas garanties ». L'article 16 quant à lui permet à l'ARCT d'exiger des parties la modification des termes d'une convention d'interconnexion « lorsqu'elle estime que les textes applicables ou ses décisions prises en application de ces textes ne sont pas respectés, et lorsque cela est indispensable pour garantir le respect de la loyauté de la concurrence ou l'interopérabilité des services ». Et en cas règlement à l'amiable d'un litige entre parties à une convention d'interconnexion, l'article 26 de l'Ordonnance permet à l'ARCT de pouvoir « s'opposer à tout accord à l'amiable entre deux parties en litiges si ses termes sont contraires à l'intérêt public, notamment lorsqu'ils ont pour conséquence de limiter la concurrence sur un segment important du marché des télécommunications ». A son tour, l'article 29 de la même Ordonnance détermine les actes qui entraînent des sanctions en ce

¹⁹ Entretiens avec le SYGECO.

qui concerne l'interconnexion. Et parmi les éléments de l'énumération figure le « non respect des règles de concurrence ».

Il ressort de ces dispositions qu'en matière de concurrence, l'ARCT et la Commission sur la concurrence, dont le processus de création est en cours vont exercer une compétence concurrente dans le secteur des télécommunications, alors que les procédures et les sanctions prévues sont différentes²⁰.

Les décisions des deux structures pourraient donc aboutir à des solutions contradictoires. Certes, la Commission sur la concurrence n'est pas encore mise sur pied mais il y a lieu de déplorer déjà le fait que rien dans le cadre légal et réglementaire existant ne permettrait pas de résoudre les conflits potentiels entre les décisions des deux structures de régulations dans les matières qui relèvent de leur compétence commune.

III.2.3. L'agence de régulation et de contrôle des assurances (ARCA)

L'ARCA est régie par le décret n°100/150 du 15 mai 2012 portant organisation, fonctionnement de l'Agence de Régulation et de Contrôle des Assurances.

L'ARCA est chargée entre autres d'assurer la surveillance du marché et de contrôler l'application de la réglementation des assurances (article 3). Et parmi les missions spécifiques figure celle « d'instruire les litiges entre assuré et assureurs ou entre assureurs » (article 3). A son article 7, le décret prévoit la création au sein de l'ARCA, d'une Commission de régulation et de supervision des assurances qui peut notamment « sanctionner les entreprises d'assurance conformément à la réglementation ».

Il s'en dégage ainsi que la mission juridictionnelle de la Commission de la Concurrence et celle de l'ARCA se recoupent en ce qui concerne les actes de concurrence déloyale et les pratiques anticoncurrentielles. Et comme pour les agences de régulation sectorielles précédentes, la loi sur la concurrence et le projet de décret sur la Commission de la concurrence ne tiennent pas en compte les éventuelles contradictions possibles entre les interventions de la Commission de la concurrence et celles de l'ARCA.

²⁰ Voir articles 99 et suivants de la loi n°1/06 du 25 mars 2010 portant régime juridique de la concurrence et les articles 7 et suivants du décret n°100/112 du 5 avril 2012 portant réorganisation et fonctionnement de l'ARCT.

III.2.4. L'autorité de régulation des marchés publics (ARMP)

L'ARMP est prévue par l'article 13 de la loi n° 1/01 du 4 février 2008 portant code des marchés publics du Burundi. Elle a été créée par le décret n°100/119 du 07 juillet 2008 qui détermine son organisation et son fonctionnement.

Parmi les missions de l'ARMP figure celle de prononcer « les sanctions pécuniaires et/ou d'exclusion temporaire ou définitive [...], à l'encontre des acteurs du secteur privé, en cas d'atteinte par ces derniers à la réglementation applicable ... » (art.14, lit.I).

L'article 144 du code des marchés publics prévoit un certain nombre d'actes qui sont sanctionnés par l'ARMP. Parmi les éléments de l'énumération, les actes suivants intéressent particulièrement la concurrence :

- procéder à des pratiques de collusion entre soumissionnaires afin d'établir les prix des offres à des niveaux artificiels et non concurrentiels et priver l'Autorité Contractante des avantages d'une concurrence libre et ouverte;
- procéder à des pratiques visant sur le plan technique à instaurer un fractionnement du marché ou à influencer sur le contenu du dossier d'appel d'offres;
- Avoir recours à la surfacturation et/ou à la fausse facturation; de la procédure d'appel d'offres;
- participer pendant l'exécution du marché à des actes et pratiques frauduleuses préjudiciables aux intérêts de l'Autorité Contractante, contraires à la réglementation applicable en matière de marché public et susceptibles d'affecter la qualité des prestations ou leur prix ainsi que les garanties dont bénéficie l'Autorité Contractante.

Il est frappant de constater que la Commission de la concurrence serait tout autant compétente pour sanctionner les mêmes faits. La Commission aura la compétence générale de sanctionner les actes de concurrence déloyale et les pratiques anticoncurrentielles sur le marché national, alors que l'ARMP exerce la même compétence, réduite aux actes ou pratiques relatifs liés aux marchés publics.

Certes l'article 14 litera o précise que l'ARMP est chargé de « recevoir et transmettre aux autorités compétentes les cas de violations constatées de la réglementation pénale, fiscale, de la fonction publique et de la concurrence » (c'est nous qui soulignons), mais en matière de concurrence dans le domaine des marchés publics, aucune disposition ne permet de faire le départ entre les champs de compétence de l'ARMP et de la Commission de la concurrence au regard de leur pouvoir de sanction.

III.2.5. L'Autorité de Régulation de la Filière Café du Burundi (ARFIC)

L'ARFIC est un Etablissement public à caractère Administratif (EPA) créé par le décret n° 100/99 du 01^{er} juin 2009 qui fixe ses missions, organisation et fonctionnement. Elle remplace l'Office du Café du Burundi « OCIBU ».

Sa mission globale est d'assurer la réglementation, la supervision et le contrôle des diverses professions de la filière café. Elle est ainsi garante du respect des règles de jeu sur le marché du café.

La lecture des missions spécifiques de l'ARFIC révèle qu'elle peut intervenir de résoudre des conflits nés de la concurrence. Elle est chargée en effet, entre autres, « de surveiller le secteur café en faisant respecter les codes de conduite mis en place au niveau de la filière café », « de jouer le rôle de conseil arbitral entre les opérateurs de la filière café burundaise » et « d'assurer la surveillance du secteur café et l'arbitrage en matière des conflits techniques dans l'industrie »²¹.

Les recherches que nous avons effectuées n'ont révélé aucune affaire déjà tranchée par l'ARFIC. Mais dans l'avenir, rien n'empêcherait qu'elle soit amenée à connaître des cas de violation des règles de concurrence saine dans la filière café, puisque cela rentre dans ses missions.

Encore une fois, des conflits seraient possibles entre les décisions de la Commission de la concurrence et les décisions de l'ARFIC dans la mesure où les deux sont concurremment compétentes pour sanctionner les cas de violations des règles de la concurrence sur le marché du café.

III.3. Conclusion du troisième chapitre

La Commission sur la concurrence n'est pas encore mise en place au Burundi. Mais le projet du décret censé déterminer son organisation et fonctionnement existe déjà. En ce qui est de sanctionner les manquements des acteurs du marché aux règles de la concurrence, la Commission exercera une compétence globale sur tous les secteurs d'activités, y compris ceux qui sont couverts par des structures de régulation sectorielles.

Or, il y a déjà des structures de régulation sectorielle qui sont déjà fonctionnelles et comprennent dans leurs missions la régulation et le contrôle de la concurrence dans leurs

²¹ Voir Décret n° 100/99 du 01^{er} juin 2009 portant missions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation de la Filière Café du Burundi.

secteurs respectifs. Ce faisant, elles ont le pouvoir de sanctions les actes de concurrence déloyale et les pratiques anticoncurrentielles dans les mêmes secteurs d'activités.

Les structures sectorielles de régulation n'ont pas jusqu'à présent eu à sanctionner des violations des règles de concurrence, d'abord parce que les acteurs ne comprennent pas les enjeux de la concurrence et ne sentent pas en conséquence le poids du préjudice en cas d'actes de concurrence déloyale ou de pratiques anticoncurrentielles, ensuite parce que les structures de régulations n'ont aucune expertise en matière de concurrence alors que le pouvoir de s'autosaisir est reconnu à certaines d'entre elles.

Le problème majeur est que l'élaboration du projet de décret ne semble pas avoir tenu en considération les attributions des structures de régulations sectorielles. Ceci est d'autant plus vrai qu'elles n'ont pas été associées à l'élaboration dudit projet. Les cinq agences/autorités de régulation sectorielle que nous avons rencontrées nous ont affirmé ne pas être suffisamment informées sur le processus de mise en place de la Commission de la concurrence.

Pour éviter des décisions et des démarches contradictoires le moment venu, le Ministère ayant le commerce dans ses attributions devrait discuter et décider avec les structures sectorielles de régulation des attributions et des missions de chacune d'entre elles en ce qui concerne la concurrence dans son secteur d'intervention et proposer ensuite les réformes conséquentes.

CHAP. IV

LES VIOLATIONS COURANTES DES REGLES DE CONCURRENCE

Au Burundi, certaines violations des règles de concurrence sont plus courantes que les autres. Dans les lignes qui suivent, nous allons mettre en évidence les pratiques anticoncurrentielles les plus couramment rencontrées. La priorité n'a pas été donnée aux pratiques les plus récurrentes, mais sur celles qui engendrent des conséquences plus graves sur le marché et sur les intérêts des consommateurs. Et ces pratiques varient d'un secteur d'activités à un autre.

IV.1. Le secteur financier

Au Burundi, le marché financier a été libéralisé à partir de la fin des années 80. Ainsi, à cette époque, la Banque centrale a entrepris des réformes profondes de sa politique monétaire et du crédit en rapport avec les objectifs de libéralisation financière.

Comme le souligne Ferdinand BARARUNZUZA, « les principaux volets de cette réforme ont porté sur l'abandon du système des accords préalables, la libération des taux d'intérêt créditeurs et débiteurs, l'instauration d'un marché des certificats du Trésor, l'adoption d'un taux unique de refinancement suite à la suppression des taux historiques, la mise en place du système des réserves obligatoires et des plafonds de refinancement²² ».

Le Gouvernement poursuit ses efforts de développer un secteur financier sain, performant efficace et inclusif au service du développement du secteur privé, de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté. C'est l'objectif de la Stratégie nationale de développement du secteur financier²³. Le troisième axe vise à « approfondir le secteur financier ». Plus particulièrement, il est question d'assurer un meilleur accès aux services financiers à un coût raisonnable, surtout pour les PME, les agriculteurs et les classes défavorisées.

²² Ferdinand BARARUNZUZA, *Analyse de la gouvernance du système financier burundais*, IDEC, http://spip.idecburundi.org/IMG/pdf/Ferdinand_gouvernance_du_systeme_financierx-2.pdf

²³ République du Burundi, Ministère des Finances, Stratégie nationale de développement du secteur financier (2011-2017), élaboré par le Comité national mis en place par l'ordonnance n° 540/785 du 18 mai 2010 du Ministère ayant les finances dans ses attributions.

Si l'ambition de la Stratégie nationale de faciliter l'accès aux sources de financement est louable, il reste vrai que les institutions financières jusqu'à présent font des ententes illicites pour fixer des taux d'intérêts communs pour les prêts à la clientèle. Ceci ne sert pas bien évidemment les intérêts des consommateurs en ce sens qu'il est fait obstacle à la libre et saine concurrence. Sans pour autant vouloir discuter les implications des faibles/forts taux d'intérêts qui appellent un tout autre débat, il y a lieu de déplorer le fait que ces ententes horizontales soient conclues avec la « bénédiction » de tous les acteurs, y compris la BRB.

En effet, des témoignages concordants nous ont affirmé que très récemment, les banques d'origine sous-régionale (KCB, CRDB) nouvellement installées sur le marché financier burundais voulaient pratiquer des taux débiteurs largement inférieurs à ceux pratiqués par les banques déjà sur place. Les premières auraient été obligées de rentrer dans l'entente déjà formée par les dernières, par laquelle les banques s'interdisent de se faire concurrence en deçà d'un certain seuil en ce qui est de la fixation des taux d'intérêts sur les crédits dégressifs à court et à long terme.

Les mêmes ententes illicites ont été observées dans le domaine des assurances. Les compagnies d'assurance se sont organisées ensemble pour revoir à la hausse et harmoniser la tarification des produits qu'elles offrent²⁴.

IV.2. Dans le secteur des marchés publics

Dans le domaine des marchés publics est dominé par deux types de pratiques anticoncurrentielles à savoir les pratiques para commerciales et les pratiques de collusion des soumissionnaires.

Les pratiques para commerciales : elles se révèlent par la participation aux concours à titre des marchés publics par des organisations à caractère non commercial. Ces dernières années en effet, des associations sans but lucratif (ASBL) participent à des marchés publics où elles concourent avec des entreprises commerciales. Bien que l'article 1, alinéa 3 dispose que « les associations sans but lucratif n'ont accès aux procédures concurrentielles d'accès à la commande publique que dans l'hypothèse où la compétition ne s'exerce qu'entre elles », cette disposition n'est pas suivie dans la pratique.

²⁴ Ligue Burundaise des Droits de l'Homme-ITEKA, http://www.ligue-iteka.africa-web.org/article.php3?id_article=3611.

En effet, avec la montée en puissance des associations de développement, par opposition aux associations à caractère humanitaire, qui entrent en compétition avec des entrepreneurs commerciaux, ces derniers se plaignent du préjudice qui résulte de cette paracommercialité. Les associations bénéficient de nombreux avantages notamment le non assujettissement aux impôts, exonérations, absence d'obligations commerciales, etc. Il est donc évident que les offres des entrepreneurs commerciaux, qui doivent tenir compte des nombreuses charges, seront financièrement moins intéressantes.

La paracommercialité associative au Burundi pose un double problème qui est à la fois d'ordre juridique et fiscal.

Sur le plan juridique, alors que la disposition précitée du code des marchés publics semble reconnaître aux ASBL la légitimité de participer aux marchés publics à condition que cette faculté soit mentionnée dans les statuts, l'article 2 du décret-loi n°1/11 du 18 avril 1992 portant cadre organique des associations sans but lucratif énonce par contre que « L'association sans but lucratif est celle qui ne se livre pas à des activités commerciales ou industrielles et dont l'objet principal n'est pas de procurer à ses membres un profit matériel ou pécuniaire ».

Ces dispositions sont contradictoires et le cadre légal des associations sans but lucratif est anachronique, le contexte de guerre civile de 1993 ayant provoqué la naissance d'un nombre impressionnant d'ONG locale et une forte implantation d'ONG internationale²⁵. Le rôle économique et social de ces ONG demeure important et la plupart d'entre elles exerce effectivement des activités à caractère typiquement commerciale surtout dans les domaines de la construction, de l'agri-élevage, du renforcement des capacités, du tourisme, de l'événementiel, de l'enseignement, etc. Généralement, ces ONG (locales et internationales) se comportent comme des agences d'exécution et participent, à côté des acteurs commerçants.

Au bout du compte, il ne serait pas souhaitable de renier la paracommercialité aux ONG mais il est plus qu'urgent de revoir la législation applicable. Les ONG devraient avoir le droit d'exercer des activités de nature commerciale, mais elles seraient alors soumises au droit commun du code de commerce et auraient l'obligation de mentionner dans leurs statuts l'exercice habituel de ces activités. Ainsi, tout en admettant que les ONG puissent exercer des activités commerciales à titre habituel sans pour autant avoir la qualité de commerçant,

²⁵ Eva PALMANS, *L'évolution de la société civile au Burundi*, Anvers, Avril 2006, <http://www.ua.ac.be/objs/00151014.pdf>.

il faudrait néanmoins qu'elles supportent les mêmes contraintes et soient régies par les mêmes règles que les entreprises commerciales²⁶

Sur un plan fiscal, la concurrence entre les entreprises commerciales et les ONG ne peut être légitime que lorsque ces dernières sont assujetties aux impôts et taxes commerciaux. Encore une fois ici, le cadre légal n'est pas clair. La loi n°1/02 du 24 janvier 2013 relative aux impôts sur le revenu précise à son article 85 que « sont également assujettis à l'impôt sur les bénéfices des sociétés, [...] toute autre entité, quels que soient sa forme, son but ou le résultat et le résultat de ses activités, se livrant à une exploitation ou à des opérations à caractère lucratif ». Cette disposition ne saurait pas s'interpréter comme étant automatiquement applicable à une ONG locale qui participe ponctuellement aux marchés publics sans en faire une activité habituelle.

IV.3. Le secteur des télécommunications

Le secteur des télécommunications fut longtemps sous le monopole de l'Etat avec un seul opérateur, l'ONATEL, à actionnariat totalement public. Ce n'est qu'avec le décret-loi n°1/011 du 4 septembre 1997 portant cadre organique sur les télécommunications que le secteur sera libéralisé.

Aujourd'hui, le secteur a changé de visage et plusieurs opérateurs se disputent le marché. Pour les opérateurs privés du secteur, l'un des obstacles évoqués est le fait que l'ONATEL détient des infrastructures de réseaux que les autres sont obligés d'utiliser pour être opérationnels. Comme cela est relevé par la BAD, « les nouveaux entrants dans le secteur des télécommunications se greffent souvent sur les infrastructures du plus ancien des opérateurs, la société publique ONATEL²⁷ ». Or, l'ONATEL peut refuser de coopérer ou imposer des conditions contractuelles exorbitantes. Jouissant des « facilités essentielles », l'ONATEL peut facilement empêcher un concurrent d'entrer sur le marché ou faire en sorte que le concurrent soit dans des conditions concurrentielles désavantageuses et intenable.

²⁶ Colas AMBLARD, *Activités économiques et commerciales des associations*, Étude 246, Lamy Associations. Voir aussi Colas AMBLARD, *Concurrence et paracommercialisme. Les questions liées à la coexistence des acteurs économiques, à but lucratif ou non, sur un même marché constitueront un enjeu majeur dans les années à venir. Comment faire valoir les spécificités associatives sans revendiquer un traitement de faveur ?*, Juris Association, n° 384 - 15 septembre 2008.

²⁷ African Development Bank et United Nations Economic Commission for Africa, *Perspectives économiques en Afrique*, 2009, Notes par pays: Volumes 1 et 2.

Comme définie par Frédéric MARTY²⁸, lui-même prenant à son compte la définition de Michel BAZEX²⁹, la notion de facilité essentielle recouvre l'ensemble des installations (matérielles ou non), détenues par une entreprise dominante, qui s'avèrent non aisément reproductibles et dont l'accès est indispensable aux tiers pour exercer leurs activités sur le marché.

C'est l'hypothèse dans laquelle une entreprise dispose d'un monopole sur une infrastructure quelconque et en même temps exploite un service à partir de cette infrastructure. L'abus peut alors être constitué soit par un refus injustifié de l'accès à l'installation, soit par un prix non proportionné, non orienté vers les coûts, et non transparent ou discriminatoire³⁰.

La théorie des facilités essentielles intervient pour de garantir la concurrence sur un marché par la restriction des droits de propriété du titulaire de la facilité jugée essentielle pour intervenir sur ce marché. En effet, dans les autres pays comme en Europe et aux Etats Unis³¹, la réglementation et la jurisprudence en matière d'accès aux facilités essentielles de l'opérateur antérieurement arrivé sur le marché consiste à remettre en cause les droits de propriété de l'opérateur sur une partie de ses actifs. Il s'agit pratiquement de limiter ses droits d'usage à travers l'obligation de fournir à ses concurrents un accès sur certaines infrastructures selon des conditions imposées (prix, modalités techniques, ...).

En ce qui concerne l'interconnexion, elle est organisée par l'ordonnance ministérielle n° 730/1056 du 7 novembre 2007 qui a l'ambition de « de fixer les règles et modalités d'interconnexion des réseaux et services de télécommunications ouverts au public ainsi que les conditions administratives, techniques et commerciales sur la base desquelles, les opérateurs en présence et futurs établissent les accords leur permettant d'interconnecter leurs réseaux » (article 1, alinéa 1)

²⁸ F. MARTY, Le recours à la théorie des facilités essentielles dans la pratique décisionnelle des juridictions concurrentielles :

Ambiguïté du droit et régulation de la concurrence, CNRS, 27 mars 2009, Paris.

²⁹ M. Bazex, « Entre concurrence et régulation, la théorie des facilités essentielles », *Rev. Conc. Consom.* January–February 2001, p. 37

³⁰ Voir TEMPLE LANG John, « Defining legitimate competition: companies' duties to supply competitors and access to essential facilities », *Fordham International Law Journal*, 1994, vol. 18, p 439, HOVENKAMP Herbert, « IP and antitrust, an analysis of antitrust principles applied to intellectual property law », *Aspen Publishers*, 2002, Page 10-19.

³¹ Th. PENARD, L'accès au marché dans les industries de réseau : enjeux concurrentiels et réglementaires, *Revue internationale de droit économique*, N°2/3, 293-312, 2002, P. AREEDA, « Essential facilities : an epithet in need of limiting principles », *Antitrust Law Journal*, 1989-1990, vol. 58, Th. COTTER, « Intellectual property and the essential facilities doctrine », *The antitrust bulletin*, 1999, vol. 44, D. GERADIN, « Limiting the scope of article 82 EC : what can the EU learn from the US Supreme Court judgment in Trinko in the case of Microsoft, IMS and Deutsche Telekom. », *Common Market Law Review*, December 2005.

L'objectif poursuivi est triple. Il est question d' « associer l'ensemble des réseaux et services au sein du réseau national burundais », de « garantir l'efficacité technique de ce réseau aux meilleures conditions économiques » et de « favoriser l'émergence des services utilisant les infrastructures des réseaux existants » (article 1, alinéa 2).

Mais le constat est que des conflits entre les opérateurs sont récurrents et causent parfois de graves préjudices aux consommateurs³².

IV.4. Dans le commerce de certains produits

Le commerce du sucre. Au Burundi, le sucre est localement produit par la SOSUMO qui est une entreprise entièrement publique. Depuis 2007, la commercialisation du sucre est libérale. C'est l'œuvre de l'Arrêté 124/VP/12 du 07 août 2007³³ relatif à la commercialisation du sucre. Jusqu'à cette date, une Commission Interministérielle était chargée d'étudier le marché du sucre et fixait les prix de gros et de détail. Comme il ressort de l'étude réalisée par le PAGE³⁴, le souci derrière la libéralisation était d'éviter les pénuries de sucre, et de permettre que le prix du sucre suive de plus près les prix du marché mondial. Il était également attendu que la libéralisation de la commercialisation du sucre aide notamment à faire émerger des importateurs de sucre, ce qui allait favoriser la concurrence entre le sucre de la SOSUMO et le sucre importé.

Comme le fait remarquer Ephrem NIYONGABO³⁵, l'importation du sucre n'a pas suivi la libéralisation et le monopole de la SOSUMO se maintient. Comme le souligne le même auteur, « l'Etat fait tout pour inhiber l'émergence de la concurrence en vue de protéger la SOSUMO qui, conformément même aux missions essentielles des entreprises publiques, est chargée d'une dimension sociale importante, à savoir la satisfaction de besoins sociaux fondamentaux à moindre coût entre autres ³⁶». Ainsi, malgré l'annonce de la libéralisation de la filière sucre, force est de constater que l'Etat continue à fixer les prix et à décourager de nouveaux acteurs sur le marché en abusant de sa position dominante.

³² Journal IWACU, « L'ARCT : une institution aux missions difficiles », 8 septembre 2013, article disponible sur <http://www.iwacuburundi.org/index.php/larct-une-institution-aux-missions-difficiles/>

³³ Arrêté n°124/VP/2007 du 07/août/2007 du deuxième Vice- président de la République relatif à la commercialisation du sucre.

³⁴ PAGE, *Etude diagnostique de la compétitivité de la stratégie de développement de la filière sucre au Burundi*, août 2007.

³⁵ Ephrem NIYONGABO, « La problématique de commercialisation du sucre au Burundi », *RIDEC*, volume 3, N°11. Novembre 2011, p.11.

³⁶ *Ibidem*.

Pour le moment, une société privée est en cours d'installation mais il y a lieu de se demander si la concurrence sera possible au regard des facilités essentielles (vastes plantations de canne à sucre réalisées avec l'appui des bailleurs de fonds notamment la BAD³⁷) dont dispose la SOSUMO et son appui financier par l'Etat.

Le commerce des boissons. Le secteur des boissons alcoolisées et non alcoolisées est dominé par la BRARUDI qui occupe la part léonine du marché. Ce marché est caractérisé par l'absence de concurrence en raison de la fixation des prix minimum. Les minima des prix des produits BRARUDI sont en effet indirectement fixés par l'Etat dans le cadre de son interventionnisme déguisé.

Mais plus grave encore, la population burundaise a assisté ces derniers temps à des ventes, par la BRARUDI, avec des conditions discriminatoires. Certains commerçants peuvent bénéficier des prix de faveur très réduits dans ce que la BRARUDI appelle « promotion ». Les consommateurs vont alors affluer là où les prix sont plus bas. Il en résulte un grand préjudice pour les autres détaillants qui s'approvisionnent à des conditions inégalitaires et discriminatoires³⁸.

Le commerce des produits pharmaceutiques. Le problème qui se pose dans le secteur concerne les actions caractéristiques d'abus de position dominante dont la Mutuelle de la Fonction Publique (MFP), organisme public de sécurité sociale se rend coupable. Créée par le décret n° 100/107 du 27 juin 1980 pour assurer la gestion du régime d'assurance maladie, elle va se lancer plus tard dans la commercialisation des produits pharmaceutiques. Ainsi, en même temps que la MFP travaille en partenariat avec des pharmacies privées, elle possède ses propres pharmacies et à l'ambition de les multiplier³⁹.

Deux problèmes majeurs se posent au regard de la concurrence entre la MFP et les pharmacies privées. Premièrement, pour les pharmacies collaborant avec la MFP, les bénéficiaires des prestations ne peuvent se faire servir par les pharmacies privées que lorsque lorsqu'il est établie que le produit n'est pas disponible dans les stocks des officines

³⁷

http://sosumoburundi.com/index.php?option=com_content&view=article&id=46:accueil&catid=25:accueil

³⁸ Africa Generation News – Burundi, L'Economie au Burundi (en 2012), <http://burundi-agnews.org/wp-content/uploads/2013/04/bdieconomie2012.pdf>.

³⁹ Assemblée Nationale du Burundi, Commission des Affaires Sociales, du Genre, du Rapatriement, de l'Egalité des chances et de la lutte contre le SIDA, Rapport-Synthèse : Enquête parlementaire sur les prestations de la Mutuelle de la Fonction Publique, novembre 2012. Voir aussi www.mfpburundi.org.

de la MFP. Cette situation décrite par les pharmaciens⁴⁰ restreint la concurrence entre les pharmacies privées et les pharmacies de la MFP.

Deuxièmement, ces derniers temps, les opérateurs qui souhaitent investir dans les officines se heurtent à l'opposition du Ministère ayant la santé dans ses attributions qui prétend que le marché est saturé dans les grandes agglomérations. Un nouvel entrant se verra donc refuser la possibilité de s'implanter à l'endroit de son choix. Mais curieusement, la même fermeté n'est pas opposée à la MFP qui peut jouir de la plus grande liberté pour choisir les emplacements de ses officines.

En dernière analyse, il convient de faire observer que le projet de décret sur l'exercice de la pharmacie au Burundi réserve la propriété des officines aux seuls pharmaciens. L'article 94 du projet de loi précise que « le pharmacien doit être propriétaire de l'officine dont il est titulaire ». Selon cette disposition, la détention des officines sera réservée aux seuls pharmaciens ou aux seules personnes morales composées de pharmaciens, étant donné que l'article 96 du même projet à son tour interdit toute participation d'un non pharmacien dans l'actionnariat d'une officine.

Pourtant, Alors que l'article 9 du décret n°100/150 du 30 septembre 1980 (le texte actuellement en vigueur) exige seulement que le gérant responsable d'une pharmacie soit pharmacien, la propriété pouvant revenir à un entrepreneur non pharmacien.

Si le décret était adopté, en consacrant l'indivisibilité de la propriété et l'exploitation d'une officine, le législateur burundais retiendrait une solution anticoncurrentielle qui n'existe en aucun autre pays de la Communauté de l'Afrique de l'Est d'abord et qui est contesté dans les pays du monde où elle est consacrée, comme au sein de l'Union européenne⁴¹.

Dans les autres pays de l'EAC précisément, toute personne est libre d'investir sans restriction dans l'art pharmaceutique à condition que la responsabilité de la pharmacie soit confiée à un pharmacien.

⁴⁰ RTNB, Le président de l'ordre des pharmaciens dénoncent la concurrence déloyale faite par la Mutuelle de la Fonction Publique, 24 Mai 2011.

⁴¹ Voir Lettre de mise en demeure envoyée à la France en date du 21 mai 2007, voir sur <http://www.lepharmacien.fr/mai-2007/europe-la-france-au-pied-du-mur.html>, http://www.afds.fr/fr/images_db/interventiondvi-13-06-2008.pdf. En France, dans son rapport au Président de la République, la commission Attali propose de « permettre à des tiers d'investir sans restriction dans le capital des officines aux côtés de pharmaciens, à la seule condition qu'un pharmacien tienne toujours la pharmacie (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000041/0000.pdf>)

Au Rwanda, l'Arrêté ministériel n°20/15 du 3 mai 2005 déterminant les conditions d'ouverture et les modalités d'exploitation et de transfert d'une pharmacie détaillante et d'un comptoir pharmaceutique précise en son article 4 que le dossier de demande d'ouverture d'une pharmacie détaillante doit comporter entre autres :

- « 1° la lettre de demande d'autorisation signée par le propriétaire ou par la personne légalement autorisée à agir au nom de l'établissement avec le sous couvert du Préfet de la Province ou du Maire de la Ville de Kigali ;
 - 2° le curriculum vitæ du pharmacien responsable ou du responsable du comptoir pharmaceutique ;
 - 3° la copie certifiée conforme à l'original du diplôme du pharmacien responsable
- ».

Cette disposition à elle seule montre que la propriétaire d'une pharmacie détaillante (ou officine) ne doit pas être un pharmacien. Et l'article 6 du même arrêté lève toute équivoque en disposant que « Lorsque le pharmacien travaille pour le compte de tiers, la demande d'ouverture doit être accompagnée d'un acte consacrant cette collaboration et dénommé « Contrat type de partenariat » signé conjointement par le pharmacien responsable et la personne légalement autorisée à agir au nom de l'établissement ».

Dans le même ordre d'idées, l'article 4 de l'Arrêté ministériel n°20/12 du 3 mai 2005 déterminant les conditions et modalités d'ouverture et d'exploitation des établissements pharmaceutiques de gros énonce que « Le dossier de demande doit être accompagné d'un « Contrat type de Partenariat » signé conjointement par le pharmacien et la personne légalement autorisée à agir au nom de l'établissement, dans lequel il est stipulé que le Pharmacien d'un établissement pharmaceutique de gros doit être investi de l'autorité pour exercer correctement ses responsabilités ».

Au Kenya, l'article 20 (1) de "The Pharmacy And Poisons Act, 2009" énonce que "no person shall carry on the business of a pharmacist unless the name and certificate of registration of the person having control of the business are conspicuously exhibited in the premises in which the business is carried on". Il ressort de cette disposition que l'exploitant d'une pharmacie ne doit pas être propriétaire. Il suffit simplement que la personne qui assure la responsabilité de la pharmacie soit un pharmacien enregistré comme tel dans l'ordre des pharmaciens.

En Ouganda, l'article 11 (2) du "Pharmacy and drugs Act", édicte que "No person shall cause or permit any premises to be open to the public for the sale of drugs under the description "pharmacy", "dispensary", "chemist" or "drug store", or any similar description, unless a pharmacist is on the premises and is supervising the activities carried on". Encore, il n'y a aucune indivisibilité entre propriété et exploitation d'une pharmacie.

En Tanzanie, le Tanzanian Pharmacy Act (2011) précise en son article 43 (1) que "43.-(1) A person shall not carry the business of pharmacist unless that person is a pharmacist or is in association with a pharmacist.". Cette disposition permet l'association d'un pharmacien avec des personnes non pharmaciennes pour détenir une pharmacie. La seule exigence est que le nom du pharmacien qui contrôle la pharmacie soit clairement visible dans les enceintes de la pharmacie (article 43(3) « A permit to practice and a certificate of registration of a Pharmacist having control of the business shall be conspicuously exhibited in the premises»).

En définitive, un fort plaidoyer devrait être mené pour éviter que le décret soit promulgué en l'état.

CHAP. V

LES POLITIQUES NATIONALES ET LA CONCURRENCE

V.1. LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT EN GENERAL

La politique nationale de développement du Burundi est véhiculée essentiellement par deux documents à savoir la Vision « Burundi 2025 » et le deuxième Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLPII).

V.1.1. La Vision « Burundi 2025 » et la concurrence

Adopté en 2011, la Vision « Burundi 2025 » a pour ambition de « doter le Burundi d'un efficient instrument de planification du développement à l'horizon d'une génération, afin d'élaborer des politiques et stratégies pour un développement durable ».

Les défis. Le document identifie un certain nombre de défis à relever. Il s'agit :

- Reconstruire l'unité nationale et rétablir une nation sécurisée ;
- Maîtriser la croissance démographique et assurer la sécurité alimentaire ;
- Résoudre le problème crucial du chômage et accroître les revenus des ménages ;
- Diversifier et promouvoir une croissance économique compétitive et saine ;
- Mettre en place des infrastructures d'appui à la production ;
- Relever le niveau de l'alphabétisation et former des cadres compétents et compétitifs.

Le constat est qu'aucun de ces défis ne fait directement allusion à la concurrence ou à la protection des consommateurs. Toutefois, il est clairement évident que certains ne peuvent être relevés que lorsqu'il est mis en place une politique et régime de concurrence approprié. L'accroissement des revenus des ménages, la diversification et la promotion d'une croissance économique compétitive et saine, ne peuvent être atteints que si le marché est totalement débarrassé de toutes pratiques anticoncurrentielles.

Les objectifs. Pour répondre aux défis du développement durable, le pays s'est assigné trois objectifs à savoir l'instauration de la bonne gouvernance dans un Etat de droit, le développement d'une économie forte et compétitive, l'amélioration de la qualité de vie des burundais.

Ces objectifs globaux qui supposent des objectifs plus spécifiques doivent être entendus et exécutés en tenant compte de la liberté de la concurrence. La bonne gouvernance dans un Etat de droit, une économie forte et compétitive et la qualité de vie améliorée nécessite, entre autres, à la fois la justice économique de toutes les parties prenantes du marché, y compris les consommateurs et un marché régulé, dans toute la mesure du possible par la seule loi de l'offre et de la demande.

Les piliers. La vision est soutenue par huit piliers :

- La bonne gouvernance et le renforcement des capacités de l'Etat ;
- Le capital humain ;
- La croissance économique et la lutte contre la pauvreté ;
- Intégration régionale ;
- La démographie ;
- La cohésion sociale;
- L'aménagement du territoire et l'urbanisation ;
- Le partenariat.

Plus particulièrement en ce qui concerne le 3^{ème} pilier, la croissance économique et la lutte contre la pauvreté, le document de la Vision précise que le Pays doit tendre vers une économie productive, diversifiée et compétitive sur le plan intérieur et extérieur. Il ressort du même document que la croissance souhaitée n'est possible qu'avec le concours du secteur privé considéré comme le moteur du développement. Et il est préconisé de faire des réformes visant à promouvoir un climat attractif des affaires. Pour ce faire, les structures faisant parties du cadre institutionnel de la Vision doivent prendre conscience que la réglementation de la concurrence doit être l'une des axes prioritaires. L'attraction des investissements étrangers et la dynamisation de l'économie est à ce prix.

Pour l'intégration régionale, le document considère à juste titre que le développement économique du pays peut fortement en profiter. Pour que ce soit le cas, le pays doit mettre en place « des réformes nécessaires en vue d'assainir son cadre macroéconomique, mettre en place un environnement propice des affaires afin d'attirer les investisseurs étrangers et stimuler le secteur privé burundais. Il s'agira en outre d'accroître et diversifier les produits compétitifs sur le marché régional ». Or, en ce qui concerne l'EAC par exemple, ces actions ne seront possibles que si le cadre légal et institutionnel et la politique burundais de la concurrence sont, à la fois, à la hauteur des régimes de la concurrence des autres pays

membres de la Communauté et conformes à l'East African Community competition act, 2006.

V.1.2. Le deuxième Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP II)

Adopté en 2012, Le CSLP II fait suite au CSLP I adopté en 2006. Il constitue le principal moyen de mise en œuvre de la Vision « Burundi 2025 ». Le CSLP est censé se traduire en de stratégies sectorielles, ces dernières étant concrétisées à travers des programmes et actions prioritaires.

Le CSLP vise à faire face à six principaux défis de développement du pays :

- Croissance démographique non encore maîtrisée ;
- Inefficacité des systèmes de production agricole ;
- Faible exécution de la dépense publique ;
- Faibles investissements du secteur privé, le moteur de la croissance ;
- Déficit persistant de l'énergie électrique ;
- Besoins de renforcement des capacités de pilotage du développement.

Et pour relever ces défis, quatre axes stratégiques d'intervention sont privilégiés :

Renforcement de l'Etat de droit, consolidation de la bonne gouvernance et promotion de l'égalité du genre. Les actions à envisager sous cette rubrique viseront principalement l'assainissement du système judiciaire, la promotion des droits humains, le renforcement de la sécurité, la réintégration des victimes du conflit dans la vie économique et sociale, la *consolidation de la bonne gouvernance et performance des institutions*, le renforcement du processus démocratique, le renforcement des performances de la fonction publique, l'accélération de la décentralisation, l'assainissement des finances publiques et la *promotion de l'égalité du genre*.

Transformation de l'économie burundaise pour une croissance soutenue et créatrice d'emplois. Le pays va miser sur 4 domaines d'intervention à savoir le relèvement de la productivité des secteurs porteurs de croissance, la promotion du secteur privé et la création d'emplois, l'amélioration du taux d'accès et de la qualité des infrastructures économiques et l'intégration régionale.

Amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services sociaux de base et renforcement de la politique de protection sociale. Pour cette axe, le pays va falloir

entreprendre une série d'actions visant à atteindre l'*accroissement des capacités d'accueil et de la qualité du système éducatif, le renforcement des capacités et des performances du système sanitaire, promotion de l'accès à l'eau potable, le renforcement du système de protection sociale.*

Gestion de l'espace et de l'environnement pour un développement durable. Les stratégies à adopter vont tendre vers l'aménagement rationnel et équilibré du territoire, la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources, la lutte contre la pollution et l'assainissement des milieux et la prise en compte des changements climatiques dans les politiques et programmes de développement.

Le CSLP comme la Vision « Burundi 2025 » ne fait pas directement mention de la concurrence ou de la protection du consommateur. Mais les défis identifiés et les axes d'intervention tels que repris ci-dessus montrent à suffisance que les objectifs de développement poursuivis ne sont réalisables que si les questions liées à la concurrence sur le marché et à la protection des consommateurs sont prises en compte et incluses parmi les priorités.

V.1.3. Stratégie Nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption (2011-2015).

La Stratégie Nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption vise à promouvoir la bonne gouvernance dans le domaine politique et démocratique et en matière administrative et économique.

Les objectifs spécifiques de la Stratégie sont :

- l'instauration d'une culture de redevabilité à tous les niveaux de responsabilité ;
- l'amélioration de la transparence dans la gestion des affaires publiques ;
- l'amélioration de la performance de l'administration publique;
- le renforcement de l'Etat de droit ;
- le renforcement de la participation des citoyens et de la société civile dans le choix de ses dirigeants et dans la gestion des affaires publiques ;
- le renforcement de l'équité et de l'inclusion dans la gestion des affaires publiques ;
- la prévention et la répression de la corruption et des infractions connexes;
- l'amélioration de la vision stratégique.

Il ressort de ces objectifs que la régulation et le contrôle de la concurrence devrait trouver implicitement sa place à travers ces objectifs. Les structures de mise en œuvre de la

Stratégie devraient donc prendre conscience du fait que la réussite de la stratégie suppose entre autres des marchés publics dont les procédures sont déroulent en dehors de toutes pratiques anticoncurrentielles, un système judiciaire dans lequel les droits économiques des consommateurs sont justiciables, et de façon générale, un marché dont l'entrée est libre et sur lequel le maintien et le développement dépendent uniquement de la loi de l'offre et de la demande.

V.1.4. Conclusion sur la politique de développement en général

Les différents documents traduisant la politique de développement en général ne cible pas expressément la concurrence comme une priorité nationale. Toutefois, ces documents étant des cadres globaux dont le contenu doit éclater en plusieurs actions concrètes, il y a lieu de constater que la liberté de la concurrence (et tous ses corollaires) est implicitement présente à travers la politique nationale de développement.

Si l'on fait référence à l'amélioration du climat des affaires, à l'attrait des investissements étrangers, à la réussite de l'intégration régionale, à la bonne gouvernance et à l'Etat de droit, etc., l'on sous-entend nécessairement un marché sur lequel toute personne est libre d'entrer, de se maintenir et de se développer

Il est donc important que toutes les parties prenantes de la mise en œuvre de la politique de développement soient informées et sensibilisées sur l'importance économique d'un régime approprié de la concurrence. Les entretiens semi-structurés que nous avons réalisés avec les structures des cadres institutionnels de la Vision « Burundi 2025 », du CSLP II et de la Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption ont révélé que les questions liées à la concurrence sont presque totalement ignorées. Ces structures ont une compréhension très limitée des enjeux de la concurrence parfaite sur le marché, notamment la manière dont elle influe sur la performance économique globale, sur la productivité, l'innovation, l'allocation et l'utilisation efficaces des ressources.

Ainsi, les structures qui forment les cadres institutionnels respectifs de la Vision « Burundi 2025 », du CSLP II et de la Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption doivent être sensibilisées sur les actions concrètes à entreprendre en rapport avec la politique et le régime juridique de la concurrence. Il s'agit respectivement de :

- Ministère en charge de la planification du développement ;
- Ministère chargé de la Bonne gouvernance ;
- Comité Consultatif National (CCN) multisectoriel ;
- Secrétariat Exécutif Permanent (SEP) ;

- Comité interministériel de suivi des politiques économiques et sociales (CI/REFES) ;
- Forums Stratégiques (FS) et Politiques (FP) du Groupe de Coordination des Partenaires (GCP) ;
- Secrétariat Permanent de Suivi des Réformes Economiques et Sociales (SP/REFES) ;
- Comité technique de suivi du CSLP ;
- Secrétariat Permanent du Comité National de Coordination de l'Aide (SP/CNCA) ;
- Groupes Sectoriels du Groupe de Coordination des Partenaires (GCP) ;
- ISTEERBU ;
- Parlement ;
- Groupe Sectoriel Bonne Gouvernance ;
- Secrétariat Permanent du GSBG ;

Etc.

V. 2. Politique de développement du secteur agricole.

La politique agricole burundaise est développée à travers un certain nombre de documents à savoir la note d'orientation pour les consultations sectorielles⁴², plan national d'investissement agricole (PNIA)⁴³ et la stratégie agricole nationale⁴⁴.

V.2.1. La contribution de l'agriculture à l'économie nationale et potentialités du secteur agricole

L'agriculture reste le moteur de l'économie burundaise et demeure le secteur principal représentant 43% du PIB et environ 90% de la main-d'œuvre.

Il y a lieu de déplorer toutefois le fait que le secteur soit encore à un stade particulièrement élémentaire. Pratiquée par la population comme une activité à la fois de routine et de survie sur de petites exploitations agricoles, il s'agit d'une agriculture de subsistance avec un accès aux intrants très limité. Les cultures vivrières qui occupent 90% des terres cultivées, contribuent pour 80% du PIB agricole et sont largement autoconsommées (80%). L'élevage contribue pour 14 % du PIB national et 29 % du PIB Agricole (source PNIA). Les cultures d'exportation fournissent plus de 90% des devises, avec en tête le café qui, à lui seul en

⁴² Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP II), Secteur Agriculture et Développement du monde rural Note d'Orientation pour les consultations sectorielles, Bujumbura, avril 2011.

⁴³ République du Burundi, Ministère de l'agriculture et de l'élevage, plan national d'investissement agricole (WPNIA 2012-2017), Bujumbura, juin 2011.

⁴⁴ République du Burundi, Ministère de l'agriculture et de l'élevage, Stratégie agricole nationale 2008-2015, Bujumbura, juillet 2008.

fournit environ 80% (source PNIA). Le sous-secteur de la pêche est en constante régression et ne fournit plus qu'une contribution marginale.

La politique nationale considère l'agriculture comme une solution à la relance de l'économie nationale et au problème de sécurité alimentaire alors que le secteur est confronté à de nombreux et importants défis. En ce qui touche à la concurrence, il y a lieu de citer l'insuffisance des mesures politiques et macro-économiques favorables aux investisseurs privés, nationaux ou étrangers dans le secteur, la faible structuration et professionnalisation des acteurs privés, la faible implication du secteur privé dans le financement du secteur agricole et de l'élevage.

Le secteur offre cependant des potentialités considérables pour les investissements privés : une population agricole abondante et très laborieuse, possibilités de pratiquer une gamme variée de cultures (cultures tropicales et tempérées), pluviométrie abondante (6 à 9 mois de précipitations sur l'année) qui permet annuellement 2 saisons culturales avec possibilités de produire toute l'année si la maîtrise de l'eau est assurée, réseau hydrographique très important, gisements de roches calcaires, dolomitiques et phosphates, extension possible du marché d'importation et d'exportation dans le cadre de l'EAC.

V.2.2. Le PNIA comme outils de promotion de la concurrence

Le PNIA a été élaboré sur l'idée que l'agriculture possède d'énormes potentialités mais que le Gouvernement ne dispose pas des moyens nécessaires pour les exploiter. Le but poursuivi est donc la mobilisation « des investissements importants qui peuvent donner des résultats substantiels et rapides quand ils sont associés à des actions de développement communautaire qui sont basées sur les leçons des expériences réussies dans le pays même ainsi que dans les pays voisins ».

L'intérêt pour la concurrence apparaît essentiellement à travers les objectifs que le PNIA vise à atteindre en l'occurrence :

- surmonter les obstacles qui bloquent la création et le développement des entreprises privées ;
- améliorer l'environnement des affaires, la qualité des infrastructures, à promouvoir la qualité et la compétitivité des produits (appui à l'agrobusiness et la promotion des exportations) ;
- améliorer l'accès au financement des PME et de l'entrepreneuriat féminin en particulier ;

- développer le cadre réglementaire pour le partenariat public-privé (PPP) et à renforcer l'expertise du gouvernement en matière de rédaction et de négociation des contrats de PPP ;
- poursuivre le programme de privatisation.

Il est donc évident que l'investissement du secteur privé dans l'industrie agricole reste l'une des préoccupations majeures de la politique nationale. Et attirer les investissements privés suppose nécessairement des conditions de saine concurrence sur le marché. Seulement, les acteurs clés du cadre institutionnel de mise en œuvre de la politique nationale agricole ignorent tout de ce qui est de la concurrence. Leur sensibilisation et formation en la matière sont plus que souhaitables.

V.2.3. Le commerce international des produits agricoles

Cette partie s'inspire du rapport sur la mise en œuvre du programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique au Burundi⁴⁵. Le rapport analyse la situation du commerce international des produits agricoles en trois rubriques à savoir le commerce des produits vivriers et industriels, le commerce des produits et denrées d'origine animale et le commerce des produits des eaux et forêts.

Le commerce des produits vivriers et industriels. Selon le rapport, les principaux partenaires commerciaux pour les importations de produits alimentaires sont le Kenya, la Tanzanie, l'Ouganda et le Rwanda. Les produits alimentaires importés sont essentiellement le maïs, le haricot, la farine de manioc, le sorgho, le riz et la pomme de terre.

Les pays de l'EAC comptent à eux seuls pour environ 33% des importations et 19% des exportations, soit 95% des exportations du Burundi vers le continent africain.

Il faut aussi relever le fait que les importations destinées à l'aide alimentaire occupent également une part importante. Ces importations concernent des produits comme des légumineuses et des céréales et sont distribués gratuitement. Le même rapport précise que ces produits représentent une grande quotité des produits commercialisés dans le pays et sont par conséquent susceptibles d'influencer négativement et considérablement les prix.

⁴⁵ REPUBLIQUE DU BURUNDI et NEPAD, Mise en œuvre du programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique au Burundi (PDDAA), Inventaire des efforts de développement agricole en cours et leur alignement sur les principes et objectifs du PDDAA, Bujumbura, août 2009.

D'autres produits sont importés par les bailleurs comme des semences. Mais le constat est qu'ils sont vendus comme des produits de consommation et participe ainsi à la déstabilisation du marché.

S'agissant des exportations, le café et le thé viennent en tête de liste et procurent respectivement 80% et 10% des recettes d'exportation. Les pays de la sous-région sont destinataires d'environ 20% de la valeur d'exportation du Burundi.

Le commerce des produits et denrées d'origine animale. Toujours selon le rapport mentionné ci-haut, les importations des produits et denrées d'origine animale sont faites à titre principal de lait et de produits laitiers à hauteur d'environ 62% de la valeur totale des importations animales. Environ 70% de ces importations sont effectuées à la commande d'organisations non gouvernementales et sont destinées à la consommation nationale à titre d'aide.

Les importations en lait et produits laitiers représentent un volume total annuel de 5,6 millions de litres dont 72% sous forme de lait frais, 20% sous forme de lait en poudre, et 9% sous forme de fromages et moins de 1% sous forme de yoghourt . Ces importations de viandes valent environ 34% de la valeur totale des importations alimentaires enregistrées en douane.

Pour les exportations, aucune exportation alimentaire d'origine animale n'existe officiellement. Seuls les cuirs et les peaux, traités ultérieurement sont exportés.

Le commerce des produits des eaux et forêts. En ce qui concerne les produits des eaux, les importations officielles de poissons, sont de l'ordre de 500 tonnes /an selon les services des douanes. Elles portent sur des conserves de sardine, maquereau et thon pour environ 200 tonnes, le reste étant constitué par le poisson séché et le poisson fumé. Cependant, il est probable que les importations informelles et la pêche dans les eaux des pays voisins (Tanzanie, RDC), apportent des quantités très importantes de poissons.

Au niveau des exportations, celles de poissons portent uniquement sur les poissons d'ornement en quantité trop insignifiante par ailleurs.

Pour les produits des forêts, les exportations sont également en quantité insignifiante. En effet de très petite quantité de bois sont exportées vers la France et l'Italie⁴⁶.

V.2.4. La politique des prix des produits agricoles

L'Etat n'intervient presque plus dans la fixation des prix des produits agricoles. Les prix des produits vivriers furent depuis longtemps soumis à la loi de l'offre et de la demande. Et ces dernières années, avec les efforts de libéralisation de l'économie, l'Etat se défait de plus en plus de son interventionnisme traditionnel dans la fixation des prix des produits d'exportation.

Dans certains secteurs en effet où l'emprise de l'Etat avait toujours été très décisive, comme les filières café, thé et sucre, la libéralisation des prix a ouvert le marché à de nouveaux acteurs, favorisant ainsi la concurrence. Dans la filière café précisément, le désengagement de l'Etat par la privatisation de ses stations de lavage et de dépulpage à travers des appels d'offre ouverts. Toutefois, la grande rentabilité du café burundais n'a pas suivi la privatisation et la situation est largement décriée par plusieurs acteurs qui considèrent le processus de privatisation de la filière comme un échec⁴⁷.

Pour le thé et le sucré, l'Etat a préféré la libéralisation de ces filières tout en se maintenant sur le marché à travers deux grandes sociétés publiques respectivement l'Office du Thé du Burundi (OTB) et la Société Sucrière Moso (SOSUMO). Dans ces deux secteurs, la concurrence est très timide en raison surtout des avantages acquis depuis longtemps notamment les plantations et les subventions de l'Etat.

V.3. La politique nationale industrielle et commerciale

La politique nationale industrielle et commerciale est spécifiquement développée dans deux documents de base à savoir la politique sectorielle du Ministère du Commerce, de l'Industrie, des postes et du tourisme et la Stratégie nationale de développement industriel et commercial du Burundi. Cette dernière s'inspire par ailleurs de la Vision de l'EAC telle qu'exprimée dans le Plan d'Actions 2012-2017, qui a pour objectif de promouvoir « un secteur industriel globalement compétitif et soutenable, capable d'améliorer sensiblement les niveaux de vie des populations à l'horizon 2032, de créer un secteur industriel orienté vers les marchés régional et international basé sur les avantages comparatifs et compétitifs de la région de l'Afrique de l'Est⁴⁸ ».

⁴⁶ BRB, Rapport annuel 2011.

⁴⁷ Voir infra.

⁴⁸ Action Plan for implementation of the EAC industrialization policy and Strategy 2012-2017.

V.3.1. Etat des lieux du secteur industriel

La longue période de guerre civile qu'a connue le Burundi depuis 1993 a entraîné comme l'une des conséquences le désinvestissement du secteur privé. En conséquence et pour pallier à ce problème, le Gouvernement a pris le contrôle de la majorité des secteurs économiques.

Certes le Gouvernement a entrepris la politique de privatisation et on assiste à une relative stabilité politique depuis les élections démocratiques de 2005, mais la place de l'investissement public demeure prépondérante. L'Etat reste en effet le principal acteur dans les secteurs clé comme l'agro-alimentaire, l'énergie et les télécommunications⁴⁹.

Par ailleurs, les quelques entreprises privées qui existent ne produisent que pour le marché local, l'audace d'espérer gagner les marchés internationaux étant inhibé par la faiblesse des moyens de production et le timide financement du secteur privé⁵⁰.

Alors que le potentiel industriel est considérable, il y a lieu de relever paradoxalement la faible dynamique des entreprises du secteur privé. Selon le Recensement général des entreprises en effet, le nombre d'entreprises était évalué à moins de 2000 en 2009 et ces entreprises sont basées à Bujumbura dans la proportion de 72 %.

En outre, elles sont dans la grande majorité de petites entreprises dans la mesure où 66% réalisent un chiffre d'affaire annuel inférieur à 150 millions de francs burundais (soit à peu près 90 dollars américains) alors que près de 90% comprennent moins de 50 employés.

En ce qui concerne leur répartition des entreprises selon les différents secteurs, 9.1% des entreprises recensées évoluent dans le secteur industriel, 40.1% dans le secteur du commerce, 10.2 dans le secteur de la restauration et hébergement et 7.6% dans les autres secteurs marchands.

Les contraintes à l'industrialisation sont de deux ordres. Il s'agit d'abord des contraintes d'ordre structurel notamment l'installation anarchique des centres de commerce et de négoce, le manque de moyens suffisants pour l'encadrement du secteur commercial, le manque d'information et de formation de la majorité des opérateurs économiques, les

⁴⁹ République du Burundi, Stratégie nationale de développement industriel et commercial du Burundi (2012).

⁵⁰ Voir BRB, Enquête nationale sur l'inclusion financière au Burundi, août 2012, Banque Mondiale, Financial sector assessment (2009-2012).

difficultés liées à l'accès au crédit bancaire et aux autres sources de financement, particulièrement pour les jeunes opérateurs, les femmes et les entrepreneurs ruinés par la crise qui n'ont pas de garantie, la pression fiscale sur les activités commerciales, le manque de capacité de promotion notamment pour les exportations, la faible concentration sur les secteurs à haut potentiel et l'enclavement du pays et son éloignement des ports de transit qui renchérissent le coût des marchandises importées et exportées.

C'est ensuite des contraintes d'ordre conjoncturel qui sont essentielles liées à la crise politique qu'a connu le pays ces dernières années. Il s'agit notamment de la destruction et/ou l'abandon de la plupart de centres de commerce et de négoce ce qui décourage la population à produire des excédents qui pourraient être commercialisés, l'insécurité persistante et le banditisme, la disparition du fonds de commerce pour les commerçants de l'intérieur du pays suite aux destructions et pillage, l'absence de moyens de transport adéquats pour exporter les produits non traditionnels, l'absence de ressources financières appropriées, l'insuffisance de l'offre et les tarifs excessifs de l'électricité.

D'autres défis sont identifiés par la Stratégie nationale de développement industriel et commercial, en l'occurrence le climat des affaires peu attrayant pour les investisseurs privés, faibles compétences des ressources humaines, notamment dans les domaines techniques et scientifiques, faible capacité des institutions et manque de coordination entre les différentes administrations, manque d'infrastructures et des services adéquats dans le domaine des transports, de la communication et de la production/ fourniture d'énergie, difficultés d'accès aux financements.

V. 3.2. Les solutions préconisées et leur impact potentiel sur la concurrence

Pour le moment, il est difficile de parler d'impact de la politique industrielle et commerciale sur la concurrence. En effet, le défaut d'application et les insuffisances du cadre légal actuel et l'absence d'un cadre institutionnel de la concurrence empêche de mesurer cet impact. En outre, les stratégies à adopter ne sont pas encore mises en œuvre. Toutefois, il est clairement évident que ces stratégies sont de nature à stimuler et à favoriser la libre concurrence. Les différentes stratégies à court et à moyen terme visent en effet à ouvrir les différents secteurs à haut potentiel (l'industrie agro-alimentaire, l'industrie minière et l'industrie touristique. Qui plus, l'amélioration du climat des affaires et l'approfondissement du processus d'intégration régionale et la stimulation du secteur privé demeurent au cœur de toutes les actions préconisées.

En tout état de cause, il est important que toutes les structures institutionnelles qui interviennent dans la mise en œuvre de la politique industrielle et commerciale acquièrent les connaissances de base sur les enjeux de la concurrence. Il est surprenant de voir que les deux documents précités soulignent plutôt le souci de protéger les acteurs locaux contre la concurrence extérieure (de l'EAC notamment) au lieu d'insister sur la nécessité de mettre en place toutes les conditions nécessaires en vue favoriser le libre jeu de la concurrence, dans l'intérêt du marché et des consommateurs.

V.3.3. Le commerce international et la concurrence

Depuis janvier 2007, le Tarif extérieur commun (TEC) de l'EAC constitue le principal instrument de la politique commerciale du Burundi. En plus, les marchandises, qu'elles soient importées ou de fabrication nationale, sont toutes assujetties à une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 18%. Il y a toutefois des droits d'accise appliqués notamment au carburant, au sucre, aux produits du tabac, aux boissons alcoolisées, et aux boissons gazeuses. Et si l'on sait que les droits d'accise sont en principe motivés par le besoin de dissuader la consommation de certains produits, il y a lieu de remarquer ici que ces droits servent également à protéger les produits des entreprises publiques ou mixtes (SOSUMO pour le sucre et BRARUDI pour les boissons) contre la concurrence. Mais les accises sont perçues au taux identique, aussi bien sur les importations que sur les produits d'origine nationale.

Quant à l'évaluation en douane, l'instrument de base reste l'Accord de l'OMC sur la mise en œuvre de l'article VII du GATT de 1994. Le Burundi éprouve des difficultés dans sa mise en application et a recours à des valeurs de référence.

En général, les prix des biens et services sont librement fixés à l'exception d'un certain nombre de secteur pour lesquels les prix doivent être fixés ou tout au moins homologués le Ministère ayant l'économie dans ses attributions. Il s'agit de l'eau, de l'électricité, des hydrocarbures, et des transports qui sont regardés comme des produits et services stratégiques.

V.3.3.1. Pour les importations

Pour les importations, les considérations suivantes s'imposent par rapport à la concurrence.

1. Tout opérateur légalement reconnu peut importer des marchandises à des fins commerciales ou privées, et avoir accès aux devises nécessaires à ces opérations. La seule exigence est que toute importation de biens doit faire l'objet d'une déclaration d'intention d'importer auprès d'une banque commerciale, avant l'expédition des marchandises. La déclaration d'intention d'importer n'est pas exigée

pour des importations dont la valeur FAB est inférieure ou égale à 3.000 dollars EU pour les produits chimiques, alimentaires et pharmaceutiques, et d'une valeur FAB inférieure ou égale à 5.000 dollars EU pour les autres produits. La licence d'importation n'est requise qu'à des fins statistiques.

2. Le dédouanement des marchandises est soumis au même régime pour les nationaux comme pour les étrangers. En effet, pour dédouaner des marchandises importées, les services des douanes exigent sans distinction une liste de documents en l'occurrence le connaissement, la facture commerciale, le certificat d'origine pour les marchandises jouissant des régimes préférentiels, la liste de colisage, la déclaration en douane, et la lettre de transport et le certificat délivré par la société d'inspection avant expédition⁵¹.
3. Pour les procédures douanières, depuis l'adhésion du Burundi à l'union douanière de l'EAC, le pays dispose de régimes douaniers tels que régis par la loi de gestion de douanes de la Communauté.
4. Pour les contestations à l'évaluation et aux procédures douanières, les recours sont régis par la Loi de gestion des douanes de l'EAC.
5. Toutefois, il y a lieu de faire remarquer la longueur excessive des procédures douanières liées aux importations. Comme nous en avons fait la liste précédemment, les documents demandés lors de l'importation sont nombreux et certains d'entre eux sont superflus. En outre, le délai pour réaliser les opérations du commerce extérieur demeure encore plus long au Burundi que dans la plupart des pays de l'EAC. En effet, selon le rapport Doing Business 2012, 60 jours étaient nécessaires pour l'importation de marchandises et 35 jours pour l'exportation en 2011, contre 24 jours au Kenya et en Tanzanie, 31 jours au Rwanda pour importer et 26 jours au Kenya, 29 jours au Rwanda et 18 jours en Tanzanie pour exporter.
6. En ce qui concerne les règles d'origine, le pays dispose des règles non préférentielles et des règles préférentielles. À des fins non préférentielles, le pays d'origine est celui où la marchandise est entièrement produite. Dans le cas des produits manufacturés, le pays d'origine est celui où a été effectuée la dernière étape d'ouvrage, à condition que les produits respectent un seuil de teneur en travail ou en matière d'origine locale. Le seuil minimal par rapport à la valeur ajoutée a été fixé

⁵¹ La Société générale de surveillance (SGS) est mandatée par le gouvernement pour effectuer l'inspection avant expédition pour le compte du Burundi. L'inspection de la SGS couvre la vérification documentaire de la qualité, de la quantité, du prix, de l'origine, de la position tarifaire, et de la valeur en douane des biens importés au Burundi. L'inspection se fait aux lieux de production, d'emmagasiner, ou d'embarquement, et l'importateur doit présenter aux services de douanes du Burundi une déclaration d'intention d'importation validée par la société d'inspection

à 35% sans exception. Les règles d'origine préférentielles sont appliquées dans les cadres de l'intégration au sein du COMESA et de l'EAC.

7. Et dans le but de rendre plus propice le climat des affaires, certains taxes et prélèvements qui frappaient les importations ont été reconsidérés. Ainsi, la taxe de service de 6% qui s'appliquait aux importations, indépendamment de leur provenance, a été abandonnée. C'est également le cas de la surcharge de 20% qui frappait les importations de certains produits textiles ainsi que la taxe de transactions de 17%.
8. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) intéresse également la concurrence. Introduite le 1^{er} juillet 2009. Dès lors, le taux appliqué de la TVA est de 18% payable sur les prix de vente de tous les biens et services de fabrication nationale et pour les produits importés sur leur valeur en douane. Elle sur la base du traitement national, à tous les produits, locaux ou importés.⁵²

V.3.3.2. Pour les exportations

Comme nous l'avons relevé pour les importations, les exigences requises sont appliquées sans aucune distinction. Les procédures de dédouanement semblables à celles qui s'appliquent aux importations puisqu'elles requièrent notamment une déclaration en douane, la facture commerciale, la liste de colisage, les lettres de transport, la licence d'exportation délivrée par la banque commerciale du client, le numéro d'identifiant fiscal (NIF), l'attestation de non recevabilité de l'OBR délivré par ce dernier, les reçus de services de manutention du Port de Bujumbura, le certificat d'origine établi par le Ministère en charge du commerce, et pour certains produits alimentaires le certificat d'hygiène délivré par le BBN.

Certes les exportations sont soumises à l'obtention d'une licence d'exportation mais elle est exigée uniquement à des fins statistiques et de contrôle de change.

Le recours à un commissionnaire en douane agréé est obligatoire (sauf pour le petit commerce transfrontalier) et ce dernier perçoit une rémunération négociée librement.

Il y a toutefois certaines interdictions. A titre exemplatif, l'exportation des cerises de café est interdite. Les exportations de sucre sont soumises à un contingent qui varie en fonction de la demande locale.

⁵² Ministère des finances (2009), Ordonnance ministérielle n° 540/708/2009 du 2 juin 2009 portant mesures d'application de la Loi n° 1/02 du 17 février 2009 portant institution de la taxe sur la valeur ajoutée "TVA".

V.3.4. Les accords internationaux et la concurrence

V.3.4.1. L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)

Le Burundi est membre de l'OMC et à ce titre, il accorde au moins le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) à tous ses partenaires commerciaux. Le pays n'est signataire d'aucun accord plurilatéral négocié dans le cadre de l'OMC, et n'a participé ni aux négociations de l'OMC sur les télécommunications de base, ni à celles sur les services financiers. Ces dernières en particulier intéressent la concurrence dans la mesure où elles concernent la suppression ou réduction des droits monopolistiques en rapports avec les services financiers, la garantie par chaque Etat aux fournisseurs de services financiers de tout autre Membre établis sur son territoire du bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée et du traitement national en ce qui concerne l'achat ou l'acquisition de services financiers par des entités publiques du Membre sur son territoire, et d'autres garanties en rapport notamment avec le principe du traitement national, le commerce transfrontalier, la présence commerciale, l'admission temporaire du personnel d'un fournisseur de service qui s'établit ou qui établit une présence commerciale dans un Etat membre à partir d'un autre Etat membre, etc.⁵³.

Dans le cadre du Cycle de Doha, le Burundi est membre des groupes de négociation ACP, G-90, Groupe africain, et des pays les moins avancés (PMA). Et dans le cadre des négociations commerciales multilatérales de Doha, le Burundi accorde une place importante aux négociations agricoles, notamment à l'accès aux marchés pour ses exportations par le maintien du traitement spécial et différencié, de même que la mise en place de mesures de compensation des fluctuations des cours mondiaux des produits de base.

V.3.4.2. Accords régionaux et bilatéraux

Le Pays a signé de multiples accords de coopération commerciale, économique et technique avec différents partenaires.

Le Burundi est devenu membre à part entière de l'EAC le 1^{er} juillet 2007. Il fait aussi partie du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), de la Communauté économique des états de l'Afrique centrale (CEEAC), et de la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL).

⁵³ OMC, Memorandum d'Accord sur les Engagements Relatifs aux Services Financiers, http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/54-ufins_f.htm.

Le Burundi semble accorder plus d'intérêt au COMESA et à l'EAC. Pour le COMESA, les questions liées à la concurrence relèvent du Règlement relatif à la concurrence⁵⁴. Le Règlement vise « à promouvoir et à encourager la concurrence en empêchant les pratiques commerciales restrictives et d'autres limitations qui découragent le fonctionnement efficace du marché ainsi qu'à augmenter le bien-être des consommateurs dans le Marché commun, et à protéger les consommateurs contre les comportements nuisibles des acteurs du marché » (article 2). Les obligations des pays membres en rapport avec l'interdiction et la répression des pratiques anticoncurrentielles sont par ailleurs contenues dans les articles 51 et suivants du Traité COMESA⁵⁵.

En vertu du Règlement, les pays membres devraient mettre en place des mesures de nature à éliminer les effets néfastes des pratiques anticoncurrentielles et mettre en place des organes nationaux de régulation de la concurrence. L'état des lieux de l'application de la législation sur la concurrence au Burundi montre dans quelle mesure le pays a manqué à ses obligations.

S'agissant de l'EAC, la loi et la politique de la concurrence a été adoptée en 2004. Et en 2006, la loi de la concurrence de l'EAC a été mise en place. L'objectif global poursuivi reste de maintenir et de promouvoir la concurrence et d'assurer la protection des consommateurs dans les pays membres. De part la loi de la concurrence de l'EAC, le Burundi a l'obligation de mettre en place un cadre légal et institutionnel de la concurrence.

La loi est théoriquement en place mais comme nous l'avons déjà fait observer, son application est suspendue à la mise en place de la Commission de la concurrence. Le projet de décret est déjà élaboré mais il s'agit d'un processus qui n'a pas reçu la participation de tous les acteurs. Nos entretiens avec les groupements des professionnels et associations intéressés par les questions liées à la concurrence ont révélé qu'ils ignorent que le processus est en cours alors qu'en vertu du décret, ils sont censés en faire partie.

Il convient également de déplorer le fait que les démarches de mise en place de la commission ne procèdent pas d'une véritable volonté politique. Le Gouvernement semble vouloir céder aux pressions extérieures qui imposent la création de cette commission, les

⁵⁴ COMESA, Règlement relatif à la concurrence, <http://www.comesacompetition.org/images/Documents/rglement%20du%20comesa%20relatif%20a%20la%20concurrence%20regulations.pdf>

⁵⁵ <http://www.comesacompetition.org/images/Documents/rglement%20du%20comesa%20relatif%20a%20la%20concurrence%20regulations.pdf>.

obligations régionales de l'EAC notamment. Ainsi, il y a lieu de craindre que même mise en place, la Commission pourrait avoir une existence uniquement textuelle.

V.5. La politique d'investissement et la concurrence⁵⁶

V.5.1. Le cadre légal des investissements

Depuis le 1^{er} janvier 2009, un nouveau Code des investissements⁵⁷ est en vigueur au Burundi. Le Code précise le cadre général et les garanties accordées aux investisseurs au Burundi. La loi du 24 septembre 2009⁵⁸ précise les avantages fiscaux prévus dans le Code.

Le nouveau Code est l'aboutissement d'une refonte du cadre réglementaire, entreprise dès 2003, pour améliorer les textes qui régissent le droit des affaires en vue de promouvoir les investissements et le secteur privé. Le Code est applicable tant aux investisseurs étrangers que nationaux. L'une des avancées majeures a consisté à soumettre tous les investissements aux procédures de droit commun et conditions de garanties et avantages du régime général au lieu du système complexe de l'ancien Code qui prévoyait quatre régimes d'agrément (un de base et trois spéciaux). Par ailleurs, le nouveau Code offre plus de garanties aux investisseurs étrangers notamment en ce qui a trait aux mesures d'expropriation, à la garantie de transfert des capitaux et à l'accès à l'arbitrage international. Les investisseurs étrangers ont la liberté de choix des tribunaux en cas de différends.

V.4.2. Le cadre institutionnel des investissements

Le Ministère des finances et de la planification du développement économique est responsable de la politique, y compris la promotion des investissements privés et publics. La politique d'investissement au Burundi a pour objectifs, entre autres, d'améliorer les infrastructures, de créer une base industrielle solide et de valoriser les ressources naturelles.

Sous l'autorité du Ministre, l'Agence de promotion des investissements (API) a été créée en 2009. L'objectif principal de l'API est la promotion des investissements et la maximisation de leur impact positif sur le développement économique et social du Burundi. Ses fonctions principales s'articulent autour de l'image, du ciblage, de la facilitation, du suivi, et du plaidoyer. L'API gère le Code des investissements au Burundi.

⁵⁶ Cette partie se base sur le CNUCD, Examen de la politique d'investissement du Burundi, New York et Genève, 2010, http://unctad.org/fr/docs/diaepcb200917_fr.pdf

⁵⁷ C'est la loi n°1/24 du 10 septembre 2008 portant code des investissements du Burundi.

⁵⁸ La loi n°1/23 du 24 septembre 2009 détermine les avantages fiscaux prévus par le code des investissements.

Pour qu'une entreprise bénéficie des avantages du code des investissements, une étude de pré-investissement qui fait ressortir les aspects juridiques, économiques et techniques du projet doit obligatoirement être déposée à l'API. L'agence fait une contre-expertise technique des projets qui lui sont présentés et la Direction de l'agence les approuve ou les rejette. L'Agence joue aussi le rôle de facilitateur avec les différents services de l'État pour l'obtention des autorisations, des certificats, des permis de travail, et des terrains nécessaires à la réalisation des projets. L'API est compétente pour émettre une recommandation concernant, notamment, le caractère prioritaire ou non du projet d'investissement, le régime sous lequel l'entreprise peut être admise et les avantages à accorder.

V.4.3. Les avantages fiscaux et autres incitations aux investissements

Le code des investissements spécifie les critères qui déterminent le régime sous lequel tombe un projet d'investissement, et décrit aussi les incitations qui y sont rattachées selon des critères d'éligibilité. Ces incitations sont destinées à promouvoir certains types d'investissements industriels privilégiés dans le cadre des politiques de développement, notamment ceux contribuant à la création d'emplois, à la promotion de secteurs non-traditionnels, et à la décentralisation des activités économiques.

Les avantages fiscaux suivants sont prévus par les différents Codes:

- exonération des droits de mutation relatifs à l'acquisition des immeubles et terrains indispensables à la réalisation de l'investissement et son exploitation;
- octroi d'un crédit d'impôt de 37% du montant total des biens amortissables investis pour tout investissement équivalent ou supérieur à 100 millions de BIF la première année et créant au moins dix emplois permanents à Bujumbura ou cinq emplois permanents en dehors de la capitale;
- exonération des droits de douanes sur toutes les importations des biens d'investissements; exonération totale et sans acquittement au titre d'acompte de la TVA à l'importation pour tout investissement d'une valeur supérieure à 500 millions de BIF;
- pour les projets d'investissements "stratégiques" pour le pays, la possibilité pour l'API de proposer au Ministre des finances l'octroi d'avantages fiscaux et douaniers supplémentaires à titre dérogatoire;
- réduction du taux d'imposition sur les bénéfices de 2% si le projet emploie entre 50 et 200 travailleurs burundais et de 5% s'il emploie plus de 200 travailleurs burundais.

En dehors des incitations spécifiées par le code des investissements, la loi de juillet 2001 sur la création d'une zone franche établit des avantages aux entreprises qui satisfont à des critères d'éligibilité. Le système ne s'applique pas à une zone géographique spécifique, mais s'apparente plus à un système de points francs. En 2008, la loi de juillet 2001 sur la création d'une zone franche a été incorporée dans le nouveau Code d'investissement.

Toutefois, malgré les dispositions du Code, le degré d'ouverture du régime des investissements est, dans la pratique, limité par l'existence de monopole d'État ou d'entreprises d'État ayant une position dominante dans certains secteurs tels que la téléphonie fixe, l'industrie du sucre, l'électricité et l'eau, les services postaux, la commercialisation du thé, et les services de transport routier et aérien. Toutefois, une soixantaine d'entreprises publiques doit être restructurée, et le gouvernement a commencé à ouvrir le capital de certaines d'entre elles à l'investissement privé.

Un autre avantage concerne le règlement des différends relatifs à l'application du Code des investissements entre le gouvernement et un investisseur. Le règlement des différends peut être confié, selon le choix de l'investisseur, à un arbitrage institutionnel interne ou international. Cette possibilité n'est cependant ouverte que dans les cas de différends liés à l'application du code. Lorsqu'il y a recours à l'arbitrage international, celui-ci doit se conformer aux règles d'arbitrage du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) dont le Burundi est membre depuis 1969 mais il n'a, à ce jour, été impliqué dans aucun cas de règlements de différends.

V.4.4. Les investissements directs étrangers (IDE)

V.4.4.1. Etablissement des IDE

La loi de 2008 portant Code des investissements est fondée sur une politique très ouverte et libérale pour l'entrée et l'établissement des IED, et ne contient ni condition ni restriction. La liberté d'investissement et d'établissement, pour toute personne physique ou morale, existe pour toute activité sauf la production d'armes et munitions ainsi que d'autres investissements dans les domaines militaire et paramilitaire qui sont eux régis par des lois spécifiques.

Certes, l'article 2 du nouveau code de commerce précise que l'exercice du commerce par les agents et mandataires publics ainsi que par les étrangers peut être soumis à des règles particulières mais en réalité, aucune réglementation de ce type n'est appliquée et aucune discrimination de fait n'existe.

Le code vise à promouvoir les investissements, en particulier dans les infrastructures, l'exportation et la transformation des matières premières, les micro-entreprises, et les secteurs créateurs d'emploi, entre autres. Aucun secteur économique n'est spécifiquement fermé aux investissements étrangers, que ce soit par la Constitution, par le Code des investissements, par le Code de commerce ou d'autres textes relatifs à l'investissement. Par ailleurs, les monopoles d'État qui subsistent, à savoir dans les secteurs de la téléphonie fixe et de l'électricité, font partie d'un programme de privatisation ouvert aux investissements étrangers. Ce programme établit la possibilité de réserver des titres d'entreprises aux investisseurs burundais.

Les réformes sectorielles spécifiques telles que celle du secteur des télécommunications avec la libéralisation de la téléphonie mobile et la privatisation de l'opérateur fixe, la libéralisation du secteur de l'électricité et celle en cours de la "filière café" vont dans le même sens. Avant 2005, l'État gardait un rôle important dans le secteur du café, mais avec le Décret n° 100/012 de 2005, la liberté d'établissement et d'exercice dans tous les maillons de la chaîne de production, de commercialisation, de transformation, d'exportation et de financement dans le secteur café est reconnue à tout opérateur économique, qu'il soit national ou international. Le secteur minier est aussi ouvert aux investisseurs étrangers. Toutefois, l'article 19 du Code minier et pétrolier précise que les personnes physiques ou morales étrangères détenant des titres miniers sont tenues d'élire domicile au Burundi.

Les activités de services ont une importance stratégique pour le Burundi et ne font pas l'objet de restrictions ou d'interdiction pour les investissements étrangers. Les activités de services ont une importance stratégique pour le Burundi et ne font pas non plus l'objet de restrictions ou d'interdiction pour les investissements étrangers. Toutefois, le Burundi n'a pris que très peu d'engagements dans le cadre de l'accord général sur le commerce des services de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Quant aux engagements par secteur pris par le Burundi, ils concernent les services de construction et ingénierie connexes, de distribution, de santé et services sociaux, et ceux relatifs au tourisme et aux voyages, ainsi que certains services fournis aux entreprises. Pour tous les autres services, le pays reste libre de maintenir et introduire des mesures incompatibles avec l'accès au marché ou le traitement national, sauf bien évidemment les obligations découlant de l'intégration régionale.

Le Burundi est membre de la convention établissant l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), qui permet aux investisseurs étrangers de se couvrir contre quatre

types de risques liés au pays d'établissement à savoir les restrictions en matière de transfert de devises, l'expropriation, la guerre et les troubles de l'ordre public et les ruptures de contrat.

Le pays a conclu des accords de promotion et de protection des investissements (APPI) avec l'Allemagne (1984), la Belgique et le Luxembourg (1989), et le Royaume-Uni (1990). Des accords ont également été signés avec les Comores (2001), le Kenya (2009), Maurice (2001) et les Pays-Bas (2007). Ces derniers ne sont toutefois pas encore ratifiés. Ces accords contiennent l'ensemble des dispositions classiques des APPI incluant :

- la protection avec un traitement juste et équitable, ainsi que la sécurité et la protection excluant toute mesure injustifiée ou discriminatoire, y compris un traitement non moins favorable que ceux dont jouissent les ressortissants de l'État hôte de l'investissement;
- l'interdiction de prendre des mesures privatives ou restrictives de propriété, sauf pour impératifs d'utilité publique, de sécurité ou d'intérêt national avec le paiement d'une indemnité adéquate et effective; la garantie du libre transfert des avoirs;
- la possibilité de recourir en cas de différend avec l'État, à la demande de l'investisseur concerné, à la conciliation ou l'arbitrage du CIRDI.

V.4.4.2. Les IDE dans les différents secteurs d'activités économiques

L'intégration du Burundi dans l'EAC représente, d'une façon générale, une opportunité en termes d'IED. La CEA augmente en effet considérablement la taille du marché accessible aux produits burundais et stimule une production locale diversifiée et exportable. D'autre part, le pays pourra devenir une plaque tournante du commerce sous-régional, reliant l'Afrique centrale, l'Afrique orientale et l'Afrique australe.

En effet, si les infrastructures de transport sont réellement développées, des pays tels que le Rwanda et l'Ouganda feront le choix du transit de leurs marchandises par le port de Bujumbura pour leurs échanges commerciaux avec l'Afrique australe via le lac Tanganyika. Il en va de même pour les échanges entre l'est de la République démocratique du Congo et l'Afrique orientale. Le Burundi pourrait dès lors représenter une position stratégique pour les investisseurs étrangers désireux de s'implanter dans la région et de pénétrer les marchés frontaliers.

Mais pour le moment, les secteurs recevant des IDE sont :

Le secteur minier. Le secteur a toujours été sous exploité au Burundi mais présente pourtant des atouts non négligeables. Les minerais dont on a commencé l'exploitation jusqu'à présent sont l'or, la cassitérite et le colombo-tantalite. Ce dernier étant utilisé dans le secteur de la téléphonie mobile qui connaît une demande croissante.

Ces activités ont toutefois été limitées à des opérations artisanales. D'autres gisements encore peu exploités existent dans le sous-sol burundais, les plus importants étant ceux de nickel, estimé à 200 millions de tonnes, ainsi que de plus petites réserves de cuivre, de vanadium, de fer, de phosphate, de titane, de cobalt, de calcaire et de carbonatite.

La première opération de type industrielle a commencé en 2007, avec un projet d'exploration de nickel à Muremera. La licence a été octroyée à la société anglo-australienne Nyota Minerals Limited qui a commencé à exécuter ce projet en partenariat avec le géant minier BHP Billiton.

Des potentialités d'investissement dans le secteur minier sont donc existantes, d'autant plus que le développement de ce secteur est une priorité du Gouvernement. Il pourrait en effet fortement contribuer à la création d'emplois (atténuant ainsi la pression sur l'emploi agricole), à la diversification de l'économie burundaise, à des effets de transfert de technologie et à l'augmentation des recettes de l'Etat.

Le secteur des services. Au niveau des services, l'impact des réformes économiques commence à se faire sentir et présente dès lors des potentialités d'IED non négligeables.

Dans le secteur des télécommunications, déjà ouvert aux investisseurs étrangers depuis 2000, les développements récents dans la téléphonie mobile et l'internet indiquent que le Burundi a le potentiel et la capacité d'attirer davantage de capitaux étrangers. Il s'agit d'un secteur en pleine expansion où des investissements majeurs sont non seulement possibles mais également nécessaires.

Dans le secteur bancaire, les investisseurs étrangers sont déjà présents, surtout ceux installés depuis l'époque coloniale et deux banques d'origine respectivement kényane et tanzanienne ont récemment ouvert leurs portes.

V.5. La politique des marchés publics

V.5.1. Bref aperçu du cadre légal des marchés publics

C'est la loi n° 1/01 du 4 février 2008 portant Code des marchés publics du Burundi qui constitue le principal instrument juridique qui régit la passation des marchés publics du Burundi.

L'article 1^{er} du Code des marchés publics fixe les règles régissant la passation des marchés publics et délégations de service public, ainsi que l'exécution et le contrôle des marchés publics conclus par les personnes morales mentionnées concernées. Ces règles prévoient la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence dans les procédures.

Le code interdit à toutes les autorités contractantes toute mesure ou disposition fondée sur la nationalité des candidats de nature à constituer une discrimination à l'encontre des ressortissants des États membres de toute organisation régionale à laquelle la République du Burundi est partie, ou d'un pays ayant ratifié un traité ou une convention internationale que la République du Burundi a également ratifiée et qui affecte la réglementation des marchés publics.

Toutefois, l'article 65 véhicule le principe de préférence nationale applicable à certaines conditions. Il dispose en effet qu'en vue de favoriser la participation des entreprises nationales, il sera accordé une préférence à l'offre conforme au dossier d'appel d'offre présenté par un soumissionnaire national. La même disposition rajoute que tout soumissionnaire domicilié ou résident fiscal dans l'un des Etats membres de toute organisation régionale à laquelle le Burundi est partie est assimilé au soumissionnaire national. Cette assimilation n'est toutefois possible que sous réserve de réciprocité et à condition que les conventions régionales applicables définissent le seuil d'application de la préférence. L'article 66 à son tour encadre l'application de la préférence en posant toutes les balises de nature à éviter l'arbitraire.

Dans le même ordre d'idées, le Code généralise le recours à la procédure d'appel d'offres ouvert, le recours à toute autre procédure devant être motivé et faire l'objet d'une autorisation. Le recours aux marchés de gré à gré ou par entente directe est réservé aux cas prévus aux articles 39 à 42 du Code des marchés publics.

En outre, le législateur réaffirme et renforce les règles de publicité dans les procédures de passation des marchés publics. Une large publicité est organisée à des niveaux différents de la procédure, depuis la planification jusqu'à l'attribution du marché au soumissionnaire ayant réuni toutes les exigences. Aux termes de l'article 15 du Code des marchés publics, les autorités contractantes ont l'obligation d'élaborer des plans prévisionnels annuels de passation des marchés publics sur le fondement de leur programme d'activités, et d'en assurer la publicité au moyen d'un avis général de passation de marché. Par cette publicité, les éventuels soumissionnaires connaissent d'avance les marchés qui seront passés au cours de l'année et s'y préparent en conséquence. La publicité des plans prévisionnels est censée garantir le libre accès à la commande publique.

Dans la même logique, La Direction nationale de contrôle des marchés publics publie des directives qui précisent les seuils applicables aux différentes méthodes de passation des marchés. La plus courante est l'appel d'offres ouvert, en particulier lorsqu'il s'agit de montants d'achats publics élevés. L'appel d'offres est publié dans la presse écrite nationale et, dans certains cas, internationale, et affiché sur des panneaux d'information. Les soumissions sont ouvertes, enregistrées et évaluées par le comité des marchés publics. Les autorités locales et régionales et les entreprises publiques suivent la même procédure. Les vérifications sont menées par des membres du personnel de la DNCMP ou confiées à des sociétés extérieures agréées.

Qui plus est, le Code des marchés publics introduit une décentralisation au niveau des structures de contrôle et de régulation des marchés publics. La Direction nationale de contrôle des marchés publics (DNCMP) a pour mission de contrôler à priori l'application de la réglementation en la matière. Elle assure le suivi de l'exécution des marchés publics. L'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) a deux missions essentielles: elle procède à un audit interne sur l'application de la réglementation sur les marchés publics par les Autorités contractantes à la fin de chaque année budgétaire; et elle résout les différends avant tout recours juridictionnel.

Quant aux marchés passés en application d'accord de financement ou de traités internationaux, l'article 4 précise qu'ils sont soumis aux dispositions du Code, dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions de ces accords et traités internationaux.

V.5.2. Les principales lacunes de la législation des marchés publics affectant la concurrence

L'étude de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) sur la transparence dans la gestion des marchés publics⁵⁹ montre plusieurs lacunes du code des marchés publics :

L'absence de publicité pour les appels d'offres restreint. L'étude met en évidence qu'en cas d'appel d'offres restreint, la procédure est caractérisée par l'absence totale de publicité. L'avis est en effet adressé individuellement aux candidats que l'autorité contractante décide de consulter. Le danger est qu'il n'existe pas de critère précis pour permettre la concurrence des intéressés. La conséquence est que les autorités contractantes peuvent recourir aux appels pour couvrir des choix déjà opérés, et c'est malheureusement généralement le cas.

Le même problème se présente dans l'appel d'offres avec concours en ce sens que l'avis d'appel d'offres peut être adressé individuellement aux candidats que l'autorité habilitée aura décidé de consulter.

Mais plus grave encore, le code ne précise aucun critère de sélection dans l'appel d'offres restreint. Il se contente de dire que « le nombre de candidats admis à soumissionner doit assurer une concurrence réelle ». La formule utilisée est tellement vague que son contenu demeure flottant.

Le gré à gré ou suppression de l'appel d'offre. L'article 39 du code des marchés publics définit le marché de gré à gré comme celui qui est passé sans appel d'offres, après l'autorisation spéciale de la Direction de contrôle des marchés publics compétente, confirmant par là que les conditions légales sont réunies

De cette définition, il résulte que la procédure de gré à gré laisse une entière liberté à l'administration dans le choix du cocontractant. Elle n'est soumise à aucune obligation quant à la détermination de la personne qui va exécuter le marché. Ainsi, le gré à gré facilite les abus les plus souvent rencontrés et impliquant les mauvaises pratiques de corruption.

La subsistance des pouvoirs discrétionnaires. Le code laisse subsister certains pouvoirs discrétionnaires. L'article 80, alinéa 4 du code des marchés publics prévoit deux possibilités de recourir au gré à gré même lorsque les conditions légales de recourir à ce procédé ne

⁵⁹ OAG, Analyse de la transparence dans la gestion des marchés publics. La loi n°1/01 du 4 février 2008 portant Code des marchés publics du Burundi : une loi tournée, Bujumbura, décembre 2012.

sont pas réunies. Premièrement, c'est « lorsque, en cas d'extrême urgence, constatée par la Direction de Contrôle des Marchés Publics compétente, nécessitant une intervention immédiate visant à assurer la continuité du service public, il ne serait pas possible d'ouvrir une procédure de sélection avec mise en concurrence ». Deuxièmement, c'est lorsqu'une seule source est en mesure de fournir le service demandé ».

Cette brèche est largement exploitée dans les cas de grave corruption. Il s'agit en effet des situations laissées à la libre appréciation de la personne qui décide arbitrairement. En plus, le contenu de la dernière possibilité de la disposition précitée est absurde. Comment savoir en effet qu'une seule personne est capable de fournir le service demandé si on ne met pas en concurrence les candidats potentiels ?

V.5.3. Les entorses à la concurrence dans la pratique de la gestion des marchés publics.

Si le code des marchés publics actuels a beaucoup innové, il reste vrai que dans la pratique, la corruption fait que des règles de base soient méconnues au grand dam de la concurrence. Les situations suivantes qui sont identifiées par l'étude de l'OAG méritent une attention particulière.

L'attribution des marchés à des soumissionnaires fictifs. Dans certains cas, les autorités contractantes attribuent des marchés à des soumissionnaires fictifs. L'Etude de l'OAG cite le rapport de l'exercice 2011 de l'OLUCOME qui a signalé que la Société Burundi Car Service « BCS » a commencé à fournir des biens et services avant son existence légale. La société Burundi Car Services a été créée le 03/08/2010, mais elle a commencé à fournir des biens et services au Ministère de la Sécurité Publique depuis le mois de janvier 2010.

La même étude cite le cas de la concession du port de Bujumbura par le ministre des Travaux publics qui a entamé une procédure pour que le port soit concédé à la société Global Port Services Burundi, sm qui était encore à constituer.

L'immixtion des organes de l'Etat dans la gestion des marchés publics. Bien qu'il y ait légalement décentralisation dans la gestion des marchés publics, le constat est les organes de l'Etat ne cesse de s'en immiscer. L'étude de l'OAG⁶⁰ mentionne un cas très représentatif. Le dossier DNC MP/48/T/2011 de viabilisation de NYABUGETE dans lequel les agents de la

⁶⁰ OAG, op.cit, p.55

Brigade Spéciale Anti-corruption ont donné des ordres à la sous-commission d'analyse des offres. Des soupçons de corruption ont pesé sur les responsables de l'ARMP et ont été convoqués pour être interrogés.

L'influence dans la préparation des dossiers d'appel d'offres. Il a été remarqué que des soumissionnaires influencent la rédaction des appels d'offres pour qu'il soit inséré des éléments parfois insignifiants mais dont ils sont les seuls à avoir et qui seront déterminants dans l'attribution du marché alors qu'en réalité, ils n'ont aucune signification particulière dans l'exécution du marché. L'exemple le plus emblématique est celui d'un cas où une administration exigeait systématiquement des soumissionnaires un document établissant la propriété d'une moto d'une marque déterminée, inscrite au nom de l'entreprise soumissionnaire, pour des marchés où ce genre d'engin ne pouvait même pas servir. Le fait est qu'un seul soumissionnaire avait ce type particulier de moto, surtout que la possession d'une moto à un autre titre n'était pas admise.

Les ententes entre soumissionnaires. Selon l'étude de l'OAG⁶¹, les soumissionnaires s'adonnent à des ententes surtout si le marché comporte des lots à attribuer séparément. Un des soumissionnaires consent à présenter une offre financière élevée ici alors que l'autre fait le contraire pour un autre marché. Pour chaque marché gagné, les soumissionnaires ligüés exécuteront le marché ensemble du moins officieusement ou celui que l'on choisit pour gagner le marché donne aux autres un montant forfaitaire convenu. L'étude donne l'exemple d'un soumissionnaire qui avait comme concurrents ses propres enfants et certains membres de sa famille pour fournir 2.500 tonnes de haricots, 1800 fûts d'huile de palme et 72.000 kg de sel de cuisine à la Police Nationale.

V.6. La politique nationale de privatisation

V.6.1. Le cadre légal de la privatisation

La loi n°1/01 du 9 février 2012 portant révision de la loi n°1/03 du 19 février 2009 relative à la privatisation des Entreprises à Participation Publique, des Services et des Ouvrages Publics, constitue la base légale de la privatisation.

L'article 2 de la loi précise que la privatisation doit être autorisée par une loi qui détermine la liste des entreprises concernées pour une période déterminée. Le projet d'une loi⁶² destinée

⁶¹ OAG, op.cit, p.56

⁶² Voir SENAT du Burundi, le Rapport conjoint de la commission permanente chargée des questions économiques, de l'environnement, des finances et du budget et de la commission permanente chargée des questions administratives, de décentralisation et du contrôle de la

à répondre à cette exigence est sur la table du parlement. Le projet détermine les entreprises à privatiser pour les trois prochaines années et précise que l'objectif principal de la privatisation des entreprises publiques est de donner une réponse aux problèmes de gestion de ces entreprises notamment le problème de l'endettement des entreprises et le besoin d'avoir des ressources complémentaires plus sûres pour la survie des entreprises, la réduction des subventions directes et indirectes de l'Etat pour alléger les contraintes budgétaires, le souci de modernisation de l'outil de production et le problème d'accès aux moyens modernes de gestion.

Les entreprises et titres concernés sont :

- Le patrimoine de l'Etat dans la filière café : Les stations de lavage, les actifs de l'Etat exploités par la Société de Dépulpage et de Conditionnement du Café (SODECO) ;
- La Société Hôtelière et Touristique du Burundi (SHTB) ;
- La Société Air Burundi ;
- L'Agence de Location du Matériel (ALM) ;
- La Société Régionale de Développement de l'Imbo (SRDI) ;
- Les Verreries du Burundi (VERRUNDI) ;
- Une partie des titres de l'Etat dans la Régie des Productions Pédagogiques (RPP) ;
- Les Silos et Séchoirs de BUTERERE ;
- Le Laboratoire National du Bâtiment et des Travaux Publics (LNBTP).
- La Société Sucrière du Moso (SOSUMO) ;
- La Société Burundaise de Gestion de l'Aéroportuaire ;
- La Société Immobilière Publique(SIP) ;
- La Compagnie de Gérance du Coton(COGERCO) ;
- L'Office nationale de la Tourbe(ONATOUR) ;
- L'Office du Thé du Burundi(OTB).

Pour revenir à la loi sur la privatisation, la loi détermine le cadre institutionnel de la privatisation. Les organes qui interviennent sont dans la mise en œuvre du processus de la privatisation sont le Comité interministériel de privatisation (CIP.), la Commission technique d'évaluation (CTE.), et le Service chargé des entreprises publiques (SCEP).

C'est l'évaluation des offres en matière de privatisation qui présente un intérêt particulier pour la concurrence. Cette évaluation s'opère en deux phases: tout d'abord, les dossiers

représentation dans les institutions, sur le projet de loi portant détermination des entreprises à participation publique, des services et des ouvrages publics à privatiser dans les trois prochaines années, Bujumbura, août 2013.

techniques sont ouverts et examinés au regard du cahier des charges. Un comité d'évaluation passe en revue les plans de développement présentés par les soumissionnaires et détermine pour chaque plan s'il satisfait aux critères. Les offres financières des soumissionnaires qui ont présenté des dossiers techniques acceptables et des plans de développement satisfaisants sont ouvertes lors de la seconde phase. L'examen de ces offres et des dossiers techniques est public. L'offre la mieux disant l'emporte. Pour les cessions d'entreprises particulièrement importantes, il peut y avoir une procédure de présélection avant la soumission finale. Dans ce cas, seuls les soumissionnaires retenus peuvent participer à l'adjudication.

Il y a lieu de souligner le fait que le processus est transparent et concurrentiel. Cette transparence transparaît à travers la publicité de l'offre de vente totale ou partielle des titres d'une entreprise, de la privatisation de sa gestion ou de celle d'un ouvrage public ou d'un service public. La publicité favorise aussi la concurrence et garantit l'accès à la commande publique. Par ailleurs, la loi fait une obligation au CIP qui est l'organe de décision en matière de privatisation, de fixer le nombre et le pourcentage maximum des titres pouvant faire l'objet de l'actionnariat populaire par des nationaux ou des étrangers, tout en gardant la possibilité de céder aux salariés de l'entreprise un pourcentage déterminé des titres mis en vente.

V.6.2. L'impact de la privatisation sur la concurrence.

Il est difficile de mesurer aujourd'hui la relation entre la privatisation et la concurrence au Burundi pour les raisons suivantes :

1. Les différentes expériences (filiale café, COTEBU, exploitation du port de Bujumbura, etc.) sont très récentes.
2. Sauf pour la filière café où la privatisation se déroule sous l'œil vigilant des bailleurs de fonds comme la Banque mondiale, les autres cas de privatisation se sont jusqu'à présent révélés comme des moyens détournés, pour quelques membres de l'élite au pouvoir pour s'approprier la chose publique. Les circonstances de privatisation sont tellement floues et après la privatisation, le même protectionnisme étatique demeure et s'accroît.

Une mention particulière s'impose pour le café. Avant 2009, l'année au cours de laquelle le sous-secteur a commencé à être privatisé, l'intervention étatique était restée importante, à travers la fixation des prix aux producteurs, des activités de transformation et de commercialisation, et du financement des activités de production et de transformation.

Mais avec la privatisation, la gestion du sous-secteur qui avait toujours été assurée par l'OCIBU a été privatisée. L'ancien OCIBU a été transformé en une structure de contrôle et de régulation et 13 stations de lavage ont été vendues à des investisseurs privés. L'OCIBU a ainsi été remplacé par deux organes régulateurs et complémentaires qui sont: l'Autorité de régulation de la filière café du Burundi (ARFIC), établissement public à caractère administratif créé par le décret présidentiel n°100/99 du 1^{er} juin 2009 avec des missions de coordination et de suivi des activités de toutes les professions de la filière café; et L'INTERCAFE Burundi qui est une association de tous les intervenants de la filière café du Burundi et qui est chargé de l'encadrement des différents acteurs opérant dans la filière, du producteur au trader de café, en passant par les usiniers. Les producteurs de café sont regroupés en associations, depuis le niveau collinaire jusqu'au niveau national (Confédération nationale des caféiculteurs (CNAC)).

Actuellement, les principales structures de la filière sont:

- les producteurs qui aujourd'hui sont en grande majorité regroupés en associations;
- les SOGESTAL et les Sociétés (des Sociétés de gestion des stations de lavage (SOGESTAL) qui sont des entreprises mixtes dans lesquelles la participation de l'Etat varie de 14 à 81%) et des Sociétés de déparchage dont SODECO, SONICOFF, SIVCA, CBC et BUCAFE);
- l'Association burundaise des exportateurs du café (ABEC).

Pour ce qui est de la procédure de commercialisation du café, les SOGESTAL achètent la cerise aux planteurs à un prix provisoire, fixé avec l'aide des représentants de tous les secteurs intervenant dans la filière. Le prix provisoire aux planteurs est soumis à l'approbation du Conseil des ministres. Même adopté par le Conseil, le prix reste sujet à révision à la hausse (non à la baisse) en cas d'excédent par rapport aux prévisions, les pertes n'étant pas répercutées sur les rémunérations des planteurs.

Ensuite, les SOGESTAL livrent le café parche aux sociétés de déparchage, au nombre de quatre dont deux publiques (les SODECO), et deux privées (le SONICOFF et la SIVCA). Les déparcheurs sont rémunérés par les SOGESTAL pour les prestations fournies, le café vert produit par les déparcheurs restant la propriété des SOGESTAL. Les SOGESTAL assument les coûts de transport et de stockage de la parche. Les planteurs ont aussi la possibilité de dépulper et faire sécher les cerises, et d'en produire une parche qui est ensuite vendue à des commerçants, sans passer par les stations de lavage. Les producteurs sont maintenant autorisés à vendre leur café directement aux acheteurs étrangers.

En définitive, la privatisation de la filière café a permis l'entrée sur le marché de nouveaux acteurs mais la concurrence n'en a nullement profité. En effet, le prix du café cerise est fixé au début de chaque saison et l'organisation du système est telle que chaque catégorie d'acteurs reçoit des recettes presque déterminées d'avance. Par ailleurs, les importations de café non transformé sont soumises à un tarif moyen de 25% (ce qui tout de même bas par rapport au taux de 100% qui s'appliquait à toutes les importations de café avant janvier 2003 et de 40% pratiqué entre 2003 et l'adhésion du Burundi à l'EAC). Cependant, à ces droits de douane s'ajoutent divers autres droits et taxes, ainsi que des contrôles entraînant des coûts. Ces mesures ne favorisent pas bien évidemment la concurrence.

V.7. La politique de l'emploi et de la sécurité sociale

Il n'y a pas encore de véritable politique nationale de l'emploi. En date du 9 décembre 2013, le Ministère du travail a présenté la première version de la future Politique Nationale de l'Emploi (PNE), qui est en cours d'élaboration avec l'appui technique et financier du PNUD, BAD, FIDA et BIT).

Jusqu'à présent, le régime juridique régissant le marché du travail repose sur la loi n°1/037 de 1993 portant Code du travail du Burundi. Ce texte jugé aujourd'hui anachronique est parallèlement appliqué avec d'autres textes encore plus vieux notamment l'arrêté du gouverneur général du 4 avril 1899 portant obligations des employeurs en cas de décès de travailleurs à leur service, le décret présidentiel du 22 octobre 1921 portant sur les rémunérations illicites, L'ordonnance n° 22/487 du 1^{er} octobre 1959 portant conciliation et arbitrage des conflits du travail dans les entreprises de transport, l'ordonnance législative du Ruanda-Urundi n° 222/308 du 2 novembre 1960 portant conciliation et arbitrage de conflits collectifs du travail dans les entreprises et travaux de production et de distribution d'eau 12 février 1966, L'arrêté ministériel n° 110/13 portant conditions d'agrément de certains organismes et certaines personnes pour procéder aux vérifications concernant la sécurité et la salubrité du travail, l'ordonnance ministérielle n° 110/364 du 16 décembre 1966 portant modalités relatives à la déclaration d'ouverture des entreprises, l'Ordonnance ministérielle n° 110/363 du 16 décembre 1966 portant contexture du bulletin de paie, l'ordonnance ministérielle n° 110/59 portant protection des représentants des travailleurs contre le licenciement, l'ordonnance ministérielle n° 630/1344 juillet 1978 portant règlement d'entreprise, la convention collective interprofessionnelle du travail du 3 avril 1980, l'Ordonnance ministérielle n° 630/1 du 5 janvier 1981 portant réglementation du travail des enfants, l'Ordonnance ministérielle n° 650/11/8830 avril 1988 portant fixation du salaire

minimum interprofessionnel garanti dans le secteur structuré de l'économie nationale, l'Ordonnance ministérielle n° 660/086/92 du 17 février 1992 portant Règlementation de l'emploi des étrangers au Burundi, etc.

La question qui touche beaucoup plus à la concurrence est celle qui concerne la réglementation du travail des étrangers. Le siège de la matière est l'ordonnance ministérielle n°660/086 de 1992.

En vertu de ce texte, les étrangers désirant travailler au Burundi doivent obtenir un permis de travail. Le permis est octroyé par la Commission d'orientation et délivré par le directeur de l'inspection du travail du Ministère du travail. Pour octroyer les permis de travail, la loi ne prévoit pas d'évaluation des nécessités du marché de travail et des secteurs économiques. L'octroi des permis de travail est assez simple et sans conditions ou restrictions importantes, sauf que la main d'œuvre étrangère ne peut pas dépasser un cinquième des salariés de l'entreprise par catégorie professionnelle.

Pour le renouvellement d'un permis de travail, la Commission d'orientation peut exiger le respect de certaines conditions de la part de l'employeur, notamment la formation de la main d'œuvre locale.

L'ordonnance établit une taxe à la charge de tout employeur qui recourt à l'emploi de la main d'œuvre étrangère. Cette taxe est fixée à un taux de 3 % du salaire annuel brut du travailleur et payée annuellement.

L'ordonnance mérite d'être révisée pour que le Burundi se conforme au Protocole de l'EAC sur le marché commun et plus spécialement à son annexe 2 sur la libre circulation des travailleurs.

Quant à la sécurité sociale, la matière relève principalement la loi n°1/010 du 16 juin 1999 portant code de sécurité sociale du Burundi. Ce texte a le mérite de poser les principes de base en matière de sécurité sociale. L'article 1 précise en effet que « toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale, elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques et au libre développement de la personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale ».

L'article 2, alinéa 1 énonce que « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille notamment pour sa santé, son bien-

être et ceux de sa famille notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement nécessaire; elle a droit à la sécurité en cas de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse, ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite des circonstances indépendantes de sa volonté ». L'alinéa 2 de la même disposition rajoute que « La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciale. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale ».

Le code de la sécurité sociale couvre les régimes de base ainsi que les régimes complémentaires, particuliers ou spéciaux. Les régimes de base sont le régime d'assurance-maladie-maternité chargé du service des prestations de soins médicaux et des indemnités de maladie et de maternité, le régime des risques professionnels chargé du service des prestations en cas d'accident du travail et de maladie professionnelles, le régime des pensions chargé du service des prestations de vieillesse, d'invalidité et des prestations de survivants, le régime des prestations familiales chargé du service des allocations familiales.

Les organismes publics de sécurité sociale qui existent au Burundi sont:

- l'Institut national de Sécurité sociale (INSS) chargé de la gestion des régimes des pensions (vieillesse, invalidité et survivants) et des risques professionnels en faveur des travailleurs régis par le code du travail, les militaires, les policiers et les travailleurs sous –contrat de la Fonction publique;
- la Mutuelle de la Fonction Publique (MFP) chargée de la gestion du régime d'assurance maladie en faveur des agents publics et assimilés;
- l'Office national des Pensions et des Risques professionnels (ONPR) en cours de mise en place va couvrir les fonctionnaires, les magistrats et les agents de l'ordre judiciaire qui bénéficiaient jusqu'alors d'un régime non contributif de pensions dont le financement était totalement assuré par le Trésor public;
- L'Etat prend en charge les indemnités de logement et les allocations familiales servies sous forme de sursalaire.

Le secteur privé n'a pas de système d'assurance maladie fonctionnel organisé sous une forme de mutualisation du risque maladie malgré l'existence d'une loi du 29 février 2000. Ainsi, le Code du Travail met à la charge de l'employeur le coût des soins de santé de ses travailleurs.

Le secteur est donc dominé par l'investissement public, il n'y a pas de concurrence possible. Le Gouvernement devrait ouvrir les portes de la sécurité sociale du secteur public à

l'actionnariat privé ou envisager même la privatisation. Surtout que l'OIT estime que « L'analyse de la situation actuelle conduit au constat que: l'INSS et la MFP font face à des difficultés et ne donnent pas entière satisfaction à leurs usagers. Ils ont besoin de se moderniser en vue de répondre aux exigences de leurs assurés, en menant des réformes indispensables en vue de servir des prestations convenables et de se rapprocher de leurs usagers⁶³ ».

V. 8. La politique de la protection des consommateurs

V.8.1. Cadre légal de la protection des consommateurs

Il n'existe pas au Burundi une loi sur la protection des consommateurs. Comme nous l'avons déjà souligné précédemment, la situation actuelle constitue un véritable retour en arrière. En effet, le décret-loi n° 1/045 du 9 juillet 1993 portant dispositions générales du Code de commerce avait le grand mérite de prévoir la protection spécifique au consommateur. Cette protection ne sera pas reprise par le code de commerce actuel (loi n°1/07 du 26 avril 2010) et encore moins par la loi n°1/06 du 25 mars 2010 portant régime juridique de la concurrence.

Et au regard des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur⁶⁴, le cadre légal (tous les textes juridiques afférents aux différents aspects de la protection des consommateurs) demeure extrêmement lacunaire. Les principes énoncent en effet des orientations pour la conception des lois dans ce domaine, et recommandent de prendre en considération les aspects suivants:

- Protection des consommateurs contre les risques pour leur santé et leur sécurité;
- Promotion et protection des intérêts économiques des consommateurs;
- Accès des consommateurs à l'information voulue pour faire un choix éclairé, selon leurs désirs et leurs besoins; Éducation des consommateurs, notamment concernant l'impact socioéconomique et l'impact sur l'environnement des choix qu'ils effectuent;
- Possibilité pour le consommateur d'obtenir une réparation effective;
- Droit de constituer des groupes ou des organisations de consommateurs et autres groupes pertinents et possibilité, pour ces organisations, de faire valoir leurs vues dans le cadre des décisions les concernant ;
- Promotion de modes de consommation durables.

⁶³ OIT, Projet de document de politique nationale de protection sociale. Document final approuvé par la commission technique et validé par les partenaires sociaux le 16 avril 2010, Genève 2010.

⁶⁴ Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur (tels qu'étendus en 1999), http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption_fr.pdf.

V.8.2. Réglementation sur la qualité des produits

Les textes juridiques règlementant la qualité et la sécurité des produits sont principalement l'ordonnance ministérielle n° 750/807 du 24 octobre 2001 portant statuts et procédures d'élaboration des normes et décret-loi du 17 mai 1992 portant création du Bureau de normalisation et du contrôle de la qualité (BBN). Ce décret loi vient d'être complété par la loi n°1/03 du 04 janvier 2011 portant Système National de Normalisation, Métrologie, Assurance de la Qualité et Essais.

Le Bureau burundais de normalisation et du contrôle de la qualité (BBN) est placé sous la tutelle du Ministère ayant le commerce dans ses attributions. Il est chargé de la gestion et de la coordination des activités de normalisation et du contrôle de la qualité au Burundi. Il fait également office de point d'information au titre de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce et est le point de contact du Codex. Le BBN représente le pays à l'Organisation régionale africaine de normalisation (ARNO), et est membre correspondant de l'Organisation internationale de normalisation (ISO). Le BBN est également l'organisme burundais de coordination pour l'harmonisation des normes à l'échelle de l'EAC. Il est également membre de l'Organisation internationale de métrologie légale (OIML) et de la Commission électrotechnique internationale (CEI). Il convient de préciser que le Burundi a accepté le Code de pratique de l'OMC pour l'élaboration, l'adoption, et l'application des normes⁶⁵.

Comme cela est constaté par le rapport de l'OMC sur l'examen des politiques commerciales de la Communauté de l'Afrique de l'Est⁶⁶, le rôle principal du BBN dans le processus d'élaboration des normes consiste à préparer les documents de travail, convoquer les réunions des Comités techniques, élaborer les projets de normes à soumettre au public pour observations, publier les normes, et veiller à leur application. Les projets de normes sont élaborés et homologués par le Conseil national de normalisation et de contrôle de la qualité où sont représentés tous les groupes d'intérêts pertinents: trois représentants de l'État; quatre représentants des instituts universitaires ou de recherche; un représentant de la Chambre de commerce, d'industrie, d'agriculture et d'artisanat; un représentant des industriels; un représentant des consommateurs; deux membres nommés pour leurs

⁶⁵ http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/17-tbt_f.htm#annexIIIb

⁶⁶ OMC, Examen des politiques commerciales: Communauté de l'Afrique de l'Est, novembre 2012, http://www.wto.org/french/tratop_f/tp371_f.htm.

compétences particulières; et un représentant de l'organisme chargé de la normalisation et du contrôle la qualité.⁶⁷

Tel qu'il ressort toujours du même rapport de l'OMC précité, le Burundi a déjà adopté une série de normes en conformité avec celles du COMESA et de l'EAC. Ainsi, le Burundi a adopté 1 094 normes de l'EAC sur un total de 5 000 comme normes nationales, soit 25% des normes de l'EAC. Les normes du Codex Alimentarius, de la Commission électrotechnique internationale (CEI), et de l'ISO servent de référence au Burundi dans les domaines où les normes nationales n'existent pas. Le Burundi se sert aussi des normes employées dans certains pays européens – notamment la Belgique – comme référence. Les seuls règlements techniques en vigueur au Burundi concernent l'importation et la commercialisation du sel iodé et les médicaments. Le pays n'a pas encore signé d'accord de reconnaissance mutuelle, et ne dispose encore d'aucun système d'accréditation.

Il faut faire observer ici que les normes et réglementations techniques burundaises ne font pas de distinction entre les biens importés et ceux de fabrication nationale. Toutefois, les produits importés peuvent être soumis au contrôle de la qualité. Les produits déjà inspectés et certifiés par les pays d'origine peuvent être aussi soumis à l'inspection à leur arrivée au Burundi. Le Décret du 13 décembre 1989 portant institution d'un système de normalisation et contrôle de la qualité attribue cette mission au BBN. Cependant, il n'existe pas encore de texte d'application du décret-loi précité qui préciserait les modalités d'exécution de ce contrôle (procédures d'inspection et de tests, et charges y afférentes). Dans la pratique, le BBN peut effectuer des tests sur les produits importés à la demande des opérateurs économiques. Les paramètres à analyser sont déterminés en référence aux normes internationales ou, à défaut, à celles du fournisseur. Les analyses sont réalisées avec l'appui technique des laboratoires nationaux, et l'interprétation des résultats est effectuée par le BBN. Par ailleurs, le BBN peut procéder aux contrôles et refuser l'entrée sur le territoire burundais de certains produits si ceux-ci se sont vu refuser l'entrée dans d'autres pays de l'EAC.

V.8.3. Prescriptions sanitaires et phytosanitaires

La réglementation actuelle en matière de mesures sanitaires est très ancienne, et date de l'ère coloniale. Elle touche notamment aux produits tels que le café, le thé, le riz et les

⁶⁷ La composition du Conseil est déterminée par l'article 3 du Décret n° 100/232 du 13 décembre 1989 portant création et organisation du Conseil national de normalisation et de contrôle de la qualité.

viandes, mais ne connaît pas de mesures d'application. Aucune disposition légale n'est en vigueur en matière de quarantaine.

La principale loi phytosanitaire est le décret-loi n° 1/033 du 30 juin 1993 portant protection des végétaux au Burundi. Cette loi concerne :

- le contrôle des pesticides (70 pesticides sont homologués, 38 sont interdits de fabrication, commercialisation ou importation au Burundi) ;
- Le contrôle aux frontières des importations et exportations des végétaux; et la délivrance d'un certificat phytosanitaire aux exportateurs ou d'un certificat de réexpédition conformément aux modèles internationaux fixés par la convention internationale pour la protection des végétaux et aux exigences du pays importateur;
- le code de conduite pour la gestion des pesticides; et la législation sur la normalisation et le contrôle de la qualité des produits commercialisés de et vers le Burundi.

V.8.4. Marquage, étiquetage et emballage

Le Burundi ne dispose pas de prescription nationale en matière de marquage, d'étiquetage ou d'emballage. Pour des denrées alimentaires, le pays se sert de la norme du Codex Alimentarius en matière d'étiquetage comme principale référence. Cependant, selon des dispositions du code du commerce, le Ministère en charge du commerce peut, entre autres, déterminer les conditions de composition, de qualité, et de dénomination auxquelles doit satisfaire toute marchandise pour être vendue, ainsi que l'apposition de certaines indications ou mentions concernant l'origine, la composition, le poids, le volume, la quantité ou le métrage des marchandises.⁶⁸

⁶⁸ Loi n°1/07 du 26 avril 2010 portant Code de commerce

CHAP.VI

LES MONOPOLES NATURELS

Un monopole naturel résulte de l'existence d'économies d'échelle telles qu'une entreprise unique peut fournir l'ensemble du marché, tout en étant plus compétitif que si elle avait des concurrents.⁶⁹ Ainsi, on dit qu'il y a monopole naturel sur un marché lorsque, pour tout niveau de production, le coût des facteurs utilisés est minimal lorsque la production est réalisée par une seule entreprise.

Un monopole naturel s'établit lorsque la production se caractérise par des rendements d'échelle croissants (toute augmentation des deux facteurs de production engendre une augmentation proportionnellement plus forte de la production). Si une seule firme satisfait toute la demande, elle aura des coûts inférieurs à deux firmes ou plus se partageant cette demande⁷⁰.

Les rendements d'échelle croissants conduisent à une baisse des coûts de production unitaires (économie d'échelle), ce qui permet la baisse des prix et l'élimination des concurrents.

Des rendements décroissants peuvent également conduire à des économies d'échelle si la taille du marché est inférieure à la production correspondant au minimum du coût moyen. Dans une économie de marché, le nombre d'entreprises sur un marché dépend du rapport entre la taille du marché à satisfaire et l'échelle minimum efficace⁷¹.

Au Burundi, les monopoles naturels existent dans certains secteurs tels que la téléphonie fixe, l'industrie du sucre, l'électricité et l'eau, les services postaux, la commercialisation du thé, et les services de transport routier et aérien. On remarque tout de même que le secteur du thé, du café, du sucre, de l'eau et de l'électricité tend à être libéralisé au Burundi même si la libre concurrence n'est pas encore perceptible. Deux cas méritent une attention particulière : celui de l'eau et de l'électricité et celui du sucre.

⁶⁹ <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Monopole.htm>

⁷⁰ <http://sites.univ-provence.fr/agirod/masni/cazorla/defaillances3.htm>

⁷¹ Jean Magnan de Bornier, Les monopoles naturels, <http://junon.univ-cezanne.fr/bornier/MonNt.pdf>, Philippe Gagnepain, La nouvelle théorie de la régulation des monopoles naturels : définition et tests, www.researchgate.net/.../79e4150ebe5b212e9e.pdf

VI.1. Le secteur de l'eau et de l'électricité

Les activités de production, de transport et de distribution de l'électricité relèvent du monopole de la Régie de distribution d'eau (REGIDESO), qui compte 45 000 abonnés. L'entreprise est constituée sous la forme juridique d'une société paraétatique à caractère social et commercial. L'entreprise intègre l'ensemble des fonctions électriques dans le pays et traite et distribue également l'eau à Bujumbura. La REGIDESO est donc un monopole institutionnel multi produits qui emploie environ 1 300 agents permanents. Comme cela est constaté par le Groupe de la Banque Africaine de Développement⁷², l'entreprise est jusqu'ici demeurée en marge de toute évolution institutionnelle majeure comparable à ce qu'ont connu d'autres réseaux africains : séparation des services publics de l'eau et de l'électricité en entités juridiquement indépendantes, démembrement de chacun des services pour ne maintenir hors de la concurrence que les seules activités relevant du monopole naturel, et privatisation sous diverses formes (affermage, concession et vente). L'étude de la BAD précitée estime que cette absence de changements institutionnels notoires est sans doute en partie la conséquence de tensions politiques intérieures qui n'ont pas prédisposé à l'avancée de réformes audacieuses. Selon la même étude toujours, ce contexte historique pèse encore sur le fonctionnement de la REGIDESO, dont les insuffisances entravent l'efficacité et la dynamique du secteur privé.

Pour répondre à cette situation de monopole, le Gouvernement a mis en place un contrat de performance entre la société et l'État. Ce genre de dispositif a vocation à améliorer la qualité de la relation entre l'actionnaire public et la direction générale de l'entreprise, en précisant les droits et obligations mutuels de chacune des parties sur une période correspondant au moyen terme.

La même étude de la BAD citée précédemment constate que le maintien de l'ensemble des fonctions économiques de la REGIDESO dans un cadre institutionnel public est une stratégie qui s'est avérée peu satisfaisante. Jusqu'ici, elle n'a pas permis de répondre aux attentes du secteur privé en matière d'amélioration du service.

Si on fait une comparaison avec les télécommunications où l'entrée d'opérateurs privés a contribué à satisfaire les besoins de financements publics d'investissement et à améliorer sensiblement l'offre de prestations, le gouvernement devrait faire évoluer le statut institutionnel de la REGIDESO.

⁷² Banque Africaine de Développement, *Environnement de l'Investissement Privé au Burundi*, 2012.

En effet, le fonctionnement de la REGIDESO affiche des insuffisances flagrantes⁷³ :

1. Près de 95% de l'énergie consommée provient du bois, du charbon de bois, ou de la tourbe, et 1% seulement de l'électricité et l'entièreté de l'électricité (environ 95%) est consommée à Bujumbura. La proportion totale de la population burundaise ayant accès à l'électricité est de moins de 2%.
2. La consommation d'électricité au Burundi est de 25 kWh par habitant et par an quand la moyenne africaine est de plus de 500 kWh, et la part de l'électricité dans le bilan énergétique est de 4%; ceci montre que l'énergie électrique ne contribue que très faiblement à la croissance économique et à l'amélioration du bien-être de la population dans la mesure où moins de 3% des ménages sont raccordés à l'électricité (environ 47 500 ménages en 2009) et que maintes infrastructures d'intérêt public du milieu rural sont sans électricité.
3. La REGIDESO est lourdement endettée. La plupart de ses dettes à long terme sont envers l'État et des dettes à court terme envers des fournisseurs. Les difficultés financières de l'entreprise découlent du fait qu'elle importe une partie de la production d'électricité par la société SINELAC, et fait face aux coûts additionnels liés à la dépréciation progressive du franc burundais. Elles reflètent aussi le fait que la REGIDESO établit sa grille tarifaire en fonction du revenu moyen des ménages à Bujumbura, plutôt que des coûts de production, et ceci afin de soutenir la consommation d'électricité par les ménages. Le prix du kilowatt heure consommé par les ménages est, dans la plupart des cas, inférieur à celui fourni aux opérateurs commerciaux et industriels, et fréquemment par un facteur de 1,5 à 3.

De plus, le tarif pour les consommateurs commerciaux, c'est-à-dire essentiellement des entreprises de services et des petites entreprises manufacturières, augmente progressivement avec le niveau de consommation. Les consommateurs d'électricité à moyenne tension – principalement les industries manufacturières de plus grande taille – doivent s'acquitter d'une prime fixe basée sur une estimation de la consommation, et d'une surprime en cas de demande excédentaire. Jusqu'en 2010, dans l'ensemble, la grille tarifaire était conçue de manière à assurer la subvention de la consommation des ménages par les autres usagers (commerçants, industriels et administrations, plus précisément).

⁷³ http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/17-tbt_f.htm#annexIIIb

⁷³ OMC, Examen des politiques commerciales: Communauté de l'Afrique de l'Est, novembre 2012, http://www.wto.org/french/tratop_f/tp371_f.htm

La privatisation de la REGIDESO a été formellement lancée en 1994, mais n'a guère avancé étant donnée la situation politique et économique du pays. Certes, une réforme du cadre réglementaire a eu lieu en juillet 2000, avec l'adoption d'une loi portant libéralisation et réglementation du service public de l'eau potable et de l'énergie électrique⁷⁴ avec pour objectif est de permettre au secteur privé d'investir dans ces sous-secteurs, et de mettre fin au monopole de la REGIDESO mais les textes d'application de la loi se font toujours attendre. Par ailleurs, il ne s'agit pas d'une libéralisation en tant que telle. En effet, alors que l'article 3 de la loi « La production, le transport et la distribution de l'énergie électrique ainsi que le captage, le traitement, le stockage, l'adduction et la distribution d'eau potable constituent un service public industriel et commercial, sous la responsabilité de l'Etat », l'article 4 rajoute que « L'Etat peut confier la gestion du service public de l'eau potable ou de l'électricité, sous forme de délégation de service public, à une ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé burundais ».

Il ne s'agit donc pas d'une véritable ouverture. Et aussi longtemps que les réformes utiles n'auront pas été faites incluant notamment la privatisation de la REGIDESO, la concurrence dans le secteur ne pourra jamais être envisagée, et ceci au grand préjudice de l'investissement privé et des consommateurs.

VI.2. L'industrie sucrière

Jusqu'à présent, le sucre au Burundi est produit par la seule entreprise publique, la Société Sucrière Moso (SOSUMO). Mais le secteur n'est pas sous un monopole étatique légalement. En effet, l'arrêté 124/VP/12 du 07 août 2007 relatif à la commercialisation du sucre arrête dans son article 1 que la commercialisation du sucre est libéralisée⁷⁵.

La libéralisation avait pour but essentiel de résoudre les problèmes de pénurie du sucre qui était la conséquence de l'exportation frauduleuse du sucre⁷⁶. Selon une étude réalisée par le PAGE, la libération du prix allait conduire à un équilibre entre l'offre et la demande⁷⁷ en stimulant des importations du sucre. L'étude estimait que la SOSUMO avait assez de force pour faire face à la concurrence du sucre importé et donc de rationaliser son outil de production et chercher de nouvelles opportunités pour assurer sa croissance.

⁷⁴ Loi n° 1/014 du 11 août 2000 portant libéralisation et réglementation du service public de l'eau potable et de l'énergie électrique.

⁷⁵ Arrêté du Deuxième Vice-Président de la République n°124/VP/2007 du 07/Août/2007 relatif à la commercialisation du sucre.

⁷⁶ « Pénurie du sucre à cause des exportations frauduleuses », publié sur www.iwacu-burundi.org le 23/11/2011.

⁷⁷ PAGE, *Diagnostic de la compétitivité de la stratégie de développement de la filière sucre au Burundi*, PAGE, Bujumbura, 2007.

Toutefois, tel que le fait comprendre Ephrem NIYONGABO⁷⁸, la même étude avait relevé aussi des faiblesses dans le système de distribution. D'abord, la période transitoire allait prendre du temps, et mêmes les importateurs, au début, auraient tendance à aligner les prix à ceux de la SOSUMO, vu le poids de celle-ci. Ensuite, les prix de gros et de détail allaient fluctuer plus qu'avant et une politique sociale ne serait plus possible, à moins que s'il y ait intervention directe de l'Etat en leur faveur par une politique ciblée. Enfin, le système de distribution ne serait efficace qu'en présence d'une concurrence effective avec le sucre importé. Pour cela, il faudrait qu'il y ait des importateurs de sucre sur le marché burundais qui mènent une politique de distribution efficace.

Malheureusement et curieusement, cinq ans après la libéralisation du sucre, la pénurie de cette denrée se fait toujours sentir et s'est même accentuée. Dans son article, Ephrem NIYONGABO explique pourquoi la libéralisation de la commercialisation du sucre n'est par arrivée à résorber le dysfonctionnement de la filière par trois facteurs: les limites liées à la conception même de la politique de libéralisation, la persistance du contrôle des prix et la situation sur le marché régional⁷⁹.

Les limites de la conception de libéralisation de la commercialisation du sucre. Selon l'étude du PAGE, la libéralisation de la commercialisation du sucre devrait aider, entre autres, à faire émerger des importateurs de sucre afin de mettre le sucre de la SOSUMO en concurrence avec le sucre importé⁸⁰. Mais contrairement aux attentes, les importations n'ont pas suivies. L'Etat a en effet tout fait tout pour inhiber l'émergence de la concurrence en vue de protéger la SOSUMO qui, conformément même aux missions essentielles des entreprises publiques, est chargée d'une dimension sociale importante, à savoir la satisfaction de besoins sociaux fondamentaux à moindre coût entre autres⁸¹.

Ainsi, nous sommes d'avis avec Ephrem NIYONGABO lorsqu'il affirme que « la libéralisation d'un marché ne peut être effective que si elle est liée à la privatisation des entreprises publiques opérant sur ce marché » et que « la libéralisation a peu de chance d'être pleinement efficace sans privatisation »⁸².

⁷⁸ Ephrem NIYONGABO, op.cit, p.10.

⁷⁹ Idem, p.11

⁸⁰ PAGE, Op.cit.

⁸¹ Ephrem NIYONGABO, Bilan de la privatisation en Afrique subsaharienne: Leçons et perspectives pour le Burundi, IDEC, http://spip.idecburundi.org/IMG/pdf/Ephrem_Bilan_de_la_privatisation.pdf

⁸² Ephrem NIYONGABO, « La problématique de commercialisation du sucre au Burundi », Op.cit, p.12.

Persistance du contrôle des prix. Malgré la libéralisation de la filière, il persiste une pratique de contrôle du prix du sucre. L'État spécifie la quantité de sucre à vendre aux distributeurs par région selon leurs estimations de la demande et le prix du sucre sur le marché. Etant donné que les prix du sucre dans les pays voisins sont plus élevés que celui du Burundi, le sucre est exporté frauduleusement vers les pays limitrophes⁸³.

Situation du marché régional. Toujours selon Ephrem NIYONGABO⁸⁴, reprenant lui-même l'étude du PAGE, la production du sucre dans la zone EAC est autour de 940.000 tonnes, pour une demande de 1,22 millions de tonnes. Les importations sont donc de l'ordre de 280.000 tonnes, dont 60% pour le Kenya.

Au Rwanda. La seule usine de sucre (Kabuye Sugar Works société privée du groupe Madhvani) produit autour de 4.000 t de sucre par an, et cette production stagne depuis des années en raison du manque de terre pour l'extension des plantations de canne, car l'usine se trouve dans une zone densément peuplée. De plus, les conditions de production de la canne ne sont pas très bonnes, étant donné l'altitude et les conditions agro écologiques. Il s'en suit que le sucre est très cher au Rwanda, de l'ordre de 750 Euro/tonne ou à peu près US\$ 1.000/t, niveau gros, pratiquement le triple du prix du marché mondial. Au détail, le prix est de l'ordre d'un Euro/kg, ou US\$ 1,36/kg, soit le double de ceux du Burundi⁸⁵.

La Tanzanie. Elle connaît 4 sucreries:

- Kilombero Sugar Company (100.000 t) ;
- Mtibwa Sugar (40.000 t) ;
- Tanganyika Planting Company (55.000 t) ;
- Kagera Sugar Limited (d'une capacité de 30.000 t).

La production totale de sucre en 2006 était de 224 000 tonnes de sucre brun, mais ce pays reste un importateur net de sucre de l'ordre de 100 000 à 120 000 tonnes par an.

La RDC. Avec ses 60 millions d'habitants et un pouvoir d'achat en rapide augmentation, surtout dans les villes, quoique toujours très bas, la RDC est un marché potentiel très

⁸³ Journal IWACU, La SOSUMO augmente sa production, pourtant le prix du sucre au kg grimpe, 29 décembre 2013, <http://www.iwacu-burundi.org/sosumo-augmente-production-prix-kg-sucre-grimpe/>

⁸⁴ Ephrem NIYONGABO, « La problématique de commercialisation du sucre au Burundi », Op.cit, p.14-15

⁸⁵ PAGE, Op.cit, p.27.

important, surtout les provinces du Nord et Sud Kivu pour le Burundi. Le pays n'a qu'une seule usine de production de sucre fonctionnelle, avec une capacité maximale de 60.000 tonnes/an.

Ainsi, les importations de sucre sur la période janvier-juin 2005 étaient de 89.025 tonnes, pour une valeur CIF de 7.897 millions FC (US\$ 16,8 millions) et des taxes d'importation de 2.737 millions FC (US\$ 5,82 millions) (moyenne de 34,7%).

Il est tout à fait naturel que les commerçants burundais décident d'exporter vers la RDC le sucre destiné au marché local. Ce sont essentiellement les centres urbains proches du Burundi: les villes d'Uvira, Bukavu et Goma, qui est très densément peuplé et qui représente 3-4 millions d'habitants qui devrait être la cible des exportations de sucre burundais sur la RDC. Ces 3-4 millions d'habitants, à 3 kg de consommation/personne/an, représentent annuellement 10.000-12.000 tonnes de sucre.

Le Kenya. Le Kenya est un grand producteur et consommateur de sucre, avec une consommation de 700.000 tonnes/an et une production de 500.000 tonnes. Avec ses 35 millions d'habitants et un revenu/capita de US\$ 550, la consommation de sucre y est de 20 kg/capita, le pays renferme 7 compagnies sucrières au Kenya. Le coût de production au Kenya est élevé et la conséquence est que le sucre se vend au prix fort : au détail entre US\$ 1 et 1,50/kg.

Le Kenya est donc un grand producteur et consommateur et grand importateur net. De plus, les prix du sucre y sont très élevés. Le marché kenyan est donc plus intéressant que le marché intérieur burundais.

En définitive, le Gouvernement devrait approfondir la conception de la politique de libéralisation du secteur pour que celle-ci soit liée à la privatisation de la SOSUMO.

CHAP.VII

LES PERCEPTIONS EN RAPPORT AVEC LA CONCURRENCE

Le présent chapitre présente les résultats d'une enquête réalisée pour évaluer l'état des connaissances et des perceptions des acteurs publics et privés en matière de la concurrence. L'échantillonnage a été formé sur base de proximité des acteurs par rapport aux questions touchant la concurrence. Les répondants, au nombre de 100, viennent plus ou moins équitablement, des acteurs gouvernementaux, des investisseurs privés et de la société civile.

Tableau 1. Le niveau de concurrence en termes d'accès, de prix, de choix et de qualité entre les différentes entreprises au Burundi.

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Elevé	7	7	7
Moyen	24	24	31
Bas	60	60	91
Néant	9	9	100
Total	100	100	

Le niveau de concurrence entre les entreprises est ignoré par les répondants. La plus part des entreprises évoluent dans l'informel et l'évaluation du niveau de concurrence dans ce secteur est difficile à dégager.

Tableau 2. La mesure du niveau de concurrence

en termes d'accès, de prix, de choix et de qualité

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
De façon élevée	67	67	67
Moyennement	25	25	92
Pas du tout	8	8	100
Total	100	100	

La population est consciente que la concurrence présente un impact sur la vie quotidienne des consommateurs. 67% des répondants pensent que le niveau d'accès aux produits et services, le prix, le choix et leur qualité augmente positivement en fonction de la concurrence. Seul un taux de 8% des répondants ignore l'utilité de la concurrence

Tableau .3. La fréquence des pratiques anticoncurrentielles

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Très souvent	59	59	59
Un peu souvent	23	23	82
Pas souvent	12	12	94
Jamais	6	6	100
Total	100	100	

Les répondants considèrent que les pratiques anticoncurrentielles sont commises au Burundi. 59% des enquêtés croient que ces pratiques s'exercent à un niveau très élevé tandis que seulement 6% les considèrent comme étant inexistantes. Dans tous les cas, le constat en est que ces pratiques existent réellement au Burundi.

Tableau 4. Les pratiques anticoncurrentielles les plus fréquentes au Burundi

		Effectifs	Pourcentage	Total
Première	Fixation des prix	49	49	100
Deuxième	Répartition du marché	24	24	100
Troisième	Barrière à l'entrée	28	28	100

Le prix est un facteur d'attraction du consommateur. Il s'en déduit donc qu'il influence ses choix. Ainsi, une pratique anticoncurrentielle sur cet aspect affecte considérablement les consommateurs. Presque la moitié des répondants considère que les pratiques anticoncurrentielles sur les prix sont fréquentes au Burundi. Pour éviter la concurrence, la répartition du marché est aussi pratiquée et est confirmée par 24% des enquêtés. L'entrée sur le marché par les nouveaux acteurs est souvent entravée par les opérateurs commerciaux existants. 28% des répondants confirment ce constat.

Tableau 5.L'appréciation de la concurrence en termes d'accès, de prix, de choix et de qualité dans le secteur de la télécommunication

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Elevé	55	55	55
Moyen	41	41	96
Bas	3	3	99
Néant	1	1	100
Total	100	100	

La concurrence dans le domaine des télécommunications est très ressentie par les consommateurs. 55% estiment qu'elle est très élevée tandis que 1% seulement considèrent qu'elle n'existe pas. Cela peut se comprendre dans la mesure où cinq opérateurs œuvrent sur un marché déjà étroit parce que les consommateurs qui peuvent accéder à la téléphonie mobile et fixe sont peu nombreux et que du coup, les opérateurs mènent une bataille pour gagner le marché.

Tableau 6.L'appréciation de la concurrence en termes d'accès, de prix, de choix et de qualité dans le secteur de l'énergie

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Elevé	9	9	9
Moyen	5	5	14
Bas	38	38	52
Néant	48	48	100
Total	100	100	

Le secteur de l'énergie est méconnu par la population dont une infime partie en bénéficie. Par ailleurs, ce secteur est dominé par le monopole d'une seule entreprise publique : REGIDESO.

Tableau 7.L'appréciation de la concurrence en termes d'accès, de prix, de choix et de qualité dans le domaine de la vente

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Elevé	32	32	32	32
Moyen	40	40	40	72
Bas	17	17	17	89
Néant	11	11	11	100
Total	100	100	100	

La vente des biens de consommation connaît une concurrence au Burundi. 72% des consommateurs enquêtés ont accès à ces produits avec possibilité de négocier les prix en fonction de la qualité. La fixation des prix est dominée dans ce secteur par la loi de l'offre et de la demande.

Tableau 8. L'appréciation de la concurrence en termes d'accès, de prix, de choix et de qualité dans le secteur du transport

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Elevé	35	35	35
Moyen	40	40	75
Bas	16	16	91
Néant	9	9	100
Total	100	100	

On remarque que les usagers de la route ont accès aux moyens de transport. Même si le prix du transport est réglementé, ils ont la possibilité d'opérer un choix et d'exiger la qualité.

Tableau 9. L'état de connaissance sur l'existence du cadre légal des pratiques anticoncurrentielles.

Pour connaître l'état de connaissance sur l'existence du cadre légal des pratiques anticoncurrentielles au Burundi, nous avons posé la question de savoir s'il y a des normes, des règlements ou des lois pour surveiller les pratiques anticoncurrentielles au Burundi. Les réponses des répondants sont réparties comme suit :

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Oui	26	26	26	26
Non	16	16	16	42
Je ne sais pas	58	58	58	100
Total	100	100	100	

74% des répondants ignorent l'existence de la loi de 2010 portant régime juridique de la concurrence au Burundi. Cette loi n'a pas été vulgarisée et qui plus est, l'absence de la commission nationale de la concurrence la rend inapplicable.

Tableau 10. Existence des institutions ou agences en place pour veiller à l'application du cadre légal des pratiques anticoncurrentielles

Le tableau qui suit rapporte les réponses données par les répondants sur la question de savoir s'il existe des institutions ou agences en place pour veiller à l'application de textes relatifs aux pratiques anticoncurrentielles.

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Oui	31	31	31
Non	14	14	45
Je ne sais pas	55	55	100
Total	100	100	

Les institutions ou agences de contrôle de la concurrence sont inexistantes au Burundi. Une loi de 2010 portant régime juridique de la concurrence a prévu une commission nationale de la concurrence mais elle n'est pas encore mise en place. On comprend dès lors que 55% des répondants ignorent qu'il y ait un contrôle de la concurrence et que 14% affirment purement et simplement qu'il n'en existe pas.

Tableau 11. Les actions qui sont entreprises lorsque les lois sont violées

Voici ci-après les réponses qui ont été données par les répondants sur la question de savoir s'il y a des actions qui sont menées dans les hypothèses de violation des lois sur la concurrence.

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Oui, chaque fois	5	5	5
Oui, quelques fois	20	20	25
Non	25	25	50
Je ne sais pas	50	50	100
Total	100	100	

La répression des pratiques anticoncurrentielles est presque inexistante et 75% des enquêtés considèrent que ces pratiques restent impunies. Pourtant la loi de 2010 portant régime juridique de la concurrence a incriminé ces pratiques anticoncurrentielles et a prévu des sanctions qui restent jusqu'ici inappliquées à cause de l'absence de la commission nationale de la concurrence.

Tableau 12. Les raisons qui expliquent l'inaction lorsque les lois sont violées

Raisons	Effectifs	Pourcentage	Total
La loi n'est pas appliquée	14	56	25
La structure n'est pas assez forte	5	20	25
Corruption	11	44	25
Puissant lobbying	3	12	25
Autres	1	4	25

Le constat est que la loi n'est pas appliquée à cause d'une structure de contrôle inexistante même si d'autres raisons comme la corruption ne sont pas à négliger.

Tableau 13. L'état de connaissance sur l'existence d'une loi sur la protection des consommateurs au Burundi

A propos de la question de savoir s'il y a une loi sur la protection des consommateurs au Burundi, les répondants ont donné les réponses suivantes :

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Oui	26	26	26
Non	17	17	43
Je ne sais pas	57	57	100
Total	100	100	

Une loi spécifique à la protection des consommateurs n'existe pas au Burundi. Les rapports entre ces derniers et les professionnels sont régis par le droit commun avec toutes les incertitudes que comporte cette source en droit de la consommation.

Tableau 14. Connaissance sur l'existence d'agence de protection des consommateurs

A la question de savoir si les répondants connaissent une structure de protection des consommateurs au Burundi, ils ont répondu comme suit :

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Oui	76	76	76
Non	24	24	100
Total	100	100	

76% des répondants connaissent l'existence d'une institution qui protège les consommateurs. Ceci est à l'actif de l'ABUCO (Association Burundaise des consommateurs) qui fait régulièrement des déclarations et de prise de position dans les différents média lorsque les droits des consommateurs sont violés.

Tableau 15 Les monopoles détenus par l'Etat

La quasi totalité des enquêtés est au courant des monopoles détenus par l'Etat. Ceci est d'autant plus vrai lorsque l'on sait que les entreprises comme SOSUMO (Société Sucrière de Moso) et la REGIDESO (Régie des Eaux) monopolisent respectivement le commerce du sucre, de l'eau et de l'électricité.

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Oui	83	83	83
Non	2	2	2
Je ne sais pas	15	15	100
Total	100	100	

Tableau 16. Les pratiques anticoncurrentielles par les monopoles de l'Etat

Le tableau suivant montre les réponses des enquêtés sur la question de savoir s'il les monopoles de l'Etat exercent des pratiques anticoncurrentiels comme les vente liées, les contrats d'exclusivité, l'imposition des prix, les prix discriminatoires, etc.

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Oui	64	64	64
Non	13	13	77
Je ne sais pas	23	23	100
Total	100	100	

Le marché n'étant pas libre, l'Etat abuse souvent de sa position dominante sur le marché en recourant à des pratiques anticoncurrentielles. Comme le montrent les tableaux 17, 18, 19 et 20. La perception des enquêtés est plus remarquable à 59% lorsqu'il s'agit de l'imposition des prix que pour les autres pratiques comme la vente liée 25%, les contrats d'exclusivité (29%), prix discriminatoires (31%). L'imposition des prix est plus ressentie parce que dans les secteurs d'intervention de l'Etat, ces prix sont toujours réglementés.

Tableau 17 L'existence des pratiques de vente liée

Le tableau qui suit montre les réponses des enquêtés sur la question de savoir s'il existe des pratiques de vente liées.

	Effectifs	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Oui	25	39	39
Non	39	61	61
Total	64	100	

Tableau 18. L'existence des pratiques de contrat d'exclusivité

Le tableau qui suit montre les réponses des enquêtés sur la question de savoir s'il existe des pratiques de contrat d'exclusivité.

	Effectifs	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Oui	29	45	45
Non	35	55	100
Total	64	100	

Tableau 19. L'existence des pratiques d'imposition des prix

Le tableau qui suit montre les réponses des enquêtés sur la question de savoir s'il existe des pratiques d'imposition des prix.

	Effectifs	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Oui	59	92	92
Non	5	8	8
Total	64	100	

Tableau 20. L'existence des pratiques de prix discriminatoires

Le tableau qui suit montre les réponses des enquêtés sur la question de savoir s'il existe des pratiques de prix discriminatoire.

	Effectifs	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Oui	31	48	48
Non	33	52	100
Total	64	100	

Tableau 21. La manière dont l'Autorité de la concurrence devrait impliquer différentes parties prenantes dans son fonctionnement

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
De façon ponctuelle, en cas de besoin	24	24	24
Suivant un processus structuré	66	65	90
Pas du tout	9	9	99
Autres (Précisez)	1	1	100
Total	100	100	

Il est recommandé comme le suggère 66% des répondants de mettre en place une structure permanente de la régulation de la concurrence. La commission Nationale de la concurrence telle que prévue par la loi en la matière serait efficace pour autant qu'elle soit nantie des moyens matériels et financiers sans oublier des ressources humaines qualifiées.

Tableau 22. Le niveau de connaissance en matière de concurrence pour les politiques

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Elevé	17	17	17
Moyen	42	42	59
Bas	30	30	89
Néant	11	11	100
Total	100	100	

Il se déduit du tableau que le niveau de connaissance en matière de la concurrence est déficient avec 42% chez les politiques. L'ignorance des textes légaux et l'absence de sensibilisation l'expliquent.

Tableau 23. Le niveau de connaissance en matière de concurrence pour les Milieux d'affaires

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Elevé	25	25	25
Moyen	53	53	53
Bas	21	21	21
Néant	1	1	1
Total	100	100	100

Le niveau de connaissance en matière de concurrence pour les Milieux d'affaires est moyen dans la mesure où la plus part évolue en informel et que les autres se retrouvent dans état d'ignorance faute de formation et de sensibilisation.

Tableau 24. Le niveau de connaissance en matière de concurrence pour les consommateurs

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Elevé	7	7	7
Moyen	18	18	25
Bas	57	57	82
Néant	18	18	100
Total	100	100	

Le niveau de connaissance en matière de concurrence pour les consommateurs est très bas. L'ignorance de leurs droits économiques en est la cause principale.

Tableau 25. Les problèmes liés à la concurrence sont-ils bien compris dans le pays?

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Oui	11	11	11
Non	89	89	89
Total	100	100	100

89% des enquêtés considèrent que les problèmes de concurrence ne sont pas bien compris dans le pays pour des raisons exprimées dans le tableau ci-après :

Tableau 27. Les raisons qui expliquent le défaut de compréhension des problèmes liés à la concurrence

	Effectifs	pourcentage
Absence de volonté politique	67	75
Autorité de concurrence inactive	32	36
Absence de publicité en rapport avec les questions touchant la concurrence	52	58
La concurrence n'est pas enseignée dans les universités	21	24
Autres.....	13	15

67% des enquêtés considèrent que c'est la volonté politique qui manque. Cette affirmation n'est pas loin de la vérité si l'on sait que la loi sur la concurrence vient de passer quatre ans sans que la commission nationale de la concurrence soit mise en place. La publicité de la loi sur la concurrence et sur ses bienfaits dans le marché est inexistante. Le droit de la concurrence et de la consommation ne figure pas sur les programmes de toutes les Universités œuvrant au Burundi. Le mouvement associatif de défense des consommateurs n'est pas non plus développé. Seule une association agit dans ce secteur avec souvent des moyens très limités. Il s'agit de l'Association Burundaise des Consommateurs (ABUCO)

Tableau 28. Actions à envisager une fois que l'on rencontre une quelconque pratique anticoncurrentielle.

1	Porter plainte devant l'autorité de la Concurrence	28	28
2	Informers l'autorité politique ou administrative locale	22	22
3	Saisir la juridiction compétente	35	35
4	Chercher l'aide d'une organisation/association des consommateurs	60	60
5	Dénoncer à la police	14	14
6	Faire des réclamations à la même entreprise en cause	12	12
7	Aucune action	7	7
8	Autres (précisez)	0	0
Total		100	100

Ces propositions émises par les répondants sont pertinentes. Le choix du recours à l'aide d'une association ou organisation des consommateurs au taux de 60% des enquêtés témoigne de la confiance qu'ont les différents intervenants dans les associations qui luttent pour les consommateurs. Il faudrait dès lors permettre à ces dernières de saisir les cours et tribunaux au nom des consommateurs lésés étant donné que les questions de la concurrence s'avèrent souvent très techniques et partant complexes.

Tableau 29. La fréquence de rapportage des problèmes liés à la concurrence ou les pratiques anticoncurrentielles dans les médias

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Très souvent	11	11	11
Quelques fois	28	28	39
Rarement	51	51	90
Jamais (si telle est votre réponse, vous terminez par ici de répondre au questionnaire)	10	10	100
Total	100	100	

Il ressort de ce tableau que les pratiques concurrentielles sont rapportées rarement par les médias. Cela ne dit pas –loin s'en faut- que ces pratiques sont méconnues dans la réalité. Elles restent ignorées pour des raisons développées dans le tableau 32.

Tableau 30. Les moyens de rapportage des problèmes liés à la concurrence ou les pratiques anticoncurrentielles dans les médias

Type de réponse	Effectifs	Pourcentage	Total
Télévision (Locale/nationale)	11	11	100
Presse écrite	43	43	100
Radio	81	81	100
Autres (précisez)	0	0	100

On comprend que les enquêtés considèrent à 81% que la radio soit le médium le plus accessible. La télévision n'existant que dans les centres urbains et la presse écrite étant inaccessible à la population pour la plus part analphabète, la radio reste la voie indiquée pour véhiculer les informations d'autant plus que d'ailleurs le pays hérite d'une tradition orale.

Tableau 31. La compréhension par les journalistes des questions liées à la concurrence

	Effectifs	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Oui	17	17	17
Un peu	68	68	85
Pas du tout	15	100	100
Total	100		

Ces réponses dénotent l'inaction des journalistes qui fait penser à leur manque de formations en matière de la concurrence. Le tableau n° 32 donnent une panoplie de raisons qui fait que les journalistes ne rapportent pas suffisamment d'informations sur l'état de la concurrence au Burundi.

Tableau 32. Les raisons qui expliquent les résultats du tableau précédent

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
	58	58	58
DES CAS NE SONT PAS REPORTEES	1	1	1
DES CAS SONT IGNORES	1	1	1
DIFFICULTE D'ACCES A L'INFO	1	1	1
FONT RECOURS AUX EXPERTS	1	1	1
ILS BENEFICIENT DES FORMATIONS	1	1	1
ILS DOIVENT ETRE FORMES	1	1	1
ILS DONNENT DES ECLAIRCISSEMENT	1	1	1
ILS EN PARLENT RAREMENT	1	1	1
ILS ENTENDENT NOS DOLEANCES	1	1	1
ILS LES COMPRENNENT BIEN	1	1	1
ILS N'ONT PAS DE CONNAISSANCE	1	1	1
ILS NE S'Y ATTACHENT PAS BCP	1	1	1

ILS NE SAVENT LA MATIERE	1	1	1
ILS NE SONT BIEN FORMES	1	1	1
ILS NE SONT PAS BIEN INFORMES	1	1	1
ILS NE SONT PAS INFORMES	1	1	1
ILS ONT DES CONNAISSANCES	1	1	1
ILS PEUVENT SANS COMPRENDRE	1	1	1
ILS REPORTENT CE QU'ON RECONTE	1	1	1
ILS SONT AU COURANT, INFORMES	1	1	1
ILS SONT TENUS A S'INFORMER	1	1	1
ILS TRAVAILLENT POUR LE POUVOIR	1	1	1
ILS TRAVAILLENT SUR POLITIQUE	1	1	1
LES JOURNALISTES SONT INFORMES	1	1	1
LES QUESTIONS SONT TECHNIQUES	1	1	1
N'ONT PAS DE FORMATIONS	1	1	1
NE SONT PAS FORMES	1	1	1
NE SONT PAS INFORMES	1	1	1
PAS BIEN INFORMES	1	1	1
PAS DE CONNAISSANCE EN MATIERE	1	1	1
PAS DE CONNAISSANCES EN MATIERE	1	1	1
PAS DE FORMATIONS EN LA MATIERE	1	1	1
PAS FORMES EN LA MATIERE	3	3	3
PAS HABITUES A LA CONCURRENCE	1	1	1
PAS INFORMES EN LA MATIERE	1	1	1
PAS INFORMES SUR LA CONCURRENCE	1	1	1
PAS INFORMES SUR LA CONCURRENCE	1	1	1
QUESTION PAS PREOCCUPANTE	1	1	1
RENFORCER LES FORMATIONS	1	1	1
SONT FORMES EN LA MATIERE	1	1	1

Tableau 33. Les secteurs qui sont caractérisés par des monopoles

SECTEURS	TOTAL	%
AGRICULTURE	1	2
AGRO-ALIMENTAIRE	18	27
CAFE ET THE	1	2
CARBURANT	1	2
COTEBU	1	2
EAU	2	3
ECONOMIE	1	2
ENERGETIQUE	5	8
ENTREPRISES PUBLIQUES ET MIXTE	1	2
INDUSTRIE	1	2
INDUSTRIEL	1	2
LE SECTEUR DES MINERAIS	5	8

L'ELECTRICITE	1	2
L'ENERGIE ELECTRIQUE	1	2
LES SECTEURS D'IMPOTS	1	2
MARCHE PUBLIQUES	1	2
OCTROI DES MARCHES	1	2
ONATOIR	1	2
PROJETS	1	2
REGIDESO	1	2
SECTEUR AGRICOLE	3	5
SECTEUR ALIMENTAIRE	2	3
SECTEUR AUTOMOBILE	1	2
SECTEUR BANCAIRE	1	2
SECTEUR COMMERCIAL	3	5
SECTEUR D'ENERGIE	1	2
SECTEUR D'ENERGIES	1	2
SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS	1	2
SECTEUR INDUSTRIEL	2	3
SECTEURS PETROLIERS	1	2
TABAC	1	2
TEXTILE	2	3
TRANSPORT AERIEN	1	2
Total général	66	100

Les monopoles sont très ressentis dans le secteur de l'agro- alimentaire d'autant plus que ce secteur occupe une majeure partie du marché.

CONCLUSION GENERALE

Au Burundi, il existe une loi sur la concurrence. Toutefois cette loi n'est pas du tout appliquée étant donné surtout que la mise en place de la Commission de la concurrence se fait toujours attendre.

Il est donc important de tout mettre en œuvre pour opérationnaliser le cadre légal de la concurrence. Ceci est d'autant plus vrai que les différentes politiques de développement misent sur le développement du secteur privé et l'attrait des investissements étrangers pour relancer l'économie nationale. Par ailleurs, les obligations internationales et régionales du Burundi relatives au commerce ne peuvent être honorées que si le pays met tout en œuvre pour rendre effectif le régime de la concurrence.

Par ailleurs, il est indispensable et urgent d'instaurer un cadre spécifique de protection des consommateurs.

Au bout du compte, les recommandations suivantes s'imposent :

➤ **A l'endroit du Gouvernement :**

- Prendre des mesures d'application de la loi sur la concurrence ;
- Elaborer un plan d'action en vue de l'opérationnalisation du régime instauré par la loi actuelle ;
- Clarifier le rôle de la concurrence dans les politiques nationales, donner à la matière, la considération qu'elle mérite pour le développement économique.

➤ **A l'endroit des investisseurs privés :**

- Ne pas considérer les pratiques anticoncurrentielles comme normales et entreprendre systématiquement des actions judiciaires lorsqu'ils sont victimes de telles pratiques.
- Comprendre que c'est l'intérêt de tous les acteurs d'opérer sur un marché où seul joue la loi de l'offre et de la demande.

➤ **A l'endroit de la société civile :**

- Participer à la sensibilisation de tous les acteurs en vue d'accroître les connaissances et la prise de conscience des enjeux du marché ;
- Exercer des activités de plaidoyer en vue d'e créer une véritable dynamique interne dans l'opérationnalisation du régime de la concurrence.

BIBLIOGRAPHIE

1. PENARD Th., L'accès au marché dans les industries de réseau : enjeux concurrentiels et réglementaires, *Revue internationale de droit économique*, N°2/3, 293-312, 2002.
2. République du Burundi, Ministère de l'agriculture et de l'élevage, plan national d'investissement agricole (WPNIA 2012-2017), Bujumbura, juin 2011.
3. HOVENKAMP H, « IP and antitrust, an analysis of antitrust principles applied to intellectual property law », *Aspen Publishers*, 2002.
4. Action Plan for implementation of the EAC industrialization policy and Strategy 2012-2017.
5. AMBLARD C., *Activités économiques et commerciales des associations*, Étude 246, Lamy Associations.
6. AMBLARD C., *Concurrence et paracommercialisme. Les questions liées à la coexistence des acteurs économiques, à but lucratif ou non, sur un même marché constitueront un enjeu majeur dans les années à venir. Comment faire valoir les spécificités associatives sans revendiquer un traitement de faveur?*, *Juris Association*, n° 384 - 15 septembre 2008.
7. AREEDA P., « Essential facilities : an epithet in need of limiting principles », *Antitrust Law Journal*, 1989-1990, vol. 58.
8. Assemblée Nationale du Burundi, Commission des Affaires Sociales, du Genre, du Rapatriement, de l'Égalité des chances et de la lutte contre le SIDA, Rapport-Synthèse : Enquête parlementaire sur les prestations de la Mutuelle de la Fonction Publique, novembre 2012.
9. BAD et United Nations Economic Commission for Africa, *Perspectives économiques en Afrique*, 2009, Notes par pays: Volumes 1 et 2.
10. BAD, Burundi, Document de stratégie pays 2012-2016, octobre 2011.
11. BAD, Cinquième programme d'appui aux réformes économiques (PARE-V). République du Burundi, Rapport d'évaluation, mai 2012.
12. BAD, Département Régional de l'Afrique *l'investissement privé au Centrale, Environnement de Burundi*, 2012.
13. BAD, *Environnement de l'Investissement Privé au Burundi*, 2012.
14. Banque Mondiale. 2013. *Doing Business 2014 : Comprendre les réglementations pour les petites et moyennes entreprises*. Washington : Groupe de la Banque mondiale.

15. BARARUZUNZA F., *Analyse de la gouvernance du système financier burundais*, IDEC
16. Bazex M., « Entre concurrence et régulation, la théorie des facilités essentielles », *Rev. Conc. Consom.* January–February 2001, p. 37
17. Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP II), Secteur Agriculture et Développement du monde rural Note d’Orientation pour les consultations sectorielles, Bujumbura, avril 2011.
18. CNUCD, Examen de la politique d’investissement du Burundi, New York et Genève, 2010.
19. COTTER Th., « Intellectual property and the essential facilities doctrine », *The antitrust bulletin*, 1999, vol. 44.
20. GERADIN D., « Limiting the scope of article 82 EC : what can the EU learn from the US Supreme Court judgment in Trinko in the case of Microsoft, IMS and Deutsche Telekom. », *Common Market Law Review*, December 2005.
21. MARTY F., Le recours à la théorie des facilités essentielles dans la pratique décisionnelle des juridictions concurrentielles : Ambiguïté du droit et régulation de la concurrence, CNRS, 27 mars 2009, Paris.
22. MARYSSE S.et. VAN ACKER F., « Les coûts de la guerre civile au Burundi: «une décennie perdue », in *L’Afrique des Grands Lacs*, Annuaire, 1999-2000, Anvers 2000.
23. NEPAD, Mise en œuvre du programme détaillé de développement de l’agriculture en Afrique au Burundi (PDDAA), Inventaire des efforts de développement agricole en cours et leur alignement sur les principes et objectifs du PDDAA, Bujumbura, août 2009.
24. NIYONGABO E., « La problématique de commercialisation du sucre au Burundi », *RIDEC*, volume 3, N°11. Novembre 2011.
25. OAG, Analyse de la transparence dans la gestion des marchés publics, Bujumbura, décembre 2012.
26. OIT, Projet de document de politique nationale de protection sociale. Document final approuvé par la commission technique et validé par les partenaires sociaux le 16 avril 2010, Genève 2010.
27. OMC, Examen des politiques commerciales: Communauté de l’Afrique de l’Est, novembre 2012.
28. PAGE, *Diagnostic de la compétitivité de la stratégie de développement de la filière sucre au Burundi*, PAGE, Bujumbura, 2007.
29. PAGE, *Etude diagnostique de la compétitivité de la stratégie de développement de la filière sucre au Burundi*, août 2007.

30. PNUD, Rapport sur le développement humain 2013. L'essor du Sud: le progrès humain dans un monde diversifié.
31. République du Burundi , projet de loi portant détermination des entreprises à participation publique, des services et des ouvrages publics à privatiser dans les trois prochaines années, Bujumbura, août 2013.
32. République du Burundi, Arrêté du Deuxième Vice- Président de la République n°124/VP/2007 du 07/Août/2007 relatif à la commercialisation du sucre.
33. République du Burundi, BRB, Enquête nationale sur l'inclusion financière au Burundi, août 2012, Banque Mondiale, Financial sector assessment (2009-2012).
34. République du Burundi, BRB, Rapport annuel 2011.
35. République du Burundi, Ministère de l'agriculture et de l'élevage, Stratégie agricole nationale 2008-2015, Bujumbura, juillet 2008.
36. République du Burundi, Ministère des finances (2009), Ordonnance ministérielle n° 540/708/2009 du 2 juin 2009 portant mesures d'application de la Loi n° 1/02 du 17 février 2009 portant institution de la taxe sur la valeur ajoutée "TVA".
37. République du Burundi, Ministère des Finances, Stratégie national de développement du secteur financier (2011-2017), élaboré par le Comité national mis en place par l'ordonnance n° 540/785 du 18 mai 2010 du Ministère ayant les finances dans ses attributions.
38. République du Burundi, Ministère du commerce, de l'industrie et du tourisme, Politique sectorielle (2011-2015).
39. République du Burundi, Stratégie nationale de développement industriel et commercial du Burundi (2012).
40. SCULIER C., *Négociations de paix au Burundi. Une justice encombrante mais incontournable*, Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue, Genève, 2007.
41. Sénat du Burundi, le Rapport conjoint de la commission permanente chargée des questions économiques, de l'environnement, des finances et du budget et de la commission permanente chargée des questions administratives, de décentralisation et du contrôle de la représentation dans les institutions.
42. TEMPLE LANG J., « Defining legitimate competition: companies' duties to supply competitors and access to essential facilities », *Fordham International Law Journal*, 1994, vol. 18, p 439
43. Université de Sherbrooke, Perspectives Monde (2010),
44. République du Burundi, Loi n° 1/014 du 11 août 2000 portant libéralisation et réglementation du service public de l'eau potable et de l'énergie électrique.
45. République du Burundi, Arrêté n°124/VP/2007 du 07/août/2007 du deuxième Vice-président de la République relatif à la commercialisation du sucre.

46. République du Burundi, loi n°1/01 du 4 février 2008 portant Code des marchés publics du Burundi : une loi tournée, Bujumbura, décembre 2012.
47. République du Burundi, loi n°1/24 du 10 septembre 2008 portant code des investissements du Burundi.
48. République du Burundi, Loi n°1/05 du 22 avril 2009 portant révision du code pénal du Burundi.
49. République du Burundi, Décret n° 100/99 du 01^{er} juin 2009 portant missions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation de la Filière Café du Burundi.
50. République du Burundi, loi n°1/23 du 24 septembre 2009 détermine les avantages fiscaux prévus par le code des investissements.
51. République du Burundi, la loi n°1/06 du 25 mars 2010 portant régime juridique de la concurrence.
52. République du Burundi, Loi n°1/07 du 26 avril 2010 portant code de commerce du Burundi.
53. République du Burundi, décret n°100/112 du 5 avril 2012 portant réorganisation et fonctionnement de l'ARCT.
54. République du Burundi, loi n°1/07 du 26 avril 2010 portant Code de commerce.

