Policy Brief

CUTS International

No. 7/2015

# La promotion des principes de la concurrence pour la souverainet du consommateur

## Introduction/Backround

L'étude sur « l'état des lieux de la concurrence au Burundi » a été effectuée pour évaluer la mise en œuvre au Burundi de la politique de la Communauté Est africaine sur la concurrence.

Il était essentiellement question d'analyser et d'évaluer l'adéquation de certaines politiques nationales 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; de conduire une enquête pour évaluer les perceptions des acteurs clés en matière de la concurrence ; d'identifier les cas de monopoles naturels et leur impact sur l'économie nationale.

Même s'il reste l'un des pays les plus pauvres au monde, le Rapport de développement humain 2013 du PNUD classe le Burundi à la 11ème position sur la liste des pays ayant réalisé des améliorations impressionnantes. Le PIB par habitant est 251 dollars américains courants. Toutefois, 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 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%).

Au demeurant, le pays dispose d'importantes réserves minières. Il possède en effet la 2ème grande réserve de coltan de la région et 6% de réserve mondiale de nickel. Il est également doté de ressources en tourbe (environs 50 millions de tonne), cassitérite, colombo tantalite, hydrocarbures, vanadium, etc. Mais 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.

## Methodologie

Pour mener à bien les recherches, on a combiné 3 méthodes à savoir la recherche documentaire, les entretiens semi structurés et une enquêtes.

La recherche documentaire a consisté dans l'analyse des différents textes législatifs et règlementaires et des documents de différentes politiques nationales. Les entretiens ont été réalisés avec les acteurs publics et privés choisis en fonction de leur proximité avec la matière. L'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 l'intérêt 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.

## Principaux Resultats Des Recherches

**Progrès dans l'application de la loi sur la concurrence**. La législation sur la concurrence au Burundi existe depuis l'époque coloniale. La loi actuelle est la loi n°1/06 du 25 mars 2010 portant régime juridique de la concurrence. Mais malgré l'existence textuelle de cette législation, la régulation de la concurrence semble n'avoir jamais existé dans la pratique. Ainsi, à part la promulgation de la loi précitée, aucune autre étape n'a encore été franchie. Certes le projet du décret mettant en place la Commission de la concurrence existe mais rien n'explique pourquoi il n'a pas encore été promulgué.

**Défis dans l'application de la loi sur la concurrence**. Les défis majeurs sont :

- 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 règlementation et de la politique de concurrence sur le marché ;
- L'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 ;
- Les attributions concurrentes de la commission de la concurrence et des autorités de régulation sectorielle.

**Pratiques anticoncurrentielles.** Les pratiques anticoncurrentielles récurrentes sont :

- Les ententes illicites dans le secteur bancaire et dans le domaine des assurances ;
- Les pratiques para commerciales et les pratiques de collusion des soumissionnaires en matière des marchés publics ;
- L'abus des facilités essentielles et violation des règles en rapport avec l'interconnexion dans le secteur des télécommunications ;
- Fixation des prix, abus de position dominante dans le commerce des produits massivement consommés comme le sucre, les boissons alcoolisées et non alcoolisées, les produits pharmaceutique, le sucre, etc.
- Monopole naturel dans le secteur de l'eau et de l'électricité et dans l'industrie du sucre.

**Perceptions de la population sur la concurrence.** L'évaluation des perceptions sur la concurrence a été faite en récoltant les réponses des enquêtés sur des questions précises :

- **Par rapport au niveau de concurrence en termes d'accès, de prix, de choix et de qualité entre les différentes entreprises au Burundi :** 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.
- **La mesure du niveau de concurrence en termes d'accès, de prix, de choix et de qualité :** 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.
- **La fréquence des pratiques anticoncurrentielles** : 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.
- **La fréquence des pratiques anticoncurrentielles :** 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.
- **L'appréciation de la concurrence en termes d'accès, de prix, de choix et de qualité dans le secteur de la télécommunication :** 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.

- **L'appréciation de la concurrence en termes d'accès, de prix, de choix et de qualité dans le secteur de l'énergie :** 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.
- **L'appréciation de la concurrence en termes d'accès, de prix, de choix et de qualité dans le domaine de la vente :** 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. Le fait que certaines pratiques anticoncurrentielles pourtant existantes pour certains produits n'ont pas été évoquées s'explique par l'ignorance des règles régissant la concurrence.
- **L'appréciation de la concurrence en termes d'accès, de prix, de choix et de qualité dans le secteur du transport :** On remarque que les usagers de la route ont accès aux moyens de transport. Mais le prix du transport est réglementé. Le marché ne connaît donc pas la loi de l'offre et de la demande. Toutefois, les usagers ont la possibilité d'exiger la qualité en raison du grand nombre d'acteurs qui se discutent le marché.
- **L'état de connaissance sur l'existence du cadre légal des pratiques anticoncurrentielles :** la grande majorité ignore l'existence du cadre légal de la concurrence. En effet, 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.
- **Existence des institutions ou agences en place pour veiller à l'application du cadre légal des pratiques anticoncurrentielles :** 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 ou pas un contrôle de la concurrence et que 14% affirment purement et simplement qu'il n'en existe pas.
- **Les actions qui sont entreprises lorsque les lois sont violées :** 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.
- **Les raisons qui expliquent l'inaction lorsque les lois sont violées :** 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.
- **L'état de connaissance sur l'existence d'une loi sur la protection des consommateurs au Burundi :** 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.

- **Connaissance sur l'existence d'agence de protection des consommateurs :** Il n'existe pas d'agence étatique de protection des consommateurs. 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.
- **Niveau de connaissance en matière de la concurrence par les acteurs publics, les milieux d'affaire et les consommateurs :** Le niveau de connaissance en matière de concurrence pour les catégories précitées reste à désirer. L'ignorance des textes juridiques et l'absence de sensibilisation l'expliquent.
- **La compréhension des problèmes liés à la concurrence :** 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.
- **Le rapportage des pratiques contraires à la concurrence loyale :** les pratiques concurrentielles sont rapportées rarement par les médias. Cela ne dit pas que ces pratiques sont méconnues dans la réalité.

## Recommandations

Les recommandations suivantes méritent de retenir l'attention des acteurs suivants :

- **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.
  - Mettre en place une législation spécifique à la protection des consommateurs.

- **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'accroitre les connaissances et la prise de conscience des enjeux du marché ;
  - Exercer des activités de plaidoyer en vue de créer une véritable dynamique interne dans l'opérationnalisation du régime de la concurrence.

## Conclusions

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.

This Policy Brief has been prepared by Ella Ndikumana, Association Burundaise des Consommateurs - Transparency International Burundi (ABUCO-TI Burundi) from the findings of the project entitled 'Accelerating the Implementation of EAC Competition Policy and Law' (EACOMP). This Publication was made possible through the support provided by TradeMark East Africa (TMEA). The views/opinions expressed herein are those of the author and do not necessarily reflect the views of TMEA.

CUTS Policy Briefs are meant to inform and educate readers and provoke debate on specific issues. Readers are encouraged to quote or reproduce materials from this paper for their own use, but as a copyright holder, CUTS request due acknowledgement and a copy of the publication.

© CUTS Nairobi 2015. CUTS Nairobi, Yaya Court, Second Floor, Room No. 5, Ring Road, Kilimani, Nairobi, Kenya. Ph: +254-20-3862149. Fax: +254-20-3862149, E-mail: nairobi@cuts.org, Web: www.cuts-international.org/ARC/Nairobi