



LA CONCURRENCE DANS L'ÉCONOMIE DU CAMEROUN



CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

LA CONCURRENCE DANS L'ECONOMIE DU CAMEROUN

Étude réalisée pour le secrétariat de la CNUCED

par Dr Flavien TCHAPGA, PhD Economics, Professeur Associé et consultant



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2014

Note

C'est la CNUCED qui, au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, est responsable de toutes les activités relatives à la politique et au droit de la concurrence et du concours qu'ils apportent au développement et à l'instauration d'un environnement propice au fonctionnement efficace des marchés. L'action de la CNUCED prend forme de délibérations intergouvernementales, de création de capacités, de conseil en matière de politiques, de séminaires, d'ateliers et de conférences.

Les cotes des documents de l'organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il soit fait mention de ladite publication et de sa cote et qu'un justificatif soit adressé au secrétariat de la CNUCED.

UNCTAD/DITC/CLP/2013/1

© Copyright Nations Unies, 2014

Tous droits réservés

Table des matières

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| Résumé | v |
| Abréviations et sigles | ix |
| Introduction générale | 1 |
| <i>Première partie</i> | |
| MISE EN CONTEXTE: CONDITIONS DE BASE ET DÉFIS DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE AU CAMEROUN | |
| Introduction..... | 5 |
| I. Quelques tendances récentes de l'économie camerounaise | 6 |
| 1. Croissance et principaux piliers de l'économie..... | 7 |
| 2. Les spécificités du tissu productif | 9 |
| II. Retour sur le programme de transformation du système productif camerounais..... | 12 |
| 1. L'omniprésence de l'État dans le mode d'organisation traditionnelle | 12 |
| 2. Les fondements internes et externes des transformations | 12 |
| 3. La mise en œuvre des transformations: le cadre légal et réglementaire..... | 13 |
| 4. La gouvernance économique: une condition de succès des transformations | 14 |
| 5. Les performances de transformation: une rupture qualitative inachevée de l'appareil productif | 16 |
| 6. Transformation de l'économie et concurrence: une compatibilité à améliorer | 19 |
| III. Organisation industrielle et concurrence dans l'électricité et les télécommunications..... | 21 |
| 1. Le renouvellement des cadres réglementaires respectifs: des innovations pour un fonctionnement concurrentiel..... | 22 |
| 2. L'impact concurrentiel des réformes..... | 27 |
| Conclusion | 30 |
| <i>Deuxième partie</i> | |
| CARTOGRAPHIE DU DISPOSITIF DE PROMOTION ET DE SURVEILLANCE DE LA CONCURRENCE | |
| Introduction..... | 33 |
| I. Le «design institutionnel» du dispositif camerounais: démarche méthodologique | 33 |
| II. Les acteurs du dispositif: un panorama à la fois large et diversifié | 34 |
| 1. La diversité des statuts | 34 |
| 2. La diversité des positionnements par rapport à la problématique de la concurrence..... | 34 |
| III. Panorama des moyens..... | 37 |
| 1. Les ressources juridiques | 37 |
| 2. Les ressources financières..... | 40 |

| | |
|----------------------------------|----|
| 3. Les ressources humaines | 42 |
| Conclusion | 43 |

Troisième partie

**DIAGNOSTIC STRATÉGIQUE DU DISPOSITIF
DE PROMOTION ET DE SURVEILLANCE DE LA CONCURRENCE**

| | |
|---|----|
| Introduction..... | 45 |
| I. Diagnostic externe: l'exigence de cohérence contextuelle | 45 |
| 1. Position du problème et enjeux | 45 |
| 2. Le recours aux exemptions: un état des lieux..... | 46 |
| 3. Une prise en compte insatisfaisante des très petites entreprises..... | 47 |
| 4. Un déficit de cohérence face à l'intégration économique sous-régionale | 48 |
| 5. Un important décalage entre droit matériel et réalités sectorielles à l'échelle sous-régionale | 49 |
| II. Diagnostic interne: examen de la capacité institutionnelle | 50 |
| 1. Position du problème..... | 50 |
| 2. La complémentarité institutionnelle: fondement et principe..... | 51 |
| 3. Une capacité institutionnelle à géométrie variable..... | 52 |
| 4. Une complémentarité institutionnelle en quête d'existence: la nécessité d'instaurer des mécanismes collaboratifs..... | 53 |
| Conclusion | 54 |
| Conclusions et recommandations..... | 57 |

ANNEXES

| | |
|--|----|
| I Liste de référence pour l'évaluation d'impact sur la concurrence | 59 |
| II Évolution de quelques indicateurs macroéconomiques | 60 |
| III Correspondance entre mandats des acteurs du dispositif | 61 |
| IV Aperçu des activités de la Commission nationale de la concurrence à la fin de la première mandature..... | 63 |
| V Synthèse des sanctions infligées par l'Agence de régulation des télécommunications | 64 |

TABLEAUX

| | |
|--|----|
| 1 Accès aux infrastructures au Cameroun..... | 11 |
| 2 Les acteurs du secteur des télécommunications post-réforme | 24 |
| 3 Les acteurs du secteur de l'électricité post-réforme..... | 26 |
| 4 Les étapes de la réforme du secteur de l'électricité | 27 |
| 5 Positionnement des institutions de contrôle du marché par rapport à la concurrence | 36 |
| 6 Exemptions figurant dans certaines lois sur la concurrence | 47 |
| Bibliographie | 65 |

Résumé

La complexité d'une politique de la concurrence est généralement reconnue, que ce soit dans la phase de conception que dans celle de la mise en œuvre. Il est aussi admis que le développement d'une telle politique et son efficacité sont des travaux de longue haleine, en particulier dans des pays n'ayant pas traditionnellement une approche libérale en matière de gestion de l'économie. C'est pour cette raison qu'un accompagnement par des programmes de renforcement des capacités dans le domaine du droit et de la politique de la concurrence, est généralement proposé à ces pays par des institutions comme la CNUCED. Ainsi, l'évaluation des progrès réalisés s'inscrit dans la recherche de l'efficacité souhaitée pour la mise en œuvre d'une politique de la concurrence dans un contexte donné.

Afin d'établir un bilan d'étape sur la mise en œuvre de la politique de la concurrence au Cameroun, la CNUCED a commandité cette étude d'orientation institutionnelle et organisationnelle, présentant un diagnostic stratégique du dispositif camerounais de promotion et de surveillance de la concurrence. L'objectif de l'étude est de formuler, sur la base du diagnostic stratégique réalisé, des propositions nécessaires pour le renforcement de l'efficacité de la politique de la concurrence au Cameroun, cette efficacité étant mesurée à l'aune de la capacité du dispositif à constituer une voie de progrès pour le consommateur camerounais, et plus généralement pour l'économie camerounaise.

Pour ce faire, le consultant mandaté a participé aux réunions et échanges organisés à cette fin par la CNUCED. L'orientation institutionnelle et organisationnelle souhaitée pour l'étude ne rendait pas indispensable un déplacement au Cameroun afin de rencontrer les principaux acteurs de la concurrence. Au demeurant, le budget alloué à l'étude ne l'aurait pas permis. Aussi, le présent rapport se fonde sur les ressources documentaires disponibles et accessibles à savoir, les rapports et travaux de la CNUCED, ceux des autorités camerounaises ou de leur démembrement. Ces deux sources documentaires sont complétées par des ressources bibliographiques universitaires spécialisées.

La politique de la concurrence est un moyen au service d'une fin qui elle-même dépend des orientations des politiques économiques et sociales définies par les pouvoirs publics dans un contexte et à un moment donnés. Ainsi, l'étude met en évidence, dans un premier temps, les spécificités du contexte socio-économique camerounais, explique ensuite la nécessité de promouvoir les marchés concurrentiels et d'encadrer le déroulement de la concurrence, et relève enfin les défis auxquels est confrontée la mise en œuvre de la concurrence avant de formuler, pour terminer, des recommandations.

Un retour aux sources de la politique de la concurrence au Cameroun

L'engagement du Cameroun à développer une économie de marché remonte à l'aube de la décennie 1990. La mise en pratique de cet engagement a justifié les politiques de libéralisation, les réformes économiques structurelles, etc. Le volet complémentaire de ces politiques concernait l'adaptation de la gouvernance économique. Elle s'est traduite par la mise en place, dans un premier temps, de nombreuses institutions dédiées à la protection et au respect des droits de propriété ainsi qu'à l'exécution des contrats et, dans un deuxième temps, par la création et l'entrée en fonction d'institutions de «contrôle» du marché dont le rôle est de protéger les intérêts des consommateurs et de garantir l'expression des forces du marché par un encadrement approprié des comportements des acteurs.

Bien que les politiques et réformes mises en œuvre aient modifié le paysage industriel et commercial de l'économie camerounaise, le caractère limité des transformations structurelles explique, d'une part, les présomptions mais aussi les constats concernant le développement des pratiques anticoncurrentielles dans l'économie camerounaise et légitimement, d'autre part, l'intérêt porté à la promotion et au respect du jeu concurrentiel. Par ailleurs, cet intérêt est aussi légitimé par la faible qualité de certains facteurs de l'environnement socio-économique camerounais comme, par exemple, les dotations infrastructurelles, la faible attractivité de l'environnement des affaires, les difficultés d'accès aux financements, etc. En effet, ces facteurs ne favorisent pas le développement d'un secteur privé moderne. Dans la mesure où les effets qui en résultent sont comparables à ceux des barrières à l'entrée, ils dissuadent l'arrivée de nouveaux entrants et freinent le développement de la concurrence, offrant ainsi de fait une protection aux entreprises en place.

En particulier, l'analyse des transformations mises en œuvre dans le secteur des télécommunications et dans celui de l'électricité a mis en évidence l'existence de nombreux obstacles au développement de la concurrence. Lorsque l'entrée de nouveaux concurrents a eu lieu, elle n'a pas toujours été synonyme de concurrence effective, ce qui n'est pas à l'avantage du consommateur surtout que le résultat respectif de ces deux activités est une consommation à dépense contrainte. Dans les télécommunications, par exemple, l'entrée de nouveaux fournisseurs de service n'a pour l'instant engendré qu'une baisse timide des prix en raison des comportements de collusion dans la téléphonie mobile organisée en duopole et de la position de monopole dans la téléphonie fixe. Dans le secteur électrique, la concurrence semble avoir été reléguée au second plan du processus de réforme par pragmatisme face à la nécessité de passer avant contrat avec un partenaire stratégique qui prendra le risque d'apporter des financements. Dans ce cadre, la production indépendante a été majoritairement organisée par filialisation proche ou lointaine avec le partenaire stratégique. Il n'y a donc pas eu de réel développement de la concurrence.

Le dispositif camerounais de promotion et de surveillance de la concurrence

Le dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence mis en place en réponse à la faiblesse des transformations structurelles de l'économie camerounaise, d'une part, et en tant que volet complémentaire des réformes économiques, d'autre part, se caractérise par une «division du travail» entre les institutions d'encadrement des marchés, à savoir la Commission nationale de la concurrence (CNC) et les régulateurs sectoriels (Agence de régulation des télécommunications [ART], Agence de régulation du secteur de l'électricité [ARSEL], etc.).

Le régime statutaire des acteurs du dispositif camerounais est variable. La CNC est explicitement rattaché au Ministère chargé des questions de concurrence. Ce statut pose donc clairement la question de l'indépendance de la Commission. Quant aux régulateurs sectoriels, ils ont un statut d'autorité administrative indépendante. Toutefois, la relation tutélaire n'est pas complètement absente et, par conséquent, ils ne sont pas à l'abri d'une interférence du Ministère dans leur fonctionnement respectif.

La division du travail pose la question de la prééminence entre la CNC et les autorités sectorielles, ce qui renvoie à la problématique de la ligne de partage des compétences. Tout d'abord, la CNC est compétente pour l'encadrement des marchés *ex post*, ce qui suppose que les conditions sont réunies pour que la concurrence apparaisse et se développe. À l'inverse, l'ART et l'ARSEL sont compétentes pour faire migrer les structures de marché (dans leur secteur d'activité) de la situation de monopole à celle de concurrence. Certaines compétences dans le domaine de la concurrence, comme par exemple le contrôle de concentration,

sont attribuées à la tutelle ministérielle même si la CNC y contribue à titre consultatif. Sur un plan plus opérationnel, la CNC et les régulateurs sectoriels sont tous dotés de pouvoir d'enquête leur permettant de détecter les comportements infractionnels. Ils disposent aussi de compétences en matière de règlement des différends (pouvoir de décision). Par conséquent, la logique de fonctionnement du dispositif camerounais de promotion et de surveillance de la concurrence est quasi-judiciaire.

S'agissant des ressources juridiques, les acteurs du dispositif camerounais bénéficient de cadres légaux et réglementaires conformes dans leurs orientations aux standards internationaux. Les spécificités des mandats respectifs de la CNC et des régulateurs sectoriels justifient une conception à géométrie variable de leurs ressources juridiques et des principes organisant leur financement. Sur ce plan précis, on observe un déséquilibre entre les ressources financières respectives des acteurs du dispositif et le périmètre de leur mandat défini par le législateur. Les ressources de la CNC, dont la compétence est généralisée à l'ensemble de l'économie, ont représenté certaines années moins de 1 % des ressources financières de l'ART, dotée d'une compétence sectorielle. Dans ces conditions, on voit mal comment la prééminence de la CNC sur l'ART, par exemple, bien que suggérée par les textes législatifs, peut devenir réelle en l'absence de mesures *ad hoc* touchant au nerf de la guerre. Dans la pratique, les acteurs du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence se livrent à ce qui s'apparente à une guerre larvée au grand dam du consommateur. En effet, plusieurs opportunités de coopération manquées sur des affaires de présomption d'abus de position dominante ont pu être identifiées à la fois dans le secteur de l'énergie et dans celui des télécommunications. Dans ce secteur en particulier, les soupçons d'abus de position dominante concernent le refus pur et simple d'offrir l'interconnexion ou, en cas d'offre, les stratégies d'éviction qui rappellent la pratique du «ciseau» tarifaire. Pour l'instant, ces comportements n'ont pas donné lieu à instruction et encore moins à sanction.

Par conséquent, le transfert de bien-être des consommateurs vers les entreprises fournissant les services concernés a pu se faire impunément et se poursuivra en l'absence d'action visant à instaurer une réelle complémentarité institutionnelle au sein du dispositif.

Recommandations

L'étude formule les recommandations suivantes en vue de renforcer l'efficacité du dispositif camerounais de promotion et de surveillance de la concurrence compte tenu des spécificités de l'économie camerounaise, d'une part, et des faiblesses propres à ce dispositif, d'autre part:

1. Une meilleure prise en compte des spécificités du contexte socio-économique camerounais par le droit matériel. Cela appelle une refonte des dispositifs d'exemption. En particuliers, les petites et moyennes entreprises (PME) et les très petites entreprises (TPE) devraient bénéficier, au titre de cette orientation, d'une attention à la hauteur de leur poids dans l'économie camerounaise.

2. Un renforcement du «plaidoyer de la concurrence» par la CNC et les régulateurs sectoriels eu égard à leur rôle d'expert auprès des pouvoirs publics tel que prévu par le législateur. Il s'agit de capitaliser leurs retours d'expériences respectifs, notamment en mettant l'accent sur le caractère décisif des réglementations proconcurrentielles pour leur efficacité. En effet, les difficultés

rencontrées dans la protection des intérêts des consommateurs sont en partie attribuables aux stratégies de réformes retenues par les pouvoirs publics.

3. L'instauration explicite de mécanismes collaboratifs horizontaux et/ou verticaux pour faire vivre la complémentarité institutionnelle voulue par le législateur entre la CNC et les régulateurs sectoriels. L'objectif est de remédier à «l'esprit de clocher» mis en évidence dans le fonctionnement du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence. Il s'agit de mettre fin au cloisonnement des acteurs du dispositif, de favoriser l'exploitation des synergies et donc de tirer avantage de leur spécialisation respective. Complémentairement, la mise en œuvre de ces mécanismes adresserait un signal fort aux acteurs du marché et crédibiliserait l'engagement du dispositif camerounais à protéger les intérêts du consommateur.

Pour terminer, une réforme du droit de la concurrence au Cameroun, bien que souhaitable, n'aura probablement pas d'effets économiques importants en l'absence de réformes économiques proconcurrentielles et d'un développement étendu de la culture de la concurrence. En d'autres termes, l'efficacité d'un dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence, aussi moderne soit-il, dépend fortement de la cohérence d'ensemble des politiques publiques, d'une part, et de l'évolution des normes comportementales des acteurs publics et privés, d'autre part.

Abréviations et sigles

| | |
|---------|--|
| AAI | Autorité administrative indépendante |
| AER | Agence d'électrification rurale |
| ANTIC | Agence nationale des technologies de l'information et de la communication |
| APN | Autorité portuaire nationale |
| ARMP | Agence de régulation des marchés publics |
| ARSEL | Agence de régulation du secteur de l'électricité |
| ART | Agence de régulation des télécommunications |
| CCAA | Cameroon Civil Aviation Authority |
| CEMAC | Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale |
| CMF | Commission des marchés financiers |
| CNC | Commission nationale de la concurrence |
| DSCE | Document de stratégie pour la croissance et l'emploi |
| EESI | Enquête sur l'emploi et le secteur informel au Cameroun |
| FMI | Fonds monétaire international |
| INS | Institut national de la statistique |
| MINEPAT | Ministère de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire |
| OCDE | Organisation de coopération et développement économiques |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| PAIRAC | [Programme d'appui à l'intégration régionale en Afrique centrale |
| PAS | Programme d'ajustement structurel |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| PNG | Programme national de gouvernance |
| RGE | Recensement général des entreprises |
| SOTUC | Société des transports urbains du Cameroun |
| TPE | Très petites entreprises |
| UEMOA | Union économique et monétaire ouest-africaine |

Introduction générale

Le Cameroun a fait le choix de l'économie de marché depuis 1987. En cohérence avec ce choix, des réformes économiques structurelles ont été engagées. Celles-ci ont profondément modifié le paysage industriel et commercial de l'économie camerounaise, et justifié l'intérêt porté à la promotion et au respect du jeu concurrentiel. À cet égard, la législation sur la concurrence et les législations à portée sectorielle ont été introduites. Ce cadre légal et réglementaire a été enrichi par une loi dédiée à la protection du consommateur. La durée d'existence de ce dispositif est suffisamment longue pour qu'on puisse en tirer les premiers enseignements, notamment sa capacité à être un levier de performance et finalement une voie de progrès pour l'économie camerounaise.

La concurrence est une modalité particulière de régulation des marchés ou d'interaction entre l'offre et la demande. Les propriétés de ce mode de régulation ont été établies de longue date par les économistes. Du point de vue de l'offre, la concurrence favorise «l'efficacité productive». Cela signifie qu'elle incite les entreprises à innover en permanence: 1°) recherche de la meilleure allocation possible de leurs ressources productives, 2°) recherche de nouveaux procédés de fabrication, 3°) expérimentation de nouvelles formes d'organisation, etc. Il en est ainsi parce que, dans un contexte de concurrence, les entreprises doivent minimiser leur coût de production afin d'améliorer leur compétitivité, gage du maintien, voire de la croissance, de leur part de marché, etc. L'efficacité productive est le moyen d'y parvenir et la concurrence le mode d'organisation des marchés qui rend ce moyen indispensable. Du point de vue de la demande, la concurrence garantit que «l'efficacité productive» ainsi obtenue bénéficie, au moins en partie, aux consommateurs sous la forme d'une baisse des prix ou d'un meilleur rapport qualité/prix, et donc d'une augmentation de leur pouvoir d'achat, ou tout au moins de sa préservation, toutes choses égales par ailleurs: on parle «d'efficacité allocative». Bien plus, le pouvoir de choisir entre des offres alternatives et/ou des fournisseurs concurrents, et le pouvoir de sanction inhérent à cette possibilité ont une influence éminemment positive sur le bien-être du consommateur.

Bien que la supériorité de la concurrence sur les modes concurrents d'organisation des marchés (oligopole, duopole, etc.) soit établie, elle n'a pas toujours été le principe d'organisation et de fonctionnement de certaines activités économiques, ou tout au moins de certaines de leurs composantes. Les raisons en sont multiples: les spécificités théoriques, comme par exemple le statut de monopole naturel¹, les objectifs de politique économique, de politique industrielle (champions nationaux, aides, subventions, etc.), les obligations de service d'intérêt général donnant souvent lieu à des réglementations sociale et économique², etc.

¹ Le monopole est dit «naturel» lorsque la structure des coûts d'une activité est telle qu'une seule entreprise peut économiquement et dans l'intérêt collectif offrir le bien ou le service afférent.

² À juste titre, la Loi type sur la concurrence (CNUCED, 2010) établit le constat suivant: «il existe des régimes réglementaires spécifiques dans de nombreux secteurs de l'économie nationale dans les pays de l'OCDE et les pays en développement; ils sont particulièrement répandus dans des secteurs comme les télécommunications, l'électricité, les chemins de fer et le gaz naturel, mais on en trouve aussi dans la radiodiffusion, l'aviation civile, la télévision par câble, les transports maritimes, les produits pharmaceutiques,

Quoi qu'il en soit, la supériorité de la concurrence du point de vue de l'efficacité productive et allocative est un facteur d'attractivité du droit et de la politique de la concurrence. Comme le souligne la Loi type sur la concurrence de la CNUCED, cette politique vise à régler les comportements non concurrentiels des entreprises afin de réduire à un minimum les pertes d'efficacité qu'ils entraînent dans l'intérêt économique du consommateur (TD/RBP/CONF.7/8, p. 63).

Un aspect central de l'efficacité de la politique de la concurrence concerne la cohérence avec les autres politiques publiques et certaines réglementations qui peuvent interférer négativement avec l'objectif de concurrence³. À cet égard, la Loi type sur la concurrence préconise que les projets de réglementation soient évalués afin d'éviter qu'elles restreignent la concurrence (ibid.). Ce principe d'évaluation s'applique aussi aux réglementations déjà mises en place afin de fournir des éclairages à leur révision le cas échéant. À juste titre, l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE) a publié en 2011 un manuel sur les aspects méthodologiques d'évaluation de l'impact concurrentiel des réglementations⁴ (voir annexe I).

Plus généralement, la politique de la concurrence ne peut être conduite dans l'absolu, étant donné que les préoccupations prioritaires peuvent varier d'un pays à l'autre. Elle doit nécessairement être compatible avec les spécificités du contexte de sa mise en œuvre telles que le niveau de développement, les spécificités du tissu industriel et commercial, etc. Comme le souligne la CNUCED⁵, la différenciation des approches et les dispositions dérogatoires en matière de droit matériel et procédural ouvrent la possibilité de concrétiser cette exigence de compatibilité. L'importance de la cohérence justifie la préconisation récente du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence. Selon cette instance, la promotion de la concurrence devrait être une partie intégrante de l'application du droit de la concurrence (CNUCED 2011b, p. 3).

Il apparaît donc que la politique de la concurrence est complexe dans sa mise en œuvre: de nombreux obstacles technico-économiques et de nombreuses contraintes socio-économiques et politiques, peuvent entraver son efficacité. Par conséquent, l'évaluation de la mise en œuvre de la politique de la concurrence doit nécessairement, comme la présente étude, partir des spécificités du contexte. Fondamentalement, l'étude propose un diagnostic institutionnel et organisationnel du dispositif camerounais de promotion et de surveillance de la concurrence. Pour ce faire, l'auteur examine les éléments généraux du contexte, par exemple les réformes économiques, les particularités socio-économiques, etc., qui, pour certains, légitiment la mise en œuvre de la politique de la concurrence ou qui, pour d'autres, interfèrent positivement ou

les minéraux radioactifs, les boissons alcoolisées, les assurances, la banque, le transport interurbain par autobus et par camion, la distribution d'eau et bien d'autres encore». (TD/RBP/CONF.7/8, p. 66, par. 145)

³ Voir CNUCED 2011b, «Importance de la cohérence entre la politique de concurrence et les autres politiques publiques», 2011, (TD/B/C.I/CLP/9 et Corr.1).

⁴ *Manuel pour l'évaluation de la concurrence*, vol. I (Principes) et vol. II (Guide), 2011 (www.oecd.org/daf/competition/assessment-toolkit.htm).

⁵ Voir CNUCED 2006, «Les pratiques optimales pour définir les compétences requises des autorités chargées de la concurrence et des organismes de réglementation et régler les affaires faisant l'objet d'une action conjointe», (TD/RBP/CONF.6/13/Rev.1-TD/B/COM.2/CLP/44/Rev.2); CNUCED 2007, «L'expérience acquise dans le domaine de la coopération internationale concernant la politique de concurrence et les mécanismes utilisés», (TD/B/COM.2/CLP/21/Rev.5); et CNUCED, 2011a, «Fondements de l'efficacité des organismes chargés de la concurrence» (TD/B/C.I/CLP/8).

négativement avec cette mise en œuvre: c'est le volet externe du diagnostic. Il examine aussi et surtout les éléments spécifiques à l'activité de promotion et de surveillance de la concurrence, notamment l'examen du «design» institutionnel du dispositif camerounais, afin d'en identifier les acteurs ou les composantes (l'élaboration d'une cartographie) et de mettre en évidence sur cette base les enjeux et les défis pour l'efficacité d'ensemble du dispositif: c'est le volet interne du diagnostic.

L'étude se fonde sur l'exploitation de ressources bibliographiques spécialisées de type universitaire, gouvernemental ou mises à disposition par la CNUCED ou d'autres institutions multilatérales et nationales.

L'étude comprend trois parties:

- La première propose une mise en contexte de l'étude. Elle traite des conditions de base et des défis de la politique de la concurrence au Cameroun. Les conditions de bases sont entendues ici comme l'ensemble de facteurs institutionnels et socio-économiques qui peuvent constituer des freins ou des leviers à la performance du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence. Ces conditions de bases sont une conséquence des transformations des structures socio-économiques engendrées par les politiques publiques. Ces transformations peuvent être proconcurrentielles ou non. À cet égard, elles déterminent la nature et l'ampleur des défis que doit relever tout dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence dans un contexte donné. L'auteur examine cette question dans deux «secteurs témoins» à savoir les télécommunications et de l'électricité.

- La deuxième partie dresse une cartographie du dispositif camerounais de promotion et de surveillance de la concurrence sur la base d'une analyse approfondie du «design» institutionnel voulu par le législateur. Elle montre que les orientations en matière de «design» dépendent de la nature des transformations économiques mises en œuvre par les pouvoirs publics. La nature variée des transformations expérimentées par l'économie camerounaise justifie l'hypothèse de «division du travail» retenue par l'auteur pour l'analyse du dispositif camerounais de promotion et de surveillance de la concurrence.

- La troisième partie prolonge la précédente par un diagnostic stratégique du dispositif camerounais sous contrainte de la «division du travail» qui en constitue la spécificité. La méthodologie d'analyse retenue distingue, comme il est d'usage dans ce type d'exercice, deux dimensions à savoir le diagnostic interne et le diagnostic externe. Le volet interne du diagnostic s'intéresse aux propriétés du dispositif camerounais de promotion et de surveillance de la concurrence. Quant au volet externe, il traite de la problématique de la cohérence à l'intérieur du dispositif, d'une part, et entre le dispositif et les spécificités du contexte socio-économique, d'autre part.

Première partie

Mise en contexte: conditions de base et défis de la politique de la concurrence au Cameroun

Introduction

1. Cette partie vise à mettre en évidence les traits distinctifs du système productif camerounais en relation avec la problématique de la concurrence. Il s'agit d'examiner les spécificités du contexte économique camerounais et de relever, sur cette base, les défis auquel la mise en œuvre de la politique de la concurrence a été confrontée ces dernières années. Cette orientation est justifiée, comme l'a montré un rapport du secrétariat de la CNUCED publié en 2002⁶, par le constat selon lequel les pratiques anticoncurrentielles ont eu tendance à se développer dans les économies des pays en développement et des pays en transition.

2. Concernant l'économie camerounaise, le contexte d'application de la politique de la concurrence est celui des politiques de libéralisation engagées dès 1987. Cette politique a pris un tournant décisif à partir de la décennie 1990 suite aux annonces, voire la mise en œuvre dans certains cas, d'importantes réformes visant le désengagement de l'État dans plusieurs secteurs d'activités. D'une manière générale, l'objectif de ces réformes concernait la construction à terme d'une économie décentralisée et concurrentielle afin de promouvoir le développement économique et social. Le contexte est aussi celui de l'intégration sous-régionale dans le cadre de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) qui influence certainement les stratégies des entreprises, lesquels ne sont pas forcément neutres par rapport à l'objectif de développement de la concurrence.

3. Parallèlement à cette transformation de l'économie, le développement des pratiques anticoncurrentielles, bien que peu documenté, semble avoir pris de l'importance dans l'économie camerounaise. Une enquête de l'Institut national de la statistique (INS) réalisée auprès des chefs d'entreprises camerounaises montre que, pour 25,8 % d'entre eux, la concurrence déloyale est un obstacle à l'entrepreneuriat⁷.

4. De même, Evenett, Jenny et Meier signalent que les concurrents et/ou les consommateurs insatisfaits considèrent qu'il existerait des pratiques anticoncurrentielles dans au moins 12 secteur⁸ de l'économie camerounaise dont les télécommunications, le transport terrestre, la distribution d'électricité, et l'agroalimentaire, y compris les industries brassicoles. Les pratiques couramment dénoncées concernent les accords horizontaux de type cartel, les collusions, les abus de position dominante, la discrimination, la

⁶ CNUCED (2002a), «Affaires de concurrence importantes signalées récemment dans les pays en développement» (TD/B/COM.2/CLP/26).

⁷ *Recensement général des entreprises en 2009: principaux résultats* (ci-après «RGE 2009»), Institut national de la statistique, septembre 2010, p. 7.

⁸ Evenett, S.J., F. Jenny et M. Meier (2006), «Database of Allegations of Private Anti-Competitive Practices in Sub-Saharan Africa», Development Dimension of Competition Law and Policy: Economic perspectives Workshop, 2 mai 2006, Cape Town. Pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, le nombre de dénonciations de ces pratiques est passé de 8 cas en 1995 à 165 en 2004, selon cette même étude.

pratique des prix de prédation, etc. Dans une publication de janvier 2011, la Banque mondiale avance l'argument d'une présomption d'abus de position dominante pour expliquer la cherté du fret au Cameroun⁹.

5. La politique de la concurrence et le dispositif qui la sous-tend ne sont pas recherchés pour eux-mêmes, mais en vue de l'allocation optimale des ressources, de la protection des intérêts économiques des consommateurs et, donc, du progrès économique et social dans un contexte donné. Or, les économistes ont depuis longtemps démontré que cet objectif ne peut être atteint en toutes circonstances en raison d'échecs au marché. Dans certains régimes de production et/ou de consommation, d'autres objectifs, tout aussi légitimes du point de vue de l'intérêt public que l'allocation optimale des ressources, peuvent être poursuivis et le sont souvent. Ainsi, l'expression complète de la loi du marché n'est pas nécessairement souhaitée du fait de certaines particularités socio-économiques. Bien au contraire, ces particularités légitiment une réflexion sur les moyens destinées à garantir que l'introduction de la concurrence constitue une voie de progrès économique et social¹⁰.

6. On observera à juste titre que les politiques de la concurrence sont généralement assorties de mesures dérogatoires dont l'objet est de soustraire certains secteurs, certains domaines d'activités et certains comportements du cadre légal commun en matière de politique de la concurrence. C'est par exemple le cas des dispositions portant exemption ou exception (voir *infra* tableau 6). À travers les traitements différenciés qu'elles introduisent, ces dispositions aménagent les possibilités de prise en compte des spécificités des économies nationales dans la législation sur la concurrence¹¹. Il est donc utile d'apporter quelques éclairages sur le contexte économique camerounais.

7. À juste titre, l'analyse du processus de transformation de l'économie camerounaise ouvre la possibilité d'éclairer les présomptions des pratiques anticoncurrentielles soulignées précédemment. La perspective retenue est davantage institutionnelle. Toutefois, une attention particulière sera accordée aux secteurs des télécommunications et de l'électricité pour lesquels existent d'intéressantes données factuelles. Outre la disponibilité de matériaux rendant possible cet examen, le choix de ces secteurs se justifie plus fondamentalement par leur pertinence au regard des objectifs de l'étude. En effet, ces deux secteurs cristallisent l'ensemble des particularités socio-économiques et politiques qui interfèrent avec la problématique de la concurrence et structurent la mise en œuvre de la politique relative à cette problématique.

I. Quelques tendances récentes de l'économie camerounaise

8. Le Cameroun, d'une superficie de 475 000 kilomètres carrés, est un pays d'Afrique centrale et, à ce titre, membre de la CEMAC. Il partage une frontière commune avec la République du Congo, le Gabon, la

⁹ Banque mondiale, *Cahiers économiques du Cameroun*, n° 1 (janvier 2011), p. 6.

¹⁰ Voir OCDE, «Les défis que doivent relever les jeunes autorités de la concurrence» (DAF/COMP/GF(2009)3/REV1); «Competition policy in small economy» (CCNM/GF/COMP/WD(2003)42); et «Optimal design of a competition agency» (CCNM/GF/COMP(2003)2).

¹¹ Voir OMC, «Exception, exemptions et exclusions figurant dans la législation nationale des membres en matière de concurrence» (WT/WGTCP/W/172), 2001, et CNUCED 2002b, *Application du droit de la concurrence: exemptions et exceptions* (UNCTAD/DITC/CLP/Misc.25).

Guinée équatoriale, le Nigéria, la République centrafricaine et le Tchad. Le Cameroun a accédé à l'indépendance le 1^{er} janvier 1960. En 2010, le produit intérieur brut (PIB) du Cameroun exprimé en dollars des États-Unis courants était de 22 493 301 699. La population du pays quant à elle s'élevait à 19 598 889 d'habitants. Le PIB par habitant du Cameroun en 2010 était d'après la Banque mondiale de 1 091 dollars des États-Unis, ce qui place le pays dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure¹².

I.1 Croissance et principaux piliers de l'économie

9. L'économie camerounaise est relativement diversifiée. L'agriculture bénéficie de plusieurs atouts naturels, tels que la richesse du sol, le climat favorable et la diversité des cultures. Les principales branches manufacturières sont les produits alimentaires, les produits pétroliers qui sont un élément essentiel à l'économie et aux ressources de l'État, les produits brassicoles et les produits forestiers. Quant aux services, leur contribution au PIB est importante et sans cesse croissante témoignant ainsi d'un fort dynamisme. Cependant, le *Rapport sur la compétitivité en Afrique 2011* classe le Cameroun dans la catégorie des pays dont le développement est «tiré par les facteurs de production» (*factor-driven economies*), qui regroupe les pays dont la spécialisation s'explique par les dotations naturelles, les bas coûts de main d'œuvre par ailleurs peu qualifiée¹³, ce qui suggère que le degré de diversification atteint reste insatisfaisant. C'est ainsi que près de 65 % des recettes d'exportation proviennent de cinq produits de base à savoir le pétrole brut, le cacao, le café, le bois, et la banane¹⁴, ce qui expose le pays aux aléas du marché international.

10. Quoi qu'il en soit, l'économie camerounaise a connu une croissance du PIB en termes réel de l'ordre de 3,2 % en 2010 contre 2 % en 2009. Le graphique ci-après donne un aperçu de l'évolution du PIB depuis 2005. Du point de vue de la répartition sectorielle du PIB, les *Perspectives économiques en Afrique 2010* soulignent que le secteur primaire représentait près de 26,8 % du PIB (13,6 % pour les activités agricoles). Sa croissance est passée de 2,9 % en 2009 à 5,4 % en 2010. Le secteur secondaire quant à lui représente 25,9 % du PIB. Son taux de croissance a été de -2,5 % en 2009 contre +1,2 % en 2008, et il s'est établi fin 2010 à -1,2 %. Le secteur tertiaire *in fine* représentait près de 45 % du PIB et se caractérisait par un dynamisme soutenu. Son taux de croissance moyen est de 4,7 % depuis 2007. Toutefois, le poids explicatif du sous-secteur du commerce dans cette performance est prépondérant puisqu'à lui tout seul il représente plus de 30 % du PIB sectoriel¹⁵.

¹² Cette catégorie regroupe les pays dont le revenu national brut (RNB) par habitant se situe entre 761 et 3 030 dollars des États-Unis en 1998. Selon la Banque mondiale, le RNB par habitant du Cameroun était de 990 dollars des États-Unis en 2007. (<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GNP.PCAP.CD?page=1>)

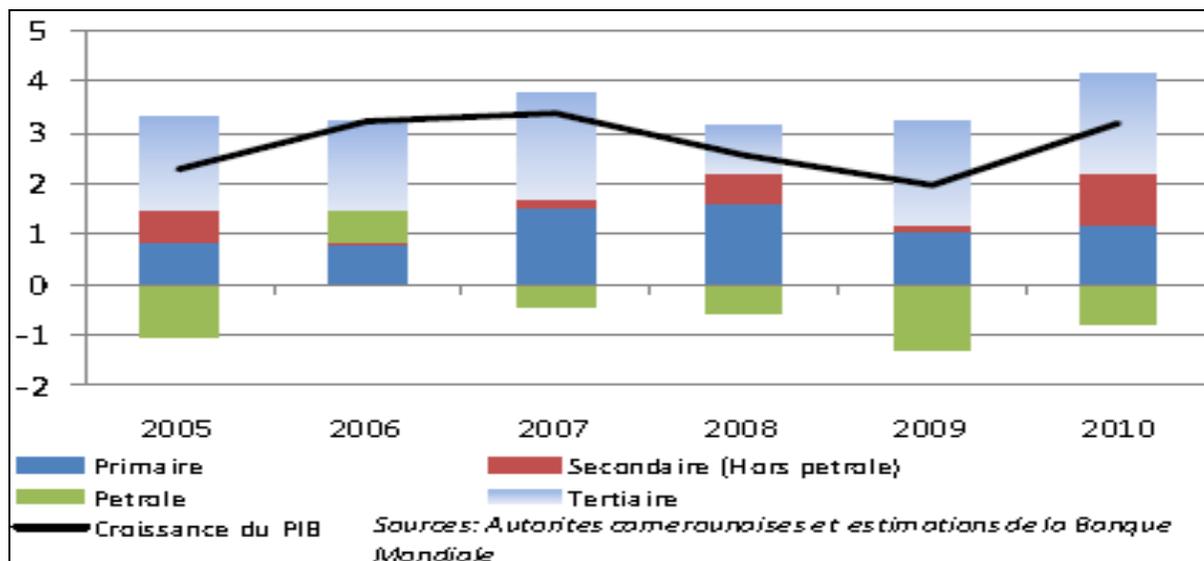
¹³ Voir Forum économique mondial, Banque mondiale et Banque africaine de développement, *Rapport sur la compétitivité en Afrique 2011* p. 5.

¹⁴ Monkam, N., «Mobilising Tax Revenue to Finance Development: The Case for Property Taxation in Francophone Africa», *Working Paper 195*, 2010, University of Pretoria.

¹⁵ OCDE/BAD/CEA (2010), «Cameroun» dans *Perspectives économiques en Afrique 2010* (www.oecd-ilibrary.org/development/perspectives-economiques-en-afrique-2010_aeo-2010-fr).

À titre de comparaison, l'île Maurice a connu des taux de croissance en moyenne annuelle de l'ordre de 4,61 % entre 1970 et 2007. Dans le même temps, la part de l'agriculture dans le PIB chutait de 24 % environ à moins de 4 % tandis que celle des services passait de 51 % à près de 70 %. Cette transformation réussie de l'économie mauricienne s'explique par les politiques gouvernementales ayant assuré un climat propice au développement du secteur privé (voir aussi Commission économique pour

Graphique 1
Évolution du PIB et ventilation par secteur sur la période 2005-2010
 (En pourcentage)



Source: Banque mondiale, *Cahiers économiques du Cameroun* n° 2 (juillet 2011), p. 4.

11. Sur le plan de l'inflation, l'économie camerounaise a connu en 2008 et au début 2009 des tensions inflationnistes alimentées par la flambée des prix des produits alimentaires, respectivement de 8,3 % et de 6,9 % en glissement annuel¹⁶. Après ces épisodes inflationnistes, une phase d'accalmie, voire de maîtrise de l'inflation, a été ouverte depuis 2010. En effet, le taux moyen d'inflation a été de 1,1 % en glissement annuel alors qu'il était de 5 % une année auparavant¹⁷. Toutefois, cette performance s'explique davantage par l'administration des prix que par les progrès enregistrés dans la construction d'une économie décentralisée et concurrentielle. Elle n'est pas non plus le résultat de l'intervention des instances en charge de la concurrence, mais plutôt de la fixation autoritaire des prix (RGE 2009). Il en est de même du gel des prix des produits pétroliers après deux révisions successives à la baisse des prix des carburants à la pompe. Si l'intérêt de l'administration des prix concerne la protection de la rente du consommateur à court terme, elle peut se faire au détriment de l'investissement productif qui garantit la capacité à satisfaire durablement et à moindre coût les besoins du consommateur.

¹⁵ l'Afrique, *Rapport économique sur l'Afrique 2011 -- Gérer le développement: Le rôle de l'État dans la transformation économique*, Addis-Abeba).

¹⁶ Voir «Évolution de l'inflation au cours du premier trimestre de l'année 2009», Note de conjoncture de l'Institut national de la statistique.

¹⁷ INS, Conjoncture du deuxième trimestre 2010 (www.statistics-cameroon.org/index.php).

I.2 Les spécificités du tissu productif

I.2.1 La prédominance des petites entreprises dans le tissu productif

12. Le recensement général des entreprises camerounaises réalisé par l'INS identifie 93 969 entreprises et établissements en activité au Cameroun en 2009, dont 86,5 % appartiennent au secteur tertiaire commercial contre 13,1 % pour le secteur secondaire et 0,4 % seulement pour le secteur primaire (RGE 2009, p. 1 et 2). Près de 60 % de ces entreprises sont localisées dans les deux principales villes du pays où elles réalisent près de 73,8 % de leur chiffre d'affaires. Un autre fait marquant de cette enquête concerne la prédominance des PME, voire des TPE dans le tissu productif. D'après le Ministère des PME, de l'économie sociale et de l'artisanat, créé en 2004, ces entités représentent 83 % du total des entreprises au Cameroun. Bien plus, les TPE employant moins de cinq salariés permanents sont de loin les plus importantes. Ces statistiques sont corroborées par l'INS (2010) qui estime le poids de ces entités dans le tissu productif à plus de deux tiers. Bien plus, 9 de ces entités sur 10 sont des entreprises individuelles.

13. La population des entreprises au Cameroun est donc majoritairement constituée de très petites unités dont la spécificité est de ne pas bénéficier d'économies d'échelle ou dans de proportions extrêmement limitées. Ce constat soulève la question de l'efficacité des processus concurrentiels. D'abord par rapport au dernier tiers du tissu productif national constitué d'entreprise de grande taille, mais aussi au regard du contexte d'internationalisation des entreprises et des processus productifs. La question est alors celle des orientations de la politique de la concurrence nécessaire pour garantir l'efficacité des processus concurrentiels.

I.2.2 Le poids économique de l'informel

14. Le poids économique du secteur informel non agricole est aussi une donnée fondamentale du système productif camerounais. Cette importance se justifie par le rôle d'amortisseur suite aux chocs macroéconomiques que le pays a connu avec les différents plans d'ajustement structurel. Par ailleurs, la quasi-absence de barrières à l'entrée, en partie due au fonctionnement en marge de la légalité, est un facteur de dynamisme du secteur informel. L'analyse de cette question au Sénégal a montré que près de 40 % des unités de production informelle ignorent les procédures d'immatriculation et les démarches qui y sont relatives¹⁸.

15. Les activités informelles au Cameroun sont concentrées en milieu urbain et concernent majoritairement le commerce. L'enquête sur l'emploi réalisée en 2005 par l'INS atteste de cette importance puisqu'elle estime à 90,4 % en 2005 et 90,5% en 2010 du total, le pourcentage d'actifs occupés dans le secteur informel, contre 4,9 % pour le secteur public et parapublic en 2005 (5,8 % en 2010) et 4,7 % pour le secteur privé formel en 2005 (3,7 % en 2010). Par ailleurs, cette enquête établit aussi que le secteur informel contribue à hauteur de 29 % à la création de richesse¹⁹, soit plus du quart du PIB; il n'est dès lors pas surprenant que la contribution de ce secteur dans la formation des revenus des ménages soit relativement

¹⁸ CNUCED 2007e, *Examen collégial volontaire des politiques de concurrence de l'UEMOA [Union économique et monétaire ouest-africaine], du Bénin et du Sénégal* (UNCTAD/DITC/CLP/2007/1), p. 96.

¹⁹ À titre de comparaison, le poids de l'informel au Sénégal était de l'ordre de 11,4 % de la richesse nationale (ibid).

importante. En 2005, selon l'INS, cette contribution était de 35,1 % soit plus du tiers du revenu total des ménages (EESI 1).

16. Ce poids important pose deux types de problème en relation avec la problématique de la politique de la concurrence. Le premier concerne l'appréciation du jeu concurrentiel dans la mesure où la robustesse des analyses concurrentielles est fragilisée: ni la taille réelle du marché, ni le nombre exact d'acteurs ne sont connus. En second lieu, l'informel représente une menace concurrentielle réelle pour la majorité des acteurs du système productif camerounais à savoir les TPE.

1.2.3 Quelques points de repère sur l'emploi²⁰

17. L'une des préoccupations dans ce domaine concerne le niveau élevé du sous-emploi estimé à 75,8 % en 2005 et à 70,6 % en 2010 de la population active. À cet égard, le document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE) adopté en 2009 par les pouvoirs publics visent une réduction du sous-emploi de 50 % à l'horizon 2020. S'agissant de la répartition des actifs occupés par secteur d'activités, on note une prédominance du secteur primaire avec 55,7 % en 2005 et 53,3% en 2010. Viennent ensuite le tertiaire avec 30,2 % en 2005 et 34 % en 2010 et le secondaire avec 14,1 % d'emplois en 2005 et 12,6 % en 2010.

18. Selon les enquêtes de l'INS mentionnées plus haut, le taux de chômage au Cameroun selon la définition du Bureau international du Travail (BIT) était de 4,4 % en 2005 et de 3,8 % en 2008. Globalement, ce taux de chômage cache de fortes disparités. Avec respectivement 14,7 % de chômeurs en 2005 (10% en 2010) et 12,5 % en 2005 (9,1 % en 2010), les villes de Yaoundé et de Douala, les principales localités urbaines, sont durement touchées par le chômage. Globalement, les localités urbaines connaissent un taux de chômage élevé (10,7 % en 2005 et 8,1 % en 2010) en comparaison des zones rurales où le taux de chômage était de l'ordre de 1,7 % en 2005 et de 1,4 % en 2010. Il en est de même à l'échelle régionale où l'on note une meilleure performance relative des provinces de l'Adamaoua, de l'Extrême-Nord, du Nord et de l'Ouest avec un taux de chômage inférieur à 2 %. Les régions du Sud et du Sud-Ouest occupent des positions intermédiaires avec moins de 7 %, alors que la performance respective des régions du Centre et du Littoral est plombée par le niveau élevé du chômage dans les villes de Yaoundé et Douala.

19. Dans la mesure où l'argument de sauvegarde des emplois est souvent avancé dans les rapprochements d'entreprise, la question est de savoir si la politique de la concurrence est sensible dans sa conception et/ou dans sa mise en œuvre à cette problématique.

1.2.4 Croissance, développement et pauvreté

20. Après plusieurs années de récession, l'économie camerounaise connaît des taux de croissance positif depuis 1995. Ce renversement de tendance semble avoir amélioré la situation de la pauvreté durant les cinq dernières années²¹. En effet, le ratio de la population pauvre en fonction du seuil de pauvreté national

²⁰ L'INS a réalisé en 2005 une enquête intitulée «Enquête sur l'emploi et le secteur informel au Cameroun» (EESI 1). Nous reprenons ici quelques faits marquants mis en évidence par cette étude (EESI 1, p. 25). Une deuxième enquête sur l'emploi et le secteur informel a été réalisée en 2010 (EESI 2) [www.statistics-cameroon.org/news.php?id=138].

²¹ Les politiques macroéconomiques et de stabilisation mises en œuvre ont permis l'atteinte en avril 2006 par le Cameroun du point d'achèvement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Cette performance libère d'importantes ressources financières par l'allègement de la dette. Le service de la

(pourcentage de la population) était de 53,3 % en 1996. Il n'était plus que de 40,2 % en 2001 et de 39,9 % en 2007²². Cependant, cette évolution cache d'importantes disparités géographiques et socio-économiques. En effet, si la pauvreté a diminué en zone urbaine, elle s'est en revanche accrue en zone rurale. Selon la dernière enquête menée auprès des ménages en 2007, quelque 55 % des familles rurales sont pauvres, contre 12 % dans les villes. Au total, 87 % des pauvres vivent en zone rurale²³.

21. Le dynamisme de l'économie camerounaise observé ces dernières années n'est pas encore suffisamment important pour que ses effets soient perceptibles sur le plan de la réduction de la pauvreté, notamment en zone rurale et périurbaine. Les niveaux d'accès au service de base en sont une illustration (voir tableau 1). En moyenne annuelle, le taux réel de croissance économique se situait aux alentours de +4,6 % en 2012 (+4,1% en 2011) alors que les analystes estiment qu'il faudrait des taux de croissance de l'ordre de 7 à 8 %, voire au-delà pour espérer atteindre les objectifs du millénaire pour le développement²⁴. Dans un tel contexte, la politique de la concurrence devrait être un levier supplémentaire de réduction de la pauvreté étant donné que son objectif est d'empêcher le transfert de bien être des consommateurs vers les producteurs et de contribuer par ce biais à la protection de leur pouvoir d'achat.

Tableau 1
Accès aux infrastructures au Cameroun

| Indicateur | Unité | CEMAC | | Bases de comparaison (Afrique subsaharienne) | | |
|---|---------------------------|----------|------|--|-------------------------------------|-----------------------------|
| | | Cameroun | | Pays à faible revenu | Pays dotés de ressources naturelles | Pays à revenu intermédiaire |
| Densité des routes classées | Km/1 000 personnes | 1,2 | 2,4 | 1,3 | 2,3 | 7,1 |
| Routes classées en bon état | En % | 36 | 32 | 35 | 29 | 48 |
| Capacité électrique installée | MW/1 million de personnes | 12,6 | 16 | 20 | 43 | 799 |
| Accès à l'électricité | % de la population | 46 | 30 | 33 | 46 | 50 |
| Abonnés à l'Internet | Pour 100 personnes | 3,8 | 2,8 | 5,7 | 11,8 | 8,9 |
| Téléphones mobiles | Pour 100 personnes | 32,3 | 28,9 | 25,6 | 37,4 | 57,3 |
| Lignes fixes | Pour 100 personnes | 1 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 4,8 |
| Accès à l'eau courante | % de la population | 12,9 | 12 | 10,5 | 12 | 52,1 |
| Accès à des toilettes modernes (chasse d'eau, fosse septique) | % de la population | 8,1 | 6 | 4,9 | 11,2 | 40,8 |

Source: Banque mondiale, *Cahiers économiques du Cameroun* n° 1 (janvier 2011).

22. Il ressort de ce tableau que, sur la plupart des critères de comparaison, les performances du Cameroun sont plus proches de celles des pays à faible revenu que des performances des pays à revenu intermédiaire

dette du Cameroun, nouveaux emprunts compris, est estimé à environ 73 millions de dollars par an en moyenne entre 2006 et 2015 contre 835 millions de dollars en 1999 (DSRP, 2011, p. 11).

²² Voir <http://donnees.banquemondiale.org/pays/cameroun>.

²³ Banque mondiale, *Cahiers économiques du Cameroun* n° 1, p. 3.

dont il fait partie. Le Cameroun n'atteint la performance de ce groupe sur aucun critère de comparaison. Sur certains critères comme par exemple la «capacité installée», l'«accès à l'Internet», la «densité des routes classées», le Cameroun est moins performant que la moyenne des pays à faible revenu.

II. Retour sur le programme de transformation du système productif camerounais

II.1 L'omniprésence de l'État dans le mode d'organisation traditionnelle

23. À la suite de l'accès à la souveraineté politique, la gestion de l'économie du Cameroun a été de type administré. La loi n° 63/25 du 19 juin 1963 avait ouvert la possibilité pour l'État de constituer un portefeuille d'actifs industriels et prévu la création de la Société nationale d'investissement (SNI) pour en assurer la gestion²⁵. C'est ainsi que l'État a été omniprésent dans tous les aspects du fonctionnement de l'économie à travers 1°) la prise en charge des secteurs stratégiques (hydrocarbures, transports, énergie, etc.), 2°) le contrôle de la plupart des circuits commerciaux souvent à travers des offices de commercialisation (café, cacao, bananes, etc.), et 3°) le contrôle du niveau des prix par la fixation administrative à tous les stades des prix et des marges bénéficiaires (Esteguet, p. 3).

24. Une illustration de cette présence de l'État dans l'économie est donnée par la démographie des entreprises publiques au Cameroun. Sur la période allant des indépendances au début des années 1980, au moins 115 entreprises ont été créées²⁶. Cet effectif s'élève à 285 si l'on prend en compte les entreprises parapubliques²⁷. En matière d'allocation des ressources dans l'économie, cinq plans quinquennaux ont été définis et exécutés sur la même période (MINEPAT, 2009, p. 6).

II.2 Les fondements internes et externes des transformations

25. Ce mode d'organisation a fonctionné avec des fortunes diverses (MINEPAT 2009, p. 6) tant que l'État disposait des moyens lui permettant de jouer son rôle d'actionnaire. À partir de 1986, il a été progressivement remis en cause par la conjonction de facteurs internes et externes, à la fois micro et macroéconomiques, qui ont limité les possibilités de recapitalisation de nombreuses entreprises publiques financièrement sinistrées: la Société des transports urbains du Cameroun (SOTUC) est très souvent citée comme cas emblématique de la faillite du modèle d'économie administrée au Cameroun. La liquidation de cette société d'économie mixte créée en 1973 a eu lieu le 23 février 1995. Au moment de cette liquidation,

²⁴ Voir MINEPAT, *Cameroun vision 2035* (ci-après MINEPAT 2009), document de travail, juin 2009 et Assiga Ateba E. M., *Croissance économique et réduction de la pauvreté au Cameroun*, Paris, Harmattan, 2010, p. 133.

²⁵ Nguihé Kanté P., «Les contraintes de la privatisation des entreprises publiques et parapubliques au Cameroun», *Revue internationale de droit économique*, 4/2002 (t. XVI, 4), p. 603 à 625, à la page 606, note 10.

²⁶ Chavane B., « Bilan et perspectives des privatisations en Afrique francophone : Une étape vers la démocratisation », BIT, 1996, p. 1.

²⁷ Issidor Nomba dénombre 170 entreprises publiques et parapubliques en 1987 [Nomba, I., «Le marché du Travail au Cameroun», Rapport du GRAPES (Groupe de Recherche et d'Analyse des Politiques Économiques et Sociales) – Université de Yaoundé II, Soa, 2001, p. 3].

elle accumulait une perte de 47 milliards de francs CFA; le montant de sa dette était évalué à plus de 60 milliards de francs CFA et elle avait englouti au moins 15 fois son capital²⁸.

26. Sur le plan externe, la crise de la dette ouverte avec l'épisode mexicain en 1982 a raréfié les sources de financement par l'endettement international, renforcé les exigences des bailleurs de fonds, et engendré l'inversion des flux de capitaux entre le Nord et le Sud. La conjonction de ces facteurs, non exhaustifs par ailleurs²⁹, a mis au grand jour l'élévation du coût d'opportunité des fonds publics et limité dans le même temps la capacité de l'État à jouer son rôle d'actionnaire. Dans ce contexte, la question n'était plus celle du caractère opportun ou non de la réforme de l'économie camerounaise, mais plutôt celle de son contenu et de son organisation.

27. Le «consensus de Washington» et à sa suite les programmes d'ajustement structurel (PAS) en ont été le cadre conceptuel. Le «consensus de Washington» est une expression forgée par l'économiste américain John Williamson pour rendre compte des recommandations des institutions financières internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire international) en matière de politique économique à mettre en œuvre par les pays en développement à partir des années 1980 pour le rééchelonnement de leur dette. On regroupe généralement ces recommandations³⁰ en deux familles de mesures:

- Les réformes dites de l'offre qui englobent les programmes de libéralisation (prix, change, commerce extérieur), les programmes de privatisation et la création/modernisation du système bancaire;
- Les programmes de stabilisation macroéconomique dont l'objectif est la maîtrise de l'inflation, l'équilibre de la balance des paiements et la stabilisation du taux de change le cas échéant.

Du point de vue de la transformation de l'appareil productif, le «consensus de Washington» impliquait 1) une mise à l'écart de l'État de la sphère productive et le confinement de son rôle économique à la régulation, et 2) une mise à l'écart du plan, la création d'un environnement propice au développement du marché et à l'implication du secteur privé.

II.3 La mise en œuvre des transformations: le cadre légal et réglementaire

28. Bien que le cadre législatif et réglementaire des privatisations soit consacré par la loi n° 89/030 du 29 décembre 1989, il s'agit en réalité du renforcement des dispositifs existants. En effet, la promulgation de cette loi s'inscrit, en toute rigueur, dans le sillage de la loi n° 63/25 du 19 juin 1963 portant constitution d'actifs publics dans le domaine industriel. En effet, comme le fait remarquer Nguihé Kanté «l'article 4 du

²⁸ Le Ministre des transports de l'époque dans une interview à *Cameroun Tribune* cité par Chavane B. (voir *supra* la note 26), p. 14.

²⁹ D'autres facteurs de défaillance ont été identifiés à savoir: 1) la rigidité du système par rapport aux besoins d'ajustements rapides des entreprises aux conditions du marché; 2) la diminution des potentialités d'investissement du fait du blocage des marges bénéficiaires; 3) l'incapacité à développer la compétitivité et la promotion d'une libre concurrence, gages de la quête de l'efficacité économique [voir Esteguet, p. 3].

³⁰ Williamson identifie 10 recommandations: 1) la discipline budgétaire, 2) la réorientation de la dépense publique, 3) la réforme fiscale, 4) la libéralisation financière, 5) l'adoption d'un taux de change unique et compétitif, 6) la libéralisation des échanges, 7) l'élimination des barrières à l'investissement direct étranger, 8) la privatisation des entreprises publiques, 9) la dérégulation des marchés, et 10) la prise en compte des droits de propriété. [Williamson J. (dir. publ.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, mars 1990, Washington, DC.]

décret n° 64/DF/486 du 16 décembre 1964 dispose que [...] “la SNI peut à tout moment rétrocéder tout ou partie des participations qu’elle détient [...]”. Mieux, le décret n° 85/1177 du 28 août 1985 réorganisant la SNI est sans équivoque: “Les participations souscrites ou rachetées par la SNI sont assorties d’une clause de rétrocession en faveur des personnes physiques ou morales de nationalité camerounaise. La rétrocession doit être entièrement réalisée dans un délai maximum de 7 ans sauf pour les opérations où la présence de la SNI est jugée indispensable par le gouvernement”.» (Nguihé Kanté P., p. 606, note 10.)

Encadré 1

Les textes essentiels relatifs au processus de privatisation au Cameroun

- Le décret n° 86/656 du 3 juin 1986 portant création d’une Mission de réhabilitation du secteur public et parapublic;
- Le décret n° 89/010 du 4 janvier 1989 portant élargissement de la Mission de réhabilitation des entreprises du secteur public et parapublic;
- La loi n° 89/030 du 29 décembre 1989 autorisant le Président de la République à définir par ordonnance un régime de la privatisation des entreprises du secteur public et parapublic;
- L’Ordonnance n° 90/004 du 22 juin 1990 relative à la privatisation des entreprises publiques et parapubliques et les différents décrets d’application;
- Le décret n° 90/1423 du 3 octobre 1990 portant privatisation de certaines entreprises du secteur public et parapublic;
- Le décret n° 94/125 du 14 juillet 1994 portant admission de certaines entreprises du secteur public et parapublic à la procédure de privatisation;
- Le décret n° 94/138 du 21 juillet 1994 portant création d’un ministère de l’Économie et des Finances, attribution du Ministre des Finances et organisation de ses services;
- Le décret n° 94/139 du 21 juillet 1994 modifiant et complétant certaines dispositions du décret du 26 novembre 1992 portant organisation du gouvernement;
- Le décret n° 95/056 du 29 mars 1995 portant réorganisation de la Mission de réhabilitation des entreprises du secteur public et parapublic.

Source: Nguihé Kanté P. (p. 608, note 16).

II.4 La gouvernance économique: une condition de succès des transformations

29. Si la privatisation implique un désengagement de l’État au profit du secteur privé, il est admis que cet objectif ne peut être atteint en l’absence de dispositif de sécurisation des investissements. La privatisation nécessite donc un renforcement de l’état de droit et, en particulier, la mise en place d’institutions dédiées à la protection et au respect des droits de propriété, ainsi qu’à l’exécution des contrats. D’une manière générale, la question est celle de l’amélioration de la gouvernance économique.

30. Le Cameroun a mis en place un Programme national de gouvernance (PNG) afin d’encourager le développement du secteur privé et permettre à l’État de mieux jouer son rôle de régulateur dans la nouvelle configuration de l’économie. Si l’annonce de ce programme remonte à 1995, sa mise en œuvre effective

démarre le 4 mai 2001. Les objectifs stratégiques assignés au PNG ont été regroupés en cinq domaines prioritaires³¹:

- La mise en place d'une administration publique véritablement au service des usagers;
- La consolidation de l'état de droit, notamment par la mise en place d'un environnement juridique et judiciaire garantissant la sécurité des personnes, des biens et des investissements;
- La promotion d'une culture de responsabilité dans la gestion économique, financière et sociale et l'obligation de rendre compte;
- Le renforcement de la transparence dans la gestion des affaires publiques en luttant contre la corruption;
- La mise en place des structures de la décentralisation pour une participation effective et efficiente des populations à la gestion des affaires publiques.

31. L'engagement des autorités camerounaises en matière d'amélioration de la gouvernance économique s'est poursuivi dans le champ de la réglementation des investissements. Si dès 1984 le Code des investissements a été modifié afin de prendre en considération les besoins spécifiques de l'artisanat et des PME³², cette logique d'adaptation prendra un tournant décisif en 2002 avec la promulgation de la loi portant Charte des investissements (loi n° 2002-004 du 19 avril 2002) qui connaîtra des aménagements deux ans plus tard (loi n° 2004-20 du 22 juillet 2004). En particulier, l'article 2 du titre préliminaire de cette loi³³ réaffirme le «choix de l'économie de marché comme mode d'organisation économique privilégié» et «la préoccupation à établir un cadre institutionnel et réglementaire approprié, garantissant la sécurité des investissements, l'appui aux investisseurs et le règlement équitable et rapide des différends sur les investissements et les activités commerciales et industrielles».

32. Le Cameroun a conforté la mise en place des institutions de marché par la définition et l'entrée en fonction d'institutions de «contrôle» du marché à savoir les autorités administratives indépendantes (AAI). Ces autorités exercent une fonction de réglementation afin de pallier les échecs de marché dans la fourniture de signaux efficaces aux agents économiques³⁴. Le législateur camerounais a mis en place une nouvelle législation sur la concurrence, consacrée par la loi n° 98/013 du 14 juillet 1998 qui établit une Commission nationale de la concurrence, et créé plusieurs agences de régulation depuis l'engagement de l'économie camerounaise dans la voie de la libéralisation. On peut citer, sans être exhaustif, la création des agences de régulation dans de nombreux secteurs de l'économie: télécommunications, électricité, marchés financiers, technologies de l'information et de la communication, port, et marchés publics.

³¹ Voir PNG 2006-2010 ,(www.spm.gov.cm/uploads/media/png_2006_-_2010.pdf), p. 2.

³² Kamgnia B. Dia et Mama Touna, «Le comportement d'investissement privé au Cameroun: un resserrement de la contrainte financière?», *Les cahiers du SISERA* [Secrétariat d'appui institutionnel à la recherche en économie en Afrique], 2002/1, p. 7

³³ www.droit-afrique.com/images/textes/Cameroun/Cameroun-Chartedesinvestissements.pdf

³⁴ Selon les économistes, trois situations mettent en échec le marché: la caractéristique de bien public, la présence d'économies d'échelle, l'existence d'externalités. Une quatrième situation a été mise en évidence suite aux travaux d'Akerlof à savoir, les asymétries d'informations. Le marché peut aussi être mis en échec par les comportements stratégiques d'acteurs comme par exemple les pratiques anticoncurrentielles.

II.5 Les performances de transformation: une rupture qualitative inachevée de l'appareil productif

33. Le processus de transformation de l'économie camerounaise concerne le passage d'une économie administrée à une économie dans laquelle de manière conjointe, l'initiative privée et les forces du marché se combinent pour améliorer la structure incitative de l'économie au sens de North³⁵, impulser une dynamique de croissance et garantir sa stabilité. Sur ce point précis, le FMI (2003) estimait que le PIB par habitant des pays d'Afrique subsaharienne serait relevé à minima de 150 % et la croissance annuelle de près de deux points si les transformations étaient mises en œuvre de manière efficace par ces pays, y compris et surtout dans le volet institutionnel³⁶. Qu'en est-il du dynamisme de l'économie camerounaise

34. Du point de vue du désengagement de l'État de la sphère productive, la mise en œuvre du programme de privatisation a été lancée par le décret n° 90/1423 du 3 octobre 1990. À ce titre, 30 entreprises ont été inscrites sur la liste des privatisables en deux vagues de 15 entreprises chacune: la première par le décret du 3 octobre 1990, et la seconde par le décret présidentiel en date du 14 juillet 1994 (Nguihé Kanté P, p. 606). Initialement prévu en juin 2001 dans le cadre du programme d'ajustement structurel II, l'achèvement du processus de privatisation a été repoussé en juin 2002 dans le cadre du PAS III. Les recettes budgétaires engrangées par le Gouvernement camerounais attestent d'une montée en puissance progressive du processus.

35. Selon la banque africaine de développement, la contribution des opérations au budget de l'État (par exercice fiscal et en francs CFA) ont été de 1 milliard, puis 11 milliards et 75 milliards, respectivement pour les exercices 1997/98, 1998/99 et 1999/2000³⁷. Cette contribution a été de 23 milliards pour l'exercice 2001/02³⁸, traduisant selon la Banque africaine de développement une difficulté à réformer face à la complexité de certains dossiers (voir encadré *infra*), mais aussi en raison de l'inexistence, ou de la faiblesse lorsqu'ils existent, des places boursières et des marchés de capitaux. C'est ainsi qu'une publication des services du Premier Ministre du Cameroun atteste d'une présence encore significative de l'État dans l'économie en 2006. On peut y lire que le capital cumulé des entités dans laquelle l'État est présent s'élève à 168 917 millions de francs CFA, le chiffre d'affaires réalisé de 816 009 millions de francs CFA et la valeur ajoutée créée de 124 865 millions de francs CFA.

36. En définitive, le processus de privatisation reste inachevé 10 ans après sa fin annoncée comme le constatent les récentes notes sur les perspectives économiques en Afrique³⁹. Toutefois, de nombreux progrès

³⁵ North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, p. 239.

³⁶ FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2003, p. 35, cité par Rogoff, K. S., « Débloquer la croissance en Afrique », FMI, *Finances et développement*, juin 2003, p. 56.

³⁷ Voir Banque africaine de développement, « Cameroun: Programme d'ajustement structurel II (PAS II) », 2002 (www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Evaluation-Reports/00682830-FR-CAMEROUN-PAS-II.PDF)

³⁸ Ibid., annexe 5.

³⁹ Selon ces notes, « [...] la mise en place et le processus de privatisation de la Cameroon Airlines Corporation (Camair Co), se poursuivent. Camtel (Cameroon Telecommunications), SODECOTON, CDC (Cameroon Development Corporation), SCDP (Société camerounaise des dépôts pétroliers) et Camtainer (Société nationale de transport et de transit) demeurent inscrites sur la liste des entreprises admises à la procédure de privatisation». [www.africaneconomicoutlook.org/fr/countries/central-africa/cameroon]

ont été réalisés dont l'un des plus importants concerne la privatisation récente de la Société nationale des eaux du Cameroun⁴⁰.

⁴⁰ Cette privatisation a permis la création d'une société de patrimoine à capitaux publics, la Cameroon Water Utilities Corporation (CAMWATER) et d'une société de services, la Camerounaise des Eaux (CDE), majoritairement détenue par Onep – Maroc (Office national de l'eau) [www.africaneconomicoutlook.org/fr/countries/central-africa/cameroon].

Encadré 2

Un bilan de la privatisation des entreprises publiques au Cameroun

La privatisation des entreprises publiques est une importante composante des programmes d'ajustement structurel. Les États engagés dans des politiques d'ajustement structurel définissent donc un programme de réforme des entreprises publiques incluant la privatisation.

Dans le cas du Cameroun, «le Gouvernement avait déjà entrepris deux programmes de privatisation en 1990 et 1994 qui visaient 30 entreprises. Le PAS II prévoyait de combler les retards de ces deux programmes en finalisant la restructuration/privatisation de la REGIFERCAM [Régie nationale des chemins de fer du Cameroun], la CDC [Cameroon Development Corporation], la SOCAPALM [Société camerounaise de palmeraies], la SODECOTON [Société de développement du coton], la CAMAIR [Cameroon Airlines Corporation], la SCT [Société camerounaise des tabacs] et la CAMSUCO [Cameroon Sugar Corporation]. Il prévoyait aussi d'accélérer et d'étendre le champ d'application du programme de privatisation, et de restructurer les entreprises qui restaient dans le portefeuille de l'État. Ainsi, de nouveaux cadres réglementaires devaient être adoptés pour permettre une participation du secteur privé dans les secteurs de l'eau (la SNEC-[Société nationale des eaux du Cameroun]), de l'électricité (la SONEL [Société nationale d'électricité]) et des télécommunications (INTELCAM [Société des télécommunications internationales du Cameroun]). Cet important volet du programme, malgré des résultats indéniables, est celui qui accuse les plus grands retards pour n'avoir pas appréhendé, au départ, un certain nombre de contraintes, parfois prévisibles.

«Au niveau des réalisations, la CAMSUCO a été privatisée en décembre 1998, la REGIFERCAM a été liquidée et l'exploitation ferroviaire a été concédée à une société privée (CAMRAIL). En outre, les lois n° 98/022 du 24 janvier 1998 portant régime du secteur de l'électricité et n° 98/014 du 14 juillet 1998 portant régime des télécommunications ont été adoptées, afin de permettre l'entrée du secteur privé dans l'exploitation de la SONEL et d'INTELCAM. Dans ce cadre, un décret d'application en date du 8 septembre 1998 a créé CAMTEL qui fusionne INTELCAM et les activités commerciales de la Direction des télécommunications. CAMTEL possède une filiale, CAMTEL MOBILE, qui gère un réseau de téléphonie mobile. CAMTEL MOBILE a été privatisée en février 2000, mais en janvier 2000, une deuxième licence de téléphonie mobile avait été cédée à France câbles et radios. On note aussi, au titre des réalisations, la privatisation de la SOCAPALM qui est effective depuis le 29 juin 2000 et celle de la SONEL depuis juillet 2001.

«En revanche, beaucoup d'opérations de privatisation comme CAMTEL (téléphone fixe), CDC, SODECOTON, CAMAIR ou SNEC se révèlent plus compliquées que prévu et accusent beaucoup de retard. Ainsi, concernant CAMTEL qui aurait dû être privatisée depuis 2000, TELECEL avait été désignée adjudicataire de l'appel d'offres en décembre 2000, mais après une analyse approfondie du dossier, cette entreprise est revenue sur son offre. Les négociations ont duré jusqu'en mai 2002, date à laquelle l'appel d'offres a finalement été déclaré infructueux. Quant à la CDC, le processus de privatisation qui aurait dû être clôturé depuis 1999, piétine, car la stratégie adoptée pour la privatisation de cette entreprise prévoyait de la céder filière par filière (banane, thé, caoutchouc et palmier à huile). Bien que les appels d'offres pour la vente de ces quatre filières aient été lancés depuis décembre 1998, seule la filière thé a reçu une offre acceptable. Cette situation est d'autant plus préoccupante que le Gouvernement envisage de déclarer l'appel d'offres infructueux et de repenser, d'ici octobre 2002, la stratégie de privatisation de cette entreprise

stratégique qui emploie près de 13 000 salariés.

«Le cas de la SODECOTON est révélateur d'un dossier mal préparé, car un des actionnaires de cette entreprise, se sentant lésé par la stratégie de privatisation adoptée, a traduit l'État camerounais devant les tribunaux et a remporté son procès en août 2001. Aussi, la stratégie de vente de cette entreprise est-elle complètement à revoir. Quant à la SNEC, les négociations avec l'adjudicataire provisoire se révèlent plus compliquées que prévu, mais devraient être terminées d'ici janvier 2003. Enfin, le processus de privatisation de la CAMAIR est peu avancé, mais devrait être lancé au cours du second semestre 2003. Par ailleurs, ce volet du programme prévoyait d'achever toutes les liquidations d'entreprises publiques lancées avant le 30 juin 1995, au plus tard le 31 décembre 1998. Aucune liquidation n'est cependant encore achevée.

«En résumé, le programme de privatisation/restructuration des entreprises publiques a tout de même avancé, même s'il est vrai qu'à la fin du PAS II, la plupart des actions prévues n'avaient pas été réalisées. L'administration camerounaise n'avait pas toute l'expérience nécessaire, alors que certains dossiers étaient bien complexes. Les privatisations qui restent à effectuer figurent dans le PAS III de la Banque qui prévoyait qu'elles devaient toutes être achevées en juin 2002, mais comme l'indique l'analyse ci-dessus, les privatisations de la SNEC, CAMTEL, SODECOTON, CDC et CAMAIR accusent des retards importants pour diverses raisons.»

Source: Banque africaine de développement (2002), «Cameroun: Programme d'ajustement structurel II», p. 12 et 13.

II.6 Transformation de l'économie et concurrence: une compatibilité à améliorer

37. Le désengagement de l'État, au sens du présent rapport, est nécessaire mais pas suffisant pour la construction d'une économie décentralisée et concurrentielle. Les propriétés d'une telle économie sont nombreuses. Toutefois, elle peut être caractérisée de prime abord par trois traits dominants: tout d'abord, la propriété privée des moyens de production et la justification de l'activité économique par l'aiguillon du profit; ensuite la liberté des échanges économiques et de la concurrence au sein des marchés; et enfin l'importance du capital et l'existence des possibilités de l'échanger afin de garantir la qualité de l'allocation des ressources et éviter les coûts d'opportunité liés à l'usage des ressources rares. Une économie décentralisée et concurrentielle suppose la levée des obstacles en matière de financement afin de favoriser la prise d'initiative et l'exploitation des opportunités du moment. Un prolongement de cette exigence concerne la levée des obstacles à l'expression des menaces concurrentielles latentes ou potentielles, notamment au moyen d'une mise en adéquation des supports infrastructurels.

38. L'examen de cette proposition dans le cas du Cameroun atteste d'une faible compatibilité des transformations de l'économie avec les exigences d'une économie décentralisée et concurrentielle. En effet, de nombreux freins à la satisfaction de ces exigences ont été relevés par le rapport du Forum économique mondial sur la compétitivité mondiale 2011-2012. Selon ce rapport, les performances globales du Cameroun en la matière sont en deçà du niveau requis pour un dynamisme soutenu de l'économie, ce qui justifie que le

Cameroun reste dans les profondeurs du classement⁴¹. Une analyse détaillée de ces performances montre qu'en particulier, les critères en phase avec la construction d'une économie décentralisée et concurrentielle sont ceux sur lesquels les performances du Cameroun sont modestes (*The Global Competitiveness Report 2011-2012*, p. 138 et 139). Il en est ainsi de l'accès au financement, de l'existence et de la qualité des infrastructures, de la qualité de la gouvernance économique qu'il convient d'analyser.

39. Bien que l'État camerounais se soit désengagé⁴² et libéralisé le secteur bancaire et financier, les effets de ces réformes en termes de concours à l'économie ont tardé à se manifester. Le rapport d'évaluation de la mise en œuvre du Programme d'ajustement structurel III (PAS III) signalait que l'augmentation attendue des crédits bancaires au secteur privé ne s'était pas faite en raison d'une application stricte de la politique prudentielle des banques et du dynamisme encore insuffisant du secteur privé⁴³. En effet, le financement de l'économie camerounaise reste marqué par un faible niveau des crédits dont la structure est par ailleurs défavorable au financement d'une croissance durable (à l'exception des activités pétrolières et de la téléphonie mobile): globalement, les avances aux entreprises privées non financières en pourcentage du total s'élèvent à 61,8 % pour les crédits à court terme et à moins de 3 % pour les crédits à long terme⁴⁴.

40. Outre ce qui s'apparente à une aversion excessive au risque des banques commerciales⁴⁵, la problématique du financement bute aussi sur la faible diversification des institutions de financement et des instruments financiers. L'unique bourse de valeurs mobilières du pays, la «Douala Stock Exchange» (DSX), abrite la cotation de trois entreprises depuis fin 2009 à savoir, la Société des eaux minérales (SEMC), la Société africaine forestière et agricole (SAFACAM), et la SOCAPALM. Bien que l'hébergement de l'emprunt obligataire lancé par l'État du Cameroun et par d'autres États de la CEMAC⁴⁶ soit un facteur de dynamisme de la DSX, on ne peut exclure le risque d'un effet d'éviction préjudiciable au secteur privé et donc au développement des capacités productives nécessaires au jeu concurrentiel.

41. Le déficit quantitatif et qualitatif en matière d'infrastructures reste un obstacle majeur à la construction d'une économie décentralisée et concurrentielle au Cameroun. Le rapport du Forum économique mondial cité précédemment indique globalement que l'offre d'infrastructure est jugée inadéquate et la qualité de service offert insatisfaisant. Or, les économistes s'accordent à dire que, même si la structure de marché est un déterminant fondamental du fonctionnement concurrentiel, les facteurs porteurs de menace concurrentielle peuvent dissuader l'adoption de comportements anticoncurrentiels par les *insiders*. Tel est justement le cas des infrastructures qui, à travers l'interconnexion physique des marchés, redessinent les frontières des marchés pertinents (au sens géographique) et redéfinissent le périmètre de la zone de chalandise. De ce fait,

⁴¹ 114^e sur 134 pays dans le classement 2008/09, 111^e sur 133 pays en 2009/10, et 111^e sur 139 pays en 2010/11 (Voir Forum économique mondial, *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, p. 138 et 139, et aussi *The Global Competitiveness Report 2010-2012*, p. 118).

⁴² Selon AfricanEconomicOutlook.org, l'État camerounais ne détenait plus que 10 % du capital social des banques en 2010. Le complément détenu par le secteur privé était reparti entre les nationaux (33 %) et les étrangers (57 %).

⁴³ Banque africaine de développement, «Cameroun: Programme d'ajustement structurel III (PAS III)», 2007, p. 18 et 19.

⁴⁴ www.africaneconomicoutlook.org/fr/countries/central-africa/cameroon.

⁴⁵ Tchakounté Njoda M. et Bitá C. A., «La réforme du secteur bancaire camerounais», *Revue africaine de l'intégration*, vol. 3. n° 2 (octobre 2009), p. 136.

⁴⁶ Voir AfricanEconomicOutlook.org.

elles sont un puissant levier de discipline des acteurs. Inversement, leur inexistence ou l'absence de qualité lorsqu'elles existent vont réduire les menaces concurrentielles.

42. Les efforts entrepris en matière d'assainissement de la gouvernance économique tardent eux aussi à porter leur fruit. En effet, les performances du Cameroun selon le rapport du Forum économique mondial 2011-2012 est largement en deçà de ce qui est nécessaire pour le développement d'une économie décentralisée et concurrentielle. Pour ne citer que quelques exemples, le pouvoir judiciaire qui est l'institution de protection des droits de propriété en dernier ressort est considéré comme peu crédible. Les démarches administratives en matière de création d'entreprise quant à elles sont réputées lourdes et complexes. Il en est de même de la réglementation fiscale, etc., l'environnement des affaires au Cameroun est encore en quête d'attractivité⁴⁷.

43. En dernière analyse, l'impact concurrentiel des réglementations mises en place lors de la réforme des grands monopoles publics du secteur de l'électricité et des télécommunications est à ce jour très limité. Une hypothèse explicative serait la prise en compte insatisfaisante par le législateur des comportements stratégiques d'acteurs dans le cadre d'un modèle d'activité caractérisé par une séparation institutionnelle incomplète. La section suivante analyse cette hypothèse.

III. Organisation industrielle et concurrence dans l'électricité et les télécommunications

44. Les télécommunications et l'électricité sont deux secteurs emblématiques des réformes économiques sectorielles mises en œuvre au Cameroun. Ces secteurs ont été réformés respectivement par la loi n° 98/014 du 14 juillet 1998 et la loi n° 98/022 du 24 décembre 1998, lesquelles ont préconisé l'introduction de la concurrence afin d'améliorer l'efficacité. Ces deux secteurs ont la particularité de fournir un service final ayant le statut d'intrant pour la presque totalité de l'appareil productif. Ils sont de ce fait un facteur décisif de compétitivité⁴⁸. Outre la consommation à des fins productives, les services que ces secteurs offrent sont demandés par les ménages et les particuliers pour leurs besoins de consommation finale. Dans les deux cas, ils sont indispensables à la vie économique et sociale et les dépenses afférentes sont contraintes ou obligées⁴⁹.

45. La réforme des télécommunications et de l'électricité vise à faire migrer des structures de marché à l'origine monopolistique vers la concurrence. Dans le cas du Cameroun, ce processus a été couplé à la privatisation par le choix de partenaires dits stratégiques. Cela implique, qu'il y a d'abord eu «concurrence pour le marché» et que le partenaire stratégique sélectionné l'ait été parce qu'il a fait le «sacrifice» le plus

⁴⁷ Cette réalité est attestée par le déclassé du Cameroun dans le rapport *Doing Business 2010: Reforming Through Difficult Times* de la Banque mondiale. En effet, le Cameroun y est passé du 167^e rang au 171^e sur 183 pays évalués (ibid., p. 4).

⁴⁸ L'impact économique de la forte crise de la production d'énergie entre 2001 et 2003, a été évalué à 5 % du PIB. Voir Ministère de l'énergie et de l'eau, *Élaboration de la stratégie de développement du secteur eau et énergie*, Termes de référence, mars 2007, Yaoundé.

⁴⁹ La conséquence directe de ces spécificités concerne, sous réserve de la qualité du service, la faible sensibilité du programme de consommation au prix, sauf à considérer l'hypothèse forte d'une renonciation au niveau de satisfaction «normale».

important en termes de renonciation à une fraction de sa marge future à un niveau de qualité donnée⁵⁰. Si au moins en théorie ce résultat est déjà un progrès pour le bien-être du consommateur, l'objectif de la réforme est de développer la «concurrence dans le marché» à terme plus ou moins éloigné. Il revient au régulateur sectoriel de poursuivre cet objectif sous contrainte 1) des objectifs sectoriels spécifiques et 2) d'une asymétrie informationnelle défavorable rendant moins aisé le contrôle du ou des partenaire(s) stratégique(s) selon les cas. Un aspect central de ce contrôle, au regard de l'objectif de la concurrence dans le marché, concerne les conditions d'accès des tiers aux infrastructures. Il convient de le préciser.

46. Du point de vue de l'organisation industrielle, l'argument pertinent ayant justifié l'introduction de la concurrence dans ces secteurs concerne l'affaiblissement de la caractéristique de monopole naturel, désormais pertinent uniquement pour les activités d'infrastructure. Par conséquent, les formes d'organisation industrielle émergentes dans ces deux activités⁵¹ reposent sur un principe d'usage partagé de l'infrastructure, bien que différencié dans sa mise en œuvre, par les offreurs de services finals en concurrence. La notion de facilité essentielle, forgée par le droit de la concurrence, renvoie à ce principe, et rend compte du fait qu'il ne saurait y avoir un réel développement de la concurrence en l'absence d'une neutralité concurrentielle de l'infrastructure, dès lors que celle-ci est la passerelle obligée pour l'accès au marché du service final et donc au consommateur.

III.1 Le renouvellement des cadres réglementaires respectifs: des innovations pour un fonctionnement concurrentiel

III.1.1 Les télécommunications

47. Le secteur des télécommunications a été réformé suite à la promulgation en juillet 1998 de la loi n° 98/014, qui définit une nouvelle organisation sectorielle et jette les bases d'un fonctionnement concurrentiel du secteur à travers plusieurs innovations sur le plan institutionnel:

- Elle introduit une séparation des activités de réglementation, de régulation et d'exploitation;
- Elle libéralise l'exploitation des réseaux de télécommunications et instaure le principe de concurrence dans l'offre de nombreux services, notamment téléphonie fixe, télégraphie et télex, téléphonie mobile, fourniture des services internet, téléphonie mobile satellitaire, etc.;
- Elle prévoit, en fonction de la nature du service, trois régimes juridiques d'exploitation des réseaux et services des télécommunications par les opérateurs privés, à savoir le régime de concession, le régime d'autorisation et celui de déclaration (voir articles 7 à 15);
- Elle crée une Agence de régulation des télécommunications (ART), laquelle sera organisée par le décret n° 98/197 du 8 septembre 1998, et lui confie la mission de veiller à l'application des règles, dont celles relatives à la concurrence;

⁵⁰ Nous nous situons ici dans le cadre des procédures d'appel d'offres qui repose sur le critère du moins disant et/ou du mieux disant. Signalons que la sélection peut aussi se faire selon une logique de gré à gré.

⁵¹ Pour les formes d'organisation post-réforme dans le secteur énergétique, voir CNUCED (2007a), «Ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie» (TD/B/COM.2/CLP/60).

- Elle maintient la tutelle de l'État sous plusieurs aspects dont celui de la définition de la politique sectorielle, etc.

48. Du point de vue de la concurrence dans le marché, la loi n° 98/014 énonce, dans les articles 27 à 30, le principe général de gestion partagée des infrastructures et encadre les conditions d'accès et de refus d'accès aux infrastructures. En particulier, les conditions tarifaires doivent respecter les principes de couverture des coûts, de transparence et de non-discrimination. Bien que le refus d'accès soit envisagé, notamment en cas d'insuffisance avérée des capacités, la preuve doit en être apportée au régulateur pour que le refus soit valable. L'article 30 confère à l'ART le pouvoir de contrôler et de valider les conditions techniques et financières du partage de l'infrastructure. C'est ainsi que toute convention d'interconnexions passées entre opérateurs doit être soumise à l'examen du régulateur pour approbation, voire modification, des aspects jugés insatisfaisants au regard de l'objectif de développement de la concurrence.

49. Une question importante concerne l'efficacité de ce dispositif du point de vue de la modification de la physionomie sectorielle plus d'une décennie après la nouvelle loi. De ce point de vue, la téléphonie fixe reste un monopole géré par la Cameroon Telecommunications (CAMTEL) qui est l'opérateur historique. Outre les services de téléphonie, elle offre les services de télécopie, télégraphie, télex, transmission de données entre points fixes et transmission des signaux de radiodiffusion, l'accès au segment spatial et la gestion du nom de domaine. L'activité de la téléphonie cellulaire (bande des 900 MHz) est opérée, sous le régime de la concession, par deux acteurs à savoir, ORANGE Cameroun (ex-Société camerounaise de Mobiles), depuis le 7 juillet 1999, et Mobile Telephone Networks (MTN Cameroon Ltd) depuis le 15 février 2000. Il était prévu d'octroyer par voie de concession une troisième licence de téléphonie mobile au reprenneur de la société CAMTEL à l'issue de la privatisation de cette entreprise. Il n'en est rien pour l'instant, le processus de privatisation n'étant pas bouclé.

50. S'agissant des autres activités, Siyam, Kuate et Daho signalent, sur la base d'une exploitation des données de l'ART, qu'entre 2002 et 2008, 123 licences d'exploitation de réseaux ont été délivrées dont 53 pour les réseaux de première catégorie (réseaux ouverts au public) et 70 pour ceux de troisième catégorie (réseaux privés indépendants à usage privé)⁵². Parmi eux, poursuivent-ils, figure une cinquantaine de fournisseurs d'accès à l'Internet. Cette tendance est également observable selon ces auteurs dans la fourniture des services de télécommunications pour laquelle l'ART a délivré 95 licences dont 53 pour la revente des trafics, 30 pour l'audiotex, 10 pour le service support et la terminaison de trafic, 1 pour le GMPCS (téléphonie mobile satellitaire), 1 pour le service Internet. Le tableau ci-après rend compte de la recomposition des responsabilités et des missions à l'échelle du secteur des télécommunications suite à sa réforme.

⁵² Siyam S., Kuate S., Daho S. (2009) «Réforme des télécommunications: Cas du Cameroun», Association for Progressive Communications, p. 11 (disponible sur le site www.apc.org, sous l'onglet publications).

Tableau 2
Les acteurs du secteur des télécommunications post-réforme

| <i>Rôles et responsabilités</i> | <i>Missions</i> | <i>Acteurs</i> |
|---|--|---|
| Élaboration et la mise en œuvre de la politique sectorielle | Supervision du secteur; Tutelle des entreprises publiques de télécommunications; Représentation de l'État dans les organisations et manifestations internationales relatives aux télécommunications; Délivrance des autorisations, récépissés de déclaration et homologations, etc., aux opérateurs et exploitants du secteur des télécommunications. | Ministère des Postes et Télécommunications |
| Régulation, contrôle et suivi des activités des opérateurs et exploitants du secteur des télécommunications | Instruction des demandes d'autorisation et de déclaration; Préparation des dossiers et lancement des appels d'offres pour les concessions; Définition des conditions et obligations d'interconnexion et de partage des infrastructures; Définition et gestion du plan de numérotation. | ART |
| Exploitation et développement de l'offre | Mise en place et développement des réseaux; Amélioration de la qualité du service; Accroissement de la desserte; Modernisation du système de gestion. | <ul style="list-style-type: none"> • Téléphonie fixe: CAMTEL • Téléphonie cellulaire: ORANGE & MTN • Exploitant de réseaux (toutes catégories): 123 licences en 2008, dont une cinquantaine pour Internet • Fourniture de service de télécommunication: 95 licences en 2008 |

III.1.2 L'activité électrique

51. Le secteur de l'électricité a été réformé par la loi n° 98/022 du 24 décembre 1998. Les dispositions générales de la loi en définissent les objectifs comme ci-après:

- Fixer les modalités de production, de transport, de distribution, d'importation, d'exportation et de vente de l'électricité;
- Établir les bases d'une saine concurrence dans le secteur de l'électricité en vue d'en accroître l'efficacité économique;
- Fixer les modalités de contrôle de l'exécution des obligations spécifiques mises à la charge des opérateurs des activités non concurrentielles;
- Déterminer les règles de protection de l'environnement et des intérêts des consommateurs sur le plan des tarifs, des conditions de fourniture d'électricité et de sécurité des services;
- Garantir la continuité et la qualité des prestations.

52. La loi n° 98/022 introduit une modification relativement profonde de l'organisation du secteur. À juste titre, elle crée une Agence de régulation du secteur de l'électricité (ARSEL) et une Agence d'électrification rurale (AER). Elle introduit une distinction entre les activités de production, de transport et de distribution et soumet l'exercice de chacune d'elle au régime de concession, dès lors que l'activité est établie sur le domaine public (voir article 12). Une autre innovation de la loi n° 98/022 concerne la fin du monopole de production puisqu'elle renforce l'autoproduction déjà permise par la loi de 1983 portant régime de l'électricité⁵³, et surtout parce qu'elle envisage la production indépendante, la vente de l'électricité de haute et moyenne tension, l'importation et l'exportation de l'électricité (voir article 22).

53. Ces activités sont soumises à plusieurs régimes juridiques (voir article 11 de la loi n° 98/022) en fonction de la nature et/ou du niveau des engagements comme par exemple la puissance installée⁵⁴:

- Le régime de liberté (pour les centrales d'autoproduction dont la puissance est inférieure ou égale à 100 KW autres que les centrales hydroélectriques);
- Le régime de déclaration (pour les installations d'autoproduction dont la puissance est comprise entre 100 KW et 1 MW);
- Le régime d'autorisation (installations d'autoproduction d'une puissance supérieure à 1 MW, exploitation d'une distribution d'énergie électrique en vue de fournir une puissance inférieure ou égale à 100 KW et établissement des lignes électriques privées utilisant ou traversant une voie publique);
- Le régime de licence (production indépendante de l'électricité, vente de l'électricité de haute et moyenne tensions, importation et exportation de l'électricité); et enfin
- Le régime de la concession (pour toute installation de production, de transport ou de distribution située dans le domaine public).

54. Il convient de signaler que dans le sillage de la loi n° 98/022, le capital de l'opérateur historique (SONEL) a été ouvert, à hauteur de 56 %, à AES CAMEROON HOLDINGS, en qualité de partenaire stratégique. AES CAMEROON HOLDINGS a été sélectionné suite au lancement de l'appel d'offres international du 30 juin 2000, prévu par le décret n° 99-210 du 22 septembre 1999 portant procédure de privatisation. La nouvelle entité, AES-SONEL, contrôlé par AES CAMEROON HOLDINGS, est présente sur l'ensemble des segments d'activité du secteur électrique. En particulier, elle assure la gestion du réseau de transport d'électricité qui reste un monopole suivant le modèle de l'acheteur unique. Le tableau ci-après en donne un aperçu de la recomposition des responsabilités et des missions à l'échelle du secteur suite à la réforme.

⁵³ Demenou Tapamo H., «Le rôle du régulateur dans les activités d'électrification rurale: cas du Cameroun», Atelier d'échange d'expérience et de capitalisation sur l'ERD (Francheville – 9 au 13 décembre 2002), p. 4 à 9 (www.club-er.org/index.php/fr/ressources-et-forum/ressources-documentaires/viewcategory/34-atelier-de-francheville-decembre-2002.html).

⁵⁴ Brusick P. et Nomo P., *Étude sur la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles en Afrique centrale – le cas de l'énergie*, Landell Mills Ltd, CEMAC-PAIRAC, février 2010.

Tableau 3

Les acteurs du secteur de l'électricité post-réforme

| <i>Rôles et Responsabilités</i> | <i>Missions</i> | <i>Acteurs</i> |
|---|--|--|
| Définition de la politique énergétique nationale | Planification et mise en œuvre de la politique du Gouvernement | Ministère de l'eau et de l'énergie |
| Régulation, contrôle et suivi des activités des opérateurs et exploitants du secteur de l'électricité | Participation à la promotion du développement de l'offre; Garant de l'équilibre économique et financier du secteur; Suivi et contrôle des activités des opérateurs et des exploitants; Tarification et promotion de la concurrence; Protection des consommateurs; Règlement des différends. | ARSEL |
| Gestion du patrimoine de l'État | Réalisation de projets d'infrastructures confiés par l'État; Promotion des investissements publics/privés; Gestion et régulation des bassins; Gestion comptable et financière des biens concédés. | Electricity Development Corporation (EDC) |
| Promotion de l'électrification rurale | Assistance technique (enquêtes, études, montages des dossiers) et éventuellement assistance financière. | AER |
| Développement de l'offre | Mobilisation des capitaux; Amélioration de la qualité du service; Accroissement de la desserte; Modernisation du système de gestion. | Opérateurs: AES-SONEL Dibamba Power Development Company (DPDC) Kribi Power Development Company (KPDC) |
| Encadrement des usagers | Avis et suggestions sur des questions se rapportant aux tarifs et à la qualité de service; Sensibilisation des consommateurs. | Associations des consommateurs |

Source: www.arsel-cm.org/partiesprenantes.pdf.

55. Du point de vue de l'introduction de la concurrence, la logique retenue par le législateur a été de type programmatique, traduisant la volonté de contrôler l'ouverture du marché. En effet, la remise en cause du modèle d'organisation traditionnelle du secteur (le monopole verticalement et horizontalement intégré) a été envisagée en deux étapes (voir le tableau 4 ci-après). Dans la première étape, AES SONEL assume la responsabilité d'acheteur unique d'électricité. Dans la seconde étape, l'introduction de l'accès des tiers au réseau autorise les consommateurs haute (HT) et moyenne tension (MT) appelant plus d'un megawatt (MW) à s'approvisionner directement auprès des tiers.

Tableau 4
Les étapes de la réforme du secteur de l'électricité

| Étape | Période | Spécificités |
|-------|------------|---|
| 1 | 2001-2006 | Ouverture segment de la production (IPP) AES SONEL (Acheteur unique) Filialisation Développement de l'électrification hors concession |
| 2 | Après 2006 | Accès des tiers au réseau (ATR) Gestionnaire des réseaux de transport (GRT) Vente de l'énergie aux grands comptes Développement de l'électrification hors concession » |

Source: Demenou Tapamo H. (2002).

III.2 L'impact concurrentiel des réformes

56. Le principe d'un usage partagé de l'infrastructure s'est imposé en tant que moyen de promouvoir la concurrence dans les télécommunications et l'électricité. Ce principe repose sur le mécanisme de l'accès des tiers au réseau qui oblige l'entreprise à transporter contre rémunération, l'output d'un tiers vers ses clients. Dans les télécommunications, ce mécanisme donne lieu à l'établissement des conventions d'interconnexion. Quoi qu'il en soit, il permet d'éviter le gaspillage de ressources que représenterait la duplication de certaines infrastructures.

57. La mise en œuvre de ce principe passe par le choix d'une forme institutionnelle de gestion de l'infrastructure, d'une part, et par la transparence, l'équité et la non-discrimination des règles d'interconnexion⁵⁵, d'autre part. La forme de gestion peut autoriser le gestionnaire/propriétaire de l'infrastructure à intervenir sur le marché aval moyennant une dissociation (*unbundling*) comptable de ses activités. Elle peut aussi être radicale en retenant l'option d'une séparation patrimoniale. En définitive, la gestion de l'infrastructure peut donc être un goulot d'étranglement de la concurrence⁵⁶: 1) elle peut décourager l'entrée de nouveaux concurrents, 2) l'entrée n'est pas toujours synonyme de concurrence effective. Qu'en est-il dans le cas des réformes camerounaises?

III.2.1 Le secteur des télécommunications: une dynamique concurrentielle réelle mais insatisfaisante

58. La réforme du secteur des télécommunications a permis l'entrée et le développement de nouveaux acteurs. Il en a résulté un impact réel en termes d'accès au service. Citant les données de l'ART, Siyam, Kuate et Daho (p. 12), soulignent que le nombre d'abonnés à la téléphonie fixe est passé de 105 000 environ en 1999 à 205 502 (dont 131 981 au CITY PHONE et 73 521 lignes filaires) en 2008. Quant à la téléphonie

⁵⁵ En plus de l'objectif de promotion de la concurrence, la tarification de l'usage de la facilité essentielle doit permettre le développement à LMT Group de l'infrastructure et garantir la qualité des services aux consommateurs.

⁵⁶ Voir à ce sujet Economides N. «Competition Policy In Network Industries: An Introduction», in Dennis W. Jansen (dir. publ.), *The New Economy And Beyond: Past, Present And Future*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2006, p. 96 à 121.

mobile, le parc a connu une croissance fulgurante puisqu'il est passé de 104 484 en décembre 2000 à 5 287 322 au 31 mars 2008.

59. Certains marchés sont encore fortement ou relativement concentrés. C'est le cas de la téléphonie fixe, des infrastructures de transmission interurbaine et du portail international où CAMTEL est encore en position de monopole. CAMTEL détient aussi le monopole du service longue distance. En outre, cette entreprise est le principal fournisseur de la plupart des bandes passantes internationales⁵⁷. C'est aussi le cas de la téléphonie mobile où seulement deux acteurs, ORANGE et MTN, sont en concurrence et leur part de marché sont respectivement de l'ordre de 44 % et 66 % (ADE-TDI, 2009). À titre de comparaison, trois opérateurs sont présents sur le marché respectif de la téléphonie mobile au Sénégal, en Guinée et au Ghana, quatre opérateurs au Kenya et neuf au Nigéria.

60. L'étude ADE-TDI (2009, p. 31) signale que CAMTEL profite de son statut d'opérateur historique appartenant à l'État pour offrir le téléphone «fixe-mobile», commercialisé sous le nom de CITY PHONE. Cette initiative condamnée par ORANGE et MTN, au motif de concurrence déloyale, aurait été semble-t-il à l'origine d'une baisse des prix de communication dans la téléphonie mobile. Selon les chiffres de l'ART cités par Siyam, Kuate et Daho (p. 12), les parts de marché dans la téléphonie (fixe et cellulaire confondus) en 2008 s'établissaient comme suit: environ 4 % pour CAMTEL, 40 % pour ORANGE, et 56 % pour MTN.

61. Le nombre important d'entrée dans l'exploitation d'autres catégories de réseaux et dans la fourniture d'autres services (internet par exemple) n'implique pas pour autant une vigueur concurrentielle dans les marchés. L'étude réalisée par ADE-TDI souligne l'existence des pratiques d'entente, de dominance et de refus d'interconnexion de la part des majors du secteur en violation des dispositions réglementaires en matière de gestion de la facilité essentielle. Selon cette étude, certains opérateurs (MTN et ORANGE) refuseraient d'accorder l'interconnexion à certains fournisseurs de services à valeur ajoutée, ou à développer des stratégies de ciseaux tarifaires, lorsqu'ils accordent l'accès⁵⁸.

62. Cette même étude signale que l'ART aurait «obligé ORANGE et MTN à cesser de s'entendre pour refuser d'offrir l'interconnexion aux fournisseurs de services ajoutés. L'ART a également relevé que sur des questions précises ORANGE et MTN utilisent les mêmes arguments, les correspondances sont identiques, comme si c'est la même personne qui les a rédigées. L'ART aurait même reçu une correspondance commune de la part des deux opérateurs cosignée par les deux directeurs généraux.» [p. 33.]

III.2.2 L'activité électrique: la faible compatibilité concurrentielle du modèle de l'acheteur unique intégré

63. Si l'introduction de la concurrence concerne la production et la commercialisation (au sens de fourniture) d'électricité, cet objectif est porté par l'organisation industrielle en vigueur et donc par les choix

⁵⁷ Voir *Cahiers économiques du Cameroun*, n° 1 (juillet 2011) p. 17.

⁵⁸ ADE-TDI, *Étude pilote sur la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles en Afrique centrale – le cas des télécoms*, Rapport final, partie II (rapport pays): «Des soupçons d'abus de position dominante de la part de CAMTEL, MTN et ORANGE ont été constatés, ces sociétés ayant fixé des prix plus avantageux pour leurs filiales opérant sur ces segments qu'aux autres fournisseurs d'accès libres, qui devaient payer des prix plus élevés.» (p. 33.)

opérés par le réformateur en la matière. Il convient donc de partir d'un rappel rapide de ce choix avant d'en examiner les implications du point de vue de la concurrence.

64. Comme signalé plus haut, deux étapes ayant chacune leur spécificité caractérisent la programmation de la réforme électrique camerounaise. L'encouragement de la production indépendante est prévu dans la première étape et porté par le modèle de l'acheteur unique. Dans cette étape, l'ouverture du marché est limitée. Quant à la seconde étape, elle est caractérisée par une réelle ouverture du marché, même si le critère d'éligibilité en limite l'ampleur. C'est donc la cohérence de ces dispositions au regard de l'objectif de développement de la concurrence qu'il convient d'examiner.

65. L'encouragement de la production indépendante est envisagé dans un contexte d'acheteur unique, à savoir AES SONEL, par ailleurs présent sur l'ensemble des segments et donc intégré verticalement. L'accès des tiers aux réseaux, d'une part, et la création d'un gestionnaire des réseaux de transport, d'autre part, n'interviennent que dans un second temps. On note donc un décalage programmatique du point de vue de l'objectif d'encouragement de la production indépendante. En effet, la rentabilité de la production indépendante est, en règle générale, garantie par une relation contractuelle de long terme, dont l'objet est l'achat/vente d'électricité (*power purchase agreement*), avec le gestionnaire du réseau. En tout état de cause, les règles devant s'appliquer aux producteurs indépendants d'électricité (IPP) doivent être non seulement connues, mais aussi transparentes et non discriminatoires.

66. L'acheteur unique intégré, AES SONEL est issu du «rapprochement» entre l'opérateur historique et le partenaire stratégique. Il dispose de fait d'une position dominante dans le segment de la production. Dans la mesure où il lui revient de gérer les appels d'offre afin de satisfaire la demande d'électricité, la distorsion de la concurrence de sa part, sous la forme d'une absence de comportements discriminatoires favorables à ses moyens de production, n'est plus garantie, sauf à considérer que l'encadrement réglementaire est suffisamment outillé et contraignant pour éviter l'abus de position dominante, ce qui paraît illusoire compte tenu de l'asymétrie d'information consubstantielle au processus de réglementation. Dans ces conditions, l'objectif de promotion de la production indépendante a été un échec.

67. Le modèle de l'acheteur unique intégré a plutôt freiné la concurrence et AES SONEL dispose d'un quasi-monopole dans le segment de la production. Une étude réalisée en 2010 par Brusick et Nomo sur les pratiques anticoncurrentielles dans les activités énergétiques en Afrique centrale illustre bien cette situation. En effet, les auteurs soulignent qu'AES SONEL userait de la position dominante, que lui confère le modèle de l'acheteur unique (c'est nous qui précisons), pour décourager l'entrée de concurrents dans le segment de production. L'étude cite l'échec du projet de construction du barrage de Memve'ele sur le fleuve Ntem avec le consortium anglais Globeleq-Sud Energie. Selon la même étude, les projets en production indépendante ayant réussi ont la particularité d'être associés à EAS SONEL par filialisation rapprochée ou lointaine. C'est le cas de la société KDPC (Kribi Power Development Company); c'est aussi le cas du projet de 86 MW, la Dibamba Power Development Company (DPDC) détenue à 56 % par AES-SONEL et à 44 % par l'État Camerounais (Brusick et Nomo, p. 35 et 36).

68. L'échec de la réforme camerounaise à développer la concurrence rappelle les observations de la CNUCED concernant le peu d'attention accordé à la problématique concurrentielle par certains pays d'Amérique latine et d'Asie dans la réforme des secteurs des infrastructures⁵⁹. Une révision du cadre légal semble nécessaire pour une réelle diversité des acteurs dans le segment de la production et donc pour le développement de la concurrence. Cette orientation devrait être soutenue par le transfert de l'exploitation des réseaux à une entité indépendante des producteurs d'électricité et des propriétaires des équipements de transmission (CNUCED, 2007a, p. 15).

69. Selon une dépêche de novembre 2011 d'*Africa Times News*⁶⁰, une réforme de la loi de 1998 serait sérieusement envisagée. Le parcours parlementaire de la nouvelle loi serait enclenché et le Gouvernement camerounais soutiendrait ce qui suit dans l'exposé des motifs: il s'agit de «réformer en profondeur celle de 1998, inadaptée aux évolutions du marché camerounais et aux attentes des industriels: le cadre juridique actuel ne semble ni favoriser ni susciter des opportunités concrètes d'investissements. De même, certaines exigences liées à la taille des projets industriels et à leurs enjeux stratégiques pour l'économie nationale, nécessitent des aménagements de la législation en vigueur» [ibid.].

Conclusion

70. Plusieurs obstacles se dressent sur la voie du développement du secteur privé et de la construction d'une économie décentralisée et concurrentielle au Cameroun. Il s'agit globalement du caractère insatisfaisant de l'environnement des affaires (difficultés d'accès aux sources de financement, faiblesse des dotations construites, en particulier les infrastructures, la corruption, etc.). Du point de vue de la concurrence, ces facteurs d'environnement agissent en amont du marché et en modifient les conditions de base. Dans la mesure où les effets qui en résultent sont comparables à ceux des barrières à l'entrée, ils dissuadent l'arrivée de nouveaux concurrents et offrent de fait une protection aux entreprises en place.

71. Le bilan des transformations économiques camerounaises du point de vue de l'émergence d'une économie décentralisée et concurrentielle est mitigé. Il n'y a pas pour l'instant de modification profonde du système productif, que ce soit du point de vue de sa diversification que de celui de son organisation et de son financement. En d'autres termes, il apparaît que les transformations économiques opérées ces dernières décennies au Cameroun n'ont pas toujours été proconcurrentielles.

72. Dans les secteurs des infrastructures où la notion de facilité essentielle est fondamentale pour la concurrence, il apparaît que le modèle de l'acheteur unique intégré a été un obstacle au développement de la concurrence dans le segment de la production d'électricité. S'agissant des télécommunications, l'entrée de nouveaux fournisseurs de service n'a, pour l'instant, engendré qu'une timide baisse des prix en raison des comportements de collusion dans la téléphonie mobile organisée en duopole et de la position de monopole dans la téléphonie fixe. Lorsque l'entrée de nouveaux concurrents a eu lieu, elle n'a pas toujours été synonyme de concurrence effective, ce qui n'est pas à l'avantage du consommateur surtout que l'output respectif de ces deux activités est une consommation à dépense contrainte. Dans ces conditions, on voit très

⁵⁹ Voir Loi type sur la concurrence 2010 (TD/RBP/CONF.7/8), p. 65.

⁶⁰ www.africa-times-news.com/2011/11/cameroun-energie-la-concurrence-desormais-structuree.

bien l'intérêt de la politique de la concurrence pour la protection du processus concurrentiel et des consommateurs. Mais encore faut-il que sa conception et sa mise en œuvre soient appropriées. La section suivante du présent rapport est consacrée à l'examen de cette exigence.

Deuxième partie

Cartographie du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence

Introduction

73. Le volet institutionnel des transformations économiques mises en œuvre au Cameroun comprend une dimension d'encadrement des marchés. L'objectif de ce volet est de crédibiliser d'une part les réformes structurelles et, d'autre part, l'engagement des pouvoirs publics, le Document de stratégie pour la croissance et l'emploi⁶¹ (DSCE) par exemple, à faire du développement du secteur privé et du marché un levier de compétitivité et de croissance.

74. Contrairement aux institutions de marché, les institutions d'encadrement des marchés ont la particularité d'être des organisations. À ce titre, leur fonctionnement est en réalité celui des acteurs qui les matérialisent. Leur rôle est de veiller au respect des dispositions légales en matière de fonctionnement des marchés, celles-ci pouvant concerner la «construction» de la concurrence et/ou sa surveillance, mais aussi revêtir un caractère technique propre à une activité donnée, notamment du point de vue de la qualité des biens ou des services fournis, etc. Cette variété des missions dépend à la fois des orientations réformatrices et des spécificités sectorielles. Quoi qu'il en soit, les dispositions légales structurent le mandat des institutions de contrôle du marché.

75. Cette partie du rapport est consacrée à la présentation des institutions d'encadrement des marchés du point de vue de la promotion et de la surveillance de la concurrence. Cet objectif étant transversal à l'ensemble des politiques économiques sectorielles, on ne peut en rendre compte de manière complète qu'à travers une démarche méthodologique holiste. C'est cette orientation qui est retenue pour la suite de l'analyse.

I. Le «design institutionnel» du dispositif camerounais : démarche méthodologique

76. Un dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence combine deux principales dimensions, à savoir les acteurs et les règles. Ces dimensions sont elles-mêmes caractérisées par une variété de situations. S'il était donné de représenter la politique de la concurrence comme le résultat d'interventions ordonnées d'acteurs et séquencées de l'amont vers l'aval, il serait averti de positionner à l'amont du dispositif, d'une part, les acteurs dont l'objectif est de définir la politique générale de l'État (pouvoirs publics par le truchement des ministères compétents) et, d'autre part, ceux qui ont en charge la définition de la doctrine juridique en la matière dans le respect de la loi fondamentale (le législateur). L'aval quant à lui serait réservé aux acteurs chargés de statuer en dernier ressort, c'est-à-dire en cas de conflit d'interprétation des normes juridiques, à savoir l'appareil judiciaire. Entre ces deux extrêmes seraient positionnées les institutions de

⁶¹ www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Cameroon%20DSCE2009.pdf

contrôle ou d'encadrement concurrentiel des marchés à savoir, l'autorité de la concurrence et les régulateurs sectoriels.

77. Bien que les mandats de ces acteurs ne soient pas identiques, ils ont en commun d'introduire un rapport direct, mais différencié dans ses formes et sa profondeur, avec la question de la concurrence. Si l'on peut limiter, en première analyse, le périmètre du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence à cette catégorie d'acteurs, une analyse plus approfondie tend à montrer une diversité de leur situation respective par rapport à cet objectif.

II. Les acteurs du dispositif: un panorama à la fois large et diversifié

II.1 La diversité des statuts

78. Le prolongement des réformes structurelles sur le plan institutionnel a été concrétisé par la mise en place, d'une part, de la CNC qui dispose de compétences générales et élargies en matière de concurrence sur l'ensemble de l'économie et, d'autre part, de régulateurs sectoriels dont l'ART, ARSEL, l'Autorité portuaire nationale (APN), l'Agence nationale des technologies de l'information et de la communication (ANTIC), la Cameroon Civil Aviation Authority (CCAA), la Commission des marchés financiers (CMF), l'Agence de régulation des marchés publics (ARMP), et l'AER.

79. Le régime statutaire des acteurs du dispositif camerounais est variable. La CNC a le statut d'organe rattaché au Ministère chargé des problèmes de concurrence, soit actuellement le Ministère du commerce. Ce statut pose la question de l'indépendance de la Commission. On ne peut exclure, eu égard à la relation tutélaire, une interférence du Ministère dans son fonctionnement. Quant aux régulateurs sectoriels, ils ont un statut d'autorités administratives indépendantes (AAI) et bénéficient d'une autonomie financière et de gestion.

II.2 La diversité des positionnements par rapport à la problématique de la concurrence

80. La mise en place du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence s'inscrit dans le passage du dirigisme économique à une économie caractérisée par la libre concurrence, la liberté des prix et l'initiative privée opérée dans les années 1990 (voir la première partie). À ce titre, le législateur a prévu que la concurrence puisse être «construite». À travers les régimes de concession, les autorisations et la déclaration, il a défini un cadre juridique permettant d'y parvenir. Bien que d'orientation libérale, ce cadre juridique n'implique pas pour autant que les acteurs aient un rapport identique à la problématique de la concurrence. Il faut donc aller plus loin dans l'analyse en mobilisant deux critères qui ne sont que le reflet des orientations stratégiques définies par les pouvoirs publics à un moment donné. De ce fait même, ces orientations se renforcent mutuellement. Le premier est factuel et concerne le mandat respectif des acteurs tel que défini par le législateur. Le second critère est conceptuel et renvoie aux fondements ou à la justification de la création de ces instances.

II.2.1 Les dispositions du cadre réglementaire

81. Le législateur a expressément introduit dans le champ de compétence de certains régulateurs sectoriels la responsabilité d'encourager le développement de la concurrence, voire de l'établir si elle n'existe pas, alors qu'il est resté évasif, voire muet, pour d'autres. Un examen des textes fondateurs de ces agences

montrent que le mandat concurrentiel est explicite dans le cas de l'ART (voir l'article 22 mais aussi l'article 5 de la loi n° 98/014), de l'ARSEL (voir les articles 1, 5 et 42 de la loi n° 98/022), et de l'APN [les articles 3 et 7 du décret n° 99/126]. Elle l'est aussi, bien que moins explicite, dans le mandat confié à l'ARMP et à la CCAA par le législateur. En revanche, mention n'est pas faite de cette prérogative dans les autres cas (CMF, ANTIC, AER). On voit donc qu'à l'aune du mandat défini par le législateur, la promotion et la surveillance de la concurrence n'est pas généralisable à l'ensemble des acteurs ou tout au moins, pas avec le même ordre de priorité ou la même intensité.

82. On peut faire observer que le vocable concurrence est absent dans le texte fondateur de la CMF et de l'ANTIC. Le texte fondateur de l'AER étant celui de l'ARSEL, l'analyse n'est pas applicable. Le législateur a utilisé ce vocable à sept reprises dans le texte fondateur de l'ART, à quatre reprises dans celui de l'ARSEL, et à deux reprises en ce qui concerne le texte fondateur de l'APN. On est loin des 51 occurrences⁶² recensées dans le texte fondateur de la CNC ce qui en soi n'est pas surprenant compte tenu de son mandat entièrement pensé et construit à dessein.

II.2.2 Les fondements conceptuels de leur émergence

83. La ligne de partage dans cette dimension de l'analyse est tracée par les politiques de libéralisation. Dans ce cadre, les spécificités sectorielles mais aussi et surtout l'histoire organisationnelle des activités concernées justifient également le positionnement varié des acteurs par rapport à l'objectif de promotion et de surveillance de la concurrence. Le rapport à cet objectif est une conséquence du changement du modèle d'organisation industrielle et finalement de l'organisation du marché des services et des conditions d'accès à la «facilité essentielle».

84. Plus précisément, le rapport à la concurrence est défini par l'action conjointe des opérations de privatisation et d'introduction de la concurrence dans certains segments d'activité suite à l'affaiblissement de la caractéristique de monopole naturel⁶³. Cette action conjointe a consisté à mettre en place une triple séparation: 1) la séparation de la fonction de régulation et de tutelle de la fonction d'actionnaire (mise à l'écart de l'État de la gestion et émergence du régulateur et d'opérateurs privés), 2) la séparation de la fonction de production de celle de régulation (mise à l'écart de l'opérateur historique de la régulation et donc suppression de l'autorégulation), et 3) la séparation entre la gestion de l'infrastructure et la gestion des services (contestation de la généralisation du statut de monopole naturel et, donc, introduction de la concurrence là où c'est possible).

85. Du point de vue de ce critère, l'objectif de promotion et de surveillance de la concurrence n'est pas non plus généralisable à l'ensemble des acteurs. L'ART, l'ARSEL et l'APN dont les secteurs de compétence abritent les activités d'infrastructure ont bénéficié d'un mandat explicite en matière concurrentielle. Dans les autres cas, l'émergence des régulateurs sectoriels ne s'analyse pas en termes de la triple séparation soulignée plus haut, mais davantage en termes de réponse, notamment à la sensibilité de certaines activités comme, par exemple, la finance.

⁶² Le décompte ne concerne que les occurrences du texte principal. Sont exclus de ce décompte le titre et les notes.

⁶³ Le monopole est dit naturel lorsque la structure des coûts d'une activité est telle qu'une seule entreprise peut économiquement et dans l'intérêt collectif offrir le bien ou le service afférent.

86. Les marchés publics étant traditionnellement un domaine d'expression de la concurrence à travers la procédure d'appel d'offre, le mandat de l'ARMP est davantage porté sur la revitalisation de la concurrence par la modernisation des procédures (égalité des traitements, transparence, standards internationaux, etc.). Quant aux autres AAI, la promotion de la concurrence est soit étrangère à leurs missions (cas de la CMF⁶⁴), soit uniquement suggérée (cas de la CCAA⁶⁵). En effet, la mise en place de ces AAI semble justifiée uniquement par l'argument généralisable d'extrême technicité du secteur, d'une part, et la nécessité de répondre à un besoin de crédibilité et d'impartialité de l'action publique, d'autre part. Le tableau ci-après montre la diversité du positionnement des institutions de contrôle du marché par rapport à la problématique de la concurrence.

Tableau 5

Positionnement des institutions de contrôle du marché par rapport à la concurrence

| Acteurs et statut | Références | Textes fondateurs | | Critère de positionnement | | |
|------------------------|---|---|--|---------------------------|--|--|
| | | Mention de la concurrence (en nombre de fois) | Libéralisation de l'économie/Fin du dirigisme économique | Mandat législatif | Évolution de l'organisation industrielle | |
| CNC-Organe ministériel | Loi n° 98/013 du 14 juil. 1998 Décret N° 2013/7988/PM du 13 septembre 2013 en remplacement du Décret n° 2005/1363/PM du 6 mai 2005 abrogé N.B.: Opérationnel en 2007 | 51 | Oui | Oui | - | |
| ART-AAI | Loi n° 98/014 du 14 juil. 1998 | 7 | Oui | Oui | Oui | |
| ARSEL-AAI | Loi n° 98/022 du 24 déc. 1998 Décret n° 99/125 15 juin 1999 | 4 | Oui | Oui | Oui | |
| APN-AAI | Loi n° 98/021 du 24 déc. 1998 Décret n° 99/126 15 juin 1999 | 2 | Oui | Oui | Oui | |
| CMF-AAI | Loi n° 99/015 du 22 déc. 1999 Décret n° 2001/213 31 juil. 2001 | 0 | Oui | Non | - | |
| ARMP-AAI | Décret n° 2001/048 23 fév. 2001 | - | Oui | Ses missions le suggèrent | Non | |
| ANTIC-AAI | Décret n° 2002/092 8 avril 2002 | 0 | Oui | Non | - | |
| CCAA-AAI | Loi n° 98/023 du 24 déc. 1998 | - | Oui | Ses missions le suggèrent | Non | |
| AER-AAI | Loi n° 98/022 du 24 déc. 1998 Décret n° 99/0193 8 sept. 1999 | - | Oui | Non | - | |

87. En dernière analyse, le positionnement respectif des AAI par rapport à la problématique de la concurrence est variable. Il est explicite, voire affirmé, par ordre d'importance pour l'ART et l'ARSEL

⁶⁴ Voir à ce sujet Keuffi D., *La régulation des marchés financiers dans l'espace OHADA* [Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires], Paris, L'Harmattan, 2010.

⁶⁵ Voir Boumsong L. N., «Le rôle de la politique de concurrence dans la promotion du développement économique du Cameroun», Communication à la sixième Conférence de la CNUCED sur la concurrence, Genève, 8-12 novembre 2010.

contrairement aux autres AAI. Par conséquent, la suite de l'analyse limite les composantes du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence au Cameroun à la CNC et à ces deux AAI (ART et ARSEL).

III. Panorama des moyens

III.1 Les ressources juridiques

88. La promotion et la surveillance de la concurrence font appel à deux catégories de ressources juridiques définies par le législateur. La première catégorie concerne les règles substantielles et la seconde les règles procédurales. Les premières définissent les droits et les obligations en matière de concurrence, et les secondes organisent et précisent les conditions de mise en œuvre des premières (règles substantielles), de même qu'elles encadrent le fonctionnement des instances qui en ont la charge. La composition du dispositif camerounais tel qu'envisagé par le présent rapport invite à s'intéresser aux règles dédiées respectivement à l'action de la CNC, de l'ART et de l'ARSEL.

III.1.1 Les règles substantielles

89. On peut noter une différence de contenu dans les dotations des acteurs attribuable à la spécificité des objectifs qu'ils poursuivent. En effet, la CNC, l'ART et l'ARSEL n'ont pas reçu le même mandat du législateur. Alors que celui de la CNC est pensé et construit par et pour la concurrence, tel n'est pas le cas pour le mandat des régulateurs sectoriels dont l'activité consiste à contrôler les secteurs traditionnellement gérés en monopole public verticalement intégrés et aujourd'hui réformés. En d'autres termes, le mandat de la CNC suppose l'existence de la concurrence, ce qui justifie que l'accent soit mis sur sa protection à court terme comme à moyen et long terme. *A contrario*, le mandat des régulateurs sectoriels a pour fondement l'inexistence ou l'imperfection de la concurrence, d'où l'accent mis sur la nécessité de la construire dans le respect des autres objectifs assignés au régulateurs.

90. Il existe cependant des zones de convergence des missions de ces deux catégories d'acteurs. En prenant comme référence le mandat de la CNC, l'analyse des missions confiées à l'ART et à l'ARSEL par le législateur montre que le périmètre de convergence est limité au quart des objectifs du premier et au cinquième des objectifs du second (voir annexe III). Autrement dit, la concurrence n'est qu'un des objectifs que poursuivent ces agences de régulation sectorielle. Elles doivent par ailleurs veiller au respect des missions de service public et au développement du secteur. Elles doivent aussi protéger les investissements de l'opérateur, surtout si celui-ci est privé, etc. Rien qu'en s'en tenant à ces missions, on voit très bien qu'un principe d'équilibre s'impose comme méthode de gestion d'intérêts parfois contradictoires. Par conséquent, ce principe peut faire obstacle à une expression complète des forces du marché, ce qui réaffirme l'idée que la concurrence n'est pas une fin en soi, mais bien un moyen qui peut, dans certaines situations, s'avérer inapproprié.

91. Le législateur a placé la problématique de la concurrence au cœur des règles substantielles de la CNC. Il a sans surprise établi clairement la distinction classique en politique de la concurrence entre le contrôle des comportements et le contrôle des structures⁶⁶. Il n'en va pas de même pour les textes fondateurs respectifs de

⁶⁶ Voir le titre 2 portant sur les pratiques anticoncurrentielles de la loi n° 98/013 relative à la concurrence.

l'ART et l'ARSEL dans lesquels il est plutôt question de favoriser le développement de la concurrence. Pour permettre au jeu de l'offre et de la demande de reprendre ses droits, les régulateurs sectoriels doivent améliorer graduellement les structures de marché par une dispersion autoritaire du pouvoir économique ou par d'autres moyens. On voit donc que la fin de cet aspect de leur mandat est conceptuellement programmée et qu'une fois la concurrence «construite» l'encadrement du marché tomberait dans le droit commun de la concurrence⁶⁷.

92. L'article 21 (1) de la loi n° 98/014 du 14 juillet 1998 régissant le secteur des télécommunications fait du changement progressif des structures de marché une mission du régulateur. Il en est de même pour l'article 42 de la loi n° 98/022 du 24 décembre 1998 régissant le secteur de l'électricité qui prévoit dans les missions du régulateur l'objectif de promotion de la concurrence.

93. Par ailleurs, le législateur a accordé un intérêt, dans le fonctionnement de ces deux secteurs, à la problématique des comportements préjudiciables au bon déroulement de la concurrence. Les articles 5 (2) et 30 de la loi régissant le secteur des télécommunications portent justement sur la prohibition des comportements contraire à l'objectif de concurrence. La loi régissant le secteur de l'électricité condamne ce type de comportement dans son article 51. En tout état de cause, il apparaît, au vu du niveau de détail des règles substantielles concernant la problématique de la concurrence, que le législateur a inégalement doté les acteurs du dispositif camerounais.

III.1.2 Les règles procédurales

94. Elles définissent la cohérence interne en matière de pilotage des politiques de concurrence. En effet, l'efficacité de la mise en œuvre des règles substantielles nécessite des outils appropriés d'application de la loi: il faut non seulement détecter les comportements infractionnels (pouvoir d'enquête), mais aussi les sanctionner le cas échéant (pouvoir de décision). Parallèlement, les responsables de chacune de ces prérogatives doivent être désignés et la nature des interactions entre eux précisée. On le voit très bien, il est question ici du système de gouvernance de la politique de la concurrence dont l'enjeu principal concerne la normalisation des pratiques décisionnelles en termes d'unification/séparation fonctionnelle des prérogatives d'instruction et de prise de décision.

95. On distingue généralement trois systèmes de gouvernance de la politique de la concurrence (Encaoua et Guesnerie, p. 13): 1) la séparation entre les fonctions d'instruction et de décision (États-Unis d'Amérique), 2) l'unification des deux fonctions au sens de leur pilotage par la même entité (la Commission européenne), 3) l'unification des deux fonctions selon les registres d'intervention (contrôle des comportements, contrôle des structures) comme c'est le cas en France.

96. Dans le cas du Cameroun, le législateur a opté pour une gouvernance semblable à celui de la Commission européenne puisque les règles procédurales des acteurs du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence s'inscrivent dans une logique unificatrice des fonctions d'instruction et de

⁶⁷ Il convient de préciser que cela sous-entend une restriction du champ d'intervention aux domaines de convergence entre le droit de la concurrence et les lois sectorielles.

décision. On est donc en présence d'un fonctionnement quasi judiciaire. Toutefois, leur décision peut faire l'objet d'un recours devant les instances judiciaires⁶⁸.

97. Le titre 4 de la loi n° 98/013 relative à la concurrence confère à la CNC d'importants pouvoirs d'investigation à mobiliser dans le cadre de la constatation des infractions en cas de saisine (enquête, perquisition d'entreprise, demande de document, etc.). Le législateur a également prévu la procédure d'autosaisine qui présente l'avantage d'éviter des comportements stratégiques tels que les arrangements entre parties. L'article 40 de la loi n° 98/014 régissant le secteur des télécommunications donne une compétence de constatation des infractions à l'ART. La même compétence est précisée par les articles 42 et 44 de la loi n° 98/022 régissant le secteur de l'électricité.

98. S'agissant de la prise de décision, le législateur a prévu un aspect correctif à savoir les injonctions et surtout un aspect dissuasif en l'occurrence les sanctions pécuniaires. La CNC est habilitée à prononcer des sanctions à l'encontre des contrevenants. Cette même prérogative est prévue par l'article 51 du texte fondateur de l'ARSEL (loi n° 98/022) et par les articles 22 et 39 de la loi régissant le secteur des télécommunications (loi n° 98/014). Pour l'ensemble des acteurs du dispositif camerounais, la qualification de l'infraction peut donner lieu à des sanctions administratives allant des amendes à la suspension du droit d'opérer, voire à la caducité de l'autorisation d'exercer l'activité. Elle peut aussi déboucher sur une action judiciaire.

99. En tout état de cause, la sanction doit être suffisamment forte pour que la vertu pédagogique (la dissuasion) qui lui est associée soit préservée et, donc, effective. Par ailleurs, la sanction engendre pour le contrevenant une contrainte à supporter. Celle-ci doit donc être suffisamment faible pour ne pas le fragiliser financièrement, évitant ainsi les effets contre productifs. Dans le cas des amendes par exemple, un montant disproportionné peut engendrer le résultat que l'on souhaite justement éviter à savoir, la diminution de la pression concurrentielle. Ce sera le cas si l'amende entraîne la sortie du marché de l'entreprise. À ce titre, Joeke et Evans (p.54) soulignent que la pratique couramment observée consiste à renoncer aux amendes à montant fixe au profit d'amendes dont le montant représente un pourcentage d'un indicateur de résultat, généralement le chiffre d'affaires. Il est considéré, poursuivent-ils, que le plafond de 10 % du chiffre d'affaires annuel du contrevenant est un ordre de grandeur approprié.

100. Dans le cas du dispositif camerounais, on note une variété de pratiques. L'article 66 de la loi n° 98/022 régissant le secteur de l'électricité prévoit en matière de fixation des amendes la pratique du montant fixe, mais la complète en fonction de la catégorie du contrevenant et de l'infraction par la définition des fourchettes devant contenir le montant de l'amende⁶⁹. Toutes infractions confondues, la fourchette prévue par le législateur va de 100 000 à 10 millions de francs CFA. Les amendes fixes prévues par le législateur sont définies comme ci-après: 100 000 francs CFA pour l'obstruction au contrôle des agents assermentés par le

⁶⁸ Cette disposition est de nature à crédibiliser leurs actions sous réserve de l'indépendance de l'appareil judiciaire et de la disponibilité de compétence en matière concurrentielle.

⁶⁹ On peut considérer que la technique de «définition d'une fourchette des montants» offre une souplesse comparable à celle du «pourcentage d'un indicateur de résultat» puisqu'elle aménage la possibilité d'une prise en compte de la situation réelle du contrevenant dans la fixation du montant de l'amende. On peut donc conclure à une souplesse des règles procédurales aussi bien dans le cas des régulateurs sectoriels que dans celui de la CNC.

propriétaire d'une installation électrique intérieure basse tension; 500 000 francs CFA pour l'obstruction au contrôle des agents assermentés par le propriétaire d'une installation électrique intérieure moyenne tension.

101. Quant aux télécommunications, l'article 41 de la loi n° 98/014 prévoit que l'ART peut infliger au contrevenant une pénalité dont le montant est compris entre 5 millions et 250 millions de francs CFA. Au cas où l'infraction relèverait du pénal, le même article préconise la transmission du dossier au parquet en vue des poursuites judiciaires. Les articles 53 à 70 de la même loi précisent les peines d'emprisonnement et les amendes correspondantes. Toutes amendes confondues, la fourchette varie entre 1 million et 250 millions de francs CFA, et le doublement de l'amende est envisagé en cas de récidive.

102. S'agissant de la CNC, l'article 27 de la loi n° 98/013 fixe le montant des amendes à 50 % du bénéfice ou à 20 % du chiffre d'affaires de l'exercice précédant l'infraction. Il n'y a donc pas d'unicité de pratiques en matière de définition des amendes entre la CNC et les régulateurs sectoriels. La détermination du montant des amendes par la CNC est plus en phase, au moins dans une de ses dispositions, avec la tendance relevée par Joeques et Evans (*ibid.*), bien que le pourcentage retenu par le législateur pour son calcul soit supérieur (20 % au lieu de 10 % du chiffre d'affaires). S'agissant de l'ARSEL et l'ART, le législateur s'est écarté de la solution préconisée pour la CNC. L'ART apprécie le montant des amendes sur la base d'une grille présentant les fourchettes de montant à prendre en compte en fonction de la nature de l'infraction constatée. L'ARSEL applique ce même principe auquel s'ajoute, pour certaines infractions et pour certaines catégories de contrevenants, la pratique des montants fixes.

III.2. Les ressources financières

103. Le financement de l'activité des acteurs du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence fait généralement appel à trois sources de financement ayant chacune des avantages et des inconvénients. Il s'agit des amendes, des contributions des opérateurs et du budget de l'État⁷⁰.

104. L'amende présente l'avantage de l'autofinancement de l'activité, ce qui signifie qu'il n'y a aucune incidence sur le budget de l'État. Du point de vue des avantages, cette solution offre une autonomie par rapport au budget de l'État. Elle est donc un rempart contre l'argument souvent mis en avant par les détracteurs de la politique de la concurrence à savoir, le coût d'opportunité élevé des fonds publics (en cas de financement par le budget) et le caractère peu prioritaire de cette dépense par rapport aux demandes sociales de diverses natures. En ce qui concerne les inconvénients, on ne peut exclure que cette solution engendre une distorsion des incitations à sanctionner. En effet, l'agence pourrait très bien rechercher son propre intérêt au détriment de l'intérêt collectif, notamment par la sanction facile ou des amendes disproportionnées afin de maximiser son budget.

105. La contribution des opérateurs présente les mêmes avantages que les amendes mais aussi les mêmes inconvénients à une nuance près: la distorsion des incitations en matière de sanction joue en sens inverse, mais produit le même résultat à savoir que l'agence privilégie son propre intérêt au détriment de l'intérêt collectif. En effet, dans l'hypothèse d'un déroulement normal de l'activité de l'agence, tout comportement

⁷⁰ Ces sources de financement que l'on peut considérer comme conventionnelles sont complétées par d'autres dispositifs tels que des subventions de l'État, les dons, les legs, etc.

déviante d'entreprise devrait diminuer son bien-être par la sanction. Le budget de l'agence étant abondé par des ressources dépendant du bien-être de l'entreprise, on ne peut exclure la tentation pour l'agence à minimiser les sanctions afin de maximiser son bien-être. Ce relâchement de la vigilance de l'agence peut s'analyser sous l'angle de la capture développée par la théorie du principal-agent⁷¹.

106. Le financement par le budget de l'État consiste à prévoir une ligne budgétaire spécifique dont la forme dépendra des pratiques en matière de comptabilité publique dans un espace géographique donné. Cette solution offre l'avantage d'un accès moins contraignant aux ressources sous réserve d'un réel engagement des pouvoirs publics et des marges de manœuvre budgétaires dont ils disposent. À l'opposé, elle peut donner des arguments comme nous l'avons déjà souligné aux détracteurs de la politique de concurrence⁷². Bien plus, elle fait peser un doute sur l'indépendance de l'instance ce qui constitue un inconvénient majeur pour réaliser l'objectif plus général de l'amélioration de la structure incitative de l'économie⁷³. Par conséquent, la crédibilité du financement par le budget de l'État dépend de l'effectivité de la mise à l'écart de la puissance publique, et finalement du respect des règles substantielles et procédurales annoncées. L'existence de voies de recours aux décisions de l'autorité en charge de la concurrence, comme un appareil judiciaire crédible, est souvent un indice d'une mise à l'écart satisfaisante de l'État. Dans le cas contraire, cette solution ne sera pas exempte de critiques. Plus spécifiquement, elle aura pour effet d'installer une insécurité juridique dans la mesure où l'interférence de la puissance publique détériore la lisibilité des règles (substantielles et procédurales) et rend imprévisibles les résultats de leur application.

107. Le législateur camerounais n'a pas retenu une stratégie unique en matière de financement du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence. Tout d'abord, on note qu'il n'a pas de préférence pour une source conventionnelle de financement (budget, amendes, contributions des opérateurs). On observe aussi qu'il prescrit une combinaison de ces sources et que, dans tous les cas, les sources conventionnelles sont complétées par des moyens de financement non conventionnels (dons, legs, subventions, etc.).

108. En vertu de l'article 43 de la loi n° 98/022 régissant le secteur de l'électricité, le budget de l'ARSEL est conjointement financé par le produit des amendes, les contributions de l'opérateur et par les subventions, les dons et les legs⁷⁴. Quant à la CNC, ses ressources sont principalement constituées de dotations inscrites au budget du Ministère du commerce, auxquelles s'ajoutent les dons et les provisions pour frais de procédure

⁷¹ Pour une présentation de la théorie principal-agent, se reporter à Jensen M. C. & Meckling W. H., «Theory of the firm, managerial behavior, agency costs and ownership structure», *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n° 4 (octobre 1976), p. 305 à 360. Voir aussi Stiglitz J. (1987), «Principal and agent» dans Eatwell J. (Durlauf S. N. et Blume L. E.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, 2^e ed., Macmillan, 2008.

⁷² Cette situation est favorisée par l'absence d'une culture de la concurrence entendue comme soutien politique à l'utilisation de la concurrence sur les marchés en tant que moyen «normal» d'organiser les activités économiques, voir OCDE (2009).

⁷³ L'indépendance suppose un équilibre entre autonomie et contrôle des autorités chargées de la concurrence sous contraintes des traditions juridiques et politico-administratives dans un contexte donné (CNUCED, 2008b). Quoi qu'il en soit, elle est un facteur d'amélioration de la structure incitative de l'économie et donc du développement puisqu'elle offre une garantie d'objectivité dans la mise en œuvre de la politique de la concurrence.

⁷⁴ Le budget de l'ARSEL est financé par 50 % de 1 % du chiffre d'affaires annuel de la société AES-SONEL l'agence perçoit également des subventions de l'État. Ce schéma de financement est reconduit pour l'AER. L'article 60 de la loi n° 98/022 précise que les ressources de l'ARSEL proviennent pour partie d'une fraction de la redevance prévue à l'article 43 de la même loi et pour partie des subventions de l'État, des dons et des legs.

qu'elle reçoit dans le cadre des affaires dont elle est saisie. Pendant la première mandature de la CNC, l'évolution de ces ressources a été la suivante: 12,5 millions de francs CFA initialement et 9 850 000 de francs CFA après abattement en 2007; 20,5 millions de francs CFA initialement et 19 050 000 après abattement en 2008; 15 millions de francs CFA initialement et 14,5 millions de francs CFA après abattement en 2009; 16,5 millions en 2010 (CNC 2010, p. 3 et 4).

109. L'étude publiée en 2009 par ADE-TDI souligne que le budget de l'ART avoisine les 7 milliards de francs CFA, financé par la redevance trimestrielle versée au prorata par les opérateurs, à raison de 2 % du chiffre d'affaires pour les opérateurs de la téléphonie mobile, 0,5 % du chiffre d'affaires pour l'opérateur de téléphonie fixe, et 1,5 % du chiffre d'affaires pour les distributeurs de réseau titulaires de licence de première catégorie. À ces contributions s'ajoutent les recettes de l'activité propre de l'ART à savoir, les redevances des fréquences, l'homologation des équipements, les terminaux, les autorisations, les licences, etc. (ADE-TDI, p. 16).

III.3 Les ressources humaines

110. Il est admis que des compétences limitées, au même titre que la faiblesse des moyens financiers et/ou la faiblesse de l'autonomie budgétaire, ne peuvent que nuire à la crédibilité des instances en charge de la promotion et de la surveillance de la concurrence. Pour s'en rendre compte, il suffit de reconsidérer les missions confiées à ces instances par le législateur⁷⁵. Elles peuvent être regroupées en trois familles à savoir: 1) le contrôle des comportements, 2) le contrôle des structures, et 3) les missions sectorielles spécifiques comme, par exemple, le renforcement de l'offre, le service public, etc., qui figurent en bonne place dans l'agenda des régulateurs sectoriels. Du point de vue des procédures comme souligné précédemment, les décisions que prennent les instances en charge de la concurrence résultent d'investigations souvent lourdes par rapport auxquelles la compréhension du droit de la concurrence et la maîtrise de l'analyse économique sont indispensables. Une étude du secrétariat de la CNUCED⁷⁶ dédiée au recours à l'analyse économique par les autorités en charge de la concurrence montre que la tendance est à la généralisation de cette pratique dans les pays développés, et à son adoption progressive par certains pays en transition et en développement. En effet, l'interprétation du droit de la concurrence à la lumière des enseignements de la théorie économique conditionne la capacité des autorités à construire des passerelles entre «comportement des entreprises» et «structure et dynamique des marchés».

111. L'importance que revêt cette question a justifié qu'elle soit proposée à la réflexion au Groupe intergouvernemental d'experts du droit de la concurrence de la CNUCED en 2008. En conclusion de leurs travaux, ces experts signalaient que «l'un des principaux défis, à court ou à moyen terme, pour établir des autorités de la concurrence indépendantes dans les pays en développement est d'attirer des personnes dotées des compétences voulues ou susceptibles de les acquérir rapidement» (CNUCED, 2008a, p. 14).

112. La relation étroite avec le financement de ces instances justifie que la problématique d'accès aux ressources humaines compétentes soit posée en termes de stratégie de mise en place d'une nouvelle instance: il y'aurait un arbitrage à faire entre l'intégration dans un ministère qui ouvre la possibilité de disposer de

⁷⁵ Voir le tableau 5 *supra* dans le cas du dispositif camerounais.

⁷⁶ Voir CNUCED (2009), «Recours à l'analyse économique dans les affaires de concurrence» (TD/B/C.I/CLP/4).

ressources humaines de haut niveau et l'indépendance administrative qui suppose des moyens financiers permettant le recrutement de telles ressources. Dans le cas du dispositif camerounais, le législateur a arbitré en faveur de l'intégration de la CNC au Ministère du commerce. Ce choix justifie la qualité des ressources humaines dont dispose cette instance. Comme le soulignent Boumsong et Esteguet (CNC 2010, p. 2), «la Commission nationale de la concurrence est assistée d'un secrétariat technique qui est dirigée par un expert en matière de concurrence et comprend des cadres mis à disposition par le Ministre du commerce». Toutefois, ces ressources humaines de haut niveau sont en quantité insuffisante. La CNC est composée de 15 membres, dont 9 cadres mis à disposition à temps partiel.

113. S'agissant de l'ART, l'étude réalisée par ADE-TDI signale que les aspects sociaux du fonctionnement de l'ART, notamment le salaire du personnel, sont gérés par le Ministère des postes et télécommunications. Cela suggère que les ressources humaines sont de qualité. Le personnel mis à disposition devrait logiquement avoir une bonne connaissance du secteur du fait de sa responsabilité antérieure (ADE-TDI, p. 18). Peut-on en dire autant de l'ARSEL dont la relation avec sa tutelle ministérielle relève d'une logique comparable à celle observée entre l'ART et sa tutelle. Brusick et Nomo (p. 40) observent que cette instance n'a pu contraindre l'opérateur en monopole, AES-Sonel, à respecter ses engagements contractuels. Au moins deux alternatives peuvent être avancées pour expliquer cette difficulté: soit l'ARSEL ne dispose pas de personnel compétent, soit elle en dispose et, dans ce cas, on est en présence d'une forme de capture. On ne peut donc se prononcer sans analyse complémentaire.

Conclusion

114. Au terme de cette partie, il apparaît que la promotion et la surveillance de la concurrence au Cameroun est un objectif poursuivi dans un contexte de «division de travail» entre les institutions d'encadrement des marchés (la CNC et les AAI). Bien que la mise en place de ces institutions s'inscrive dans une stratégie générale de gestion libérale de l'économie, elles se différencient selon la nature du présupposé théorique à la base de leur émergence:

1) Les conditions sont réunies pour que la concurrence apparaisse et se développe. Dans ce cas, la mission de l'institution d'encadrement des marchés, ici la CNC, est de protéger la concurrence dans l'intérêt des consommateurs et de l'économie en général en veillant à ce que les fondamentaux ne soient détériorés ni à court terme ni à long terme;

2) Les prérequis ne sont pas réunis et par conséquent, la concurrence pourtant désirée ne peut fonctionner. Dans ce cas, l'institution d'encadrement du marché, ici le régulateur sectoriel, a pour mission de «construire» la concurrence dans le respect des autres missions qui lui sont assignées.

115. La différenciation conceptuelle des institutions d'encadrement des marchés sur la base de leur mission a été prolongée sur le plan opérationnel par la nature et la qualité des moyens mis à leur disposition par le législateur. L'un des faits marquants est que les acteurs du dispositif camerounais de promotion et de surveillance de la concurrence bénéficient d'un cadre légal et réglementaire conforme dans ses orientations aux standards internationaux sous contrainte des spécificités de leur mandat respectif, lesquels justifient l'approche à géométrie variable en matière de définition de leurs ressources juridiques et des principes organisant leur financement. Sur ce dernier point, et au vu du déséquilibre engendré par ces principes (moins de deux dizaines de millions de francs CFA pour la CNC, autour de 7 milliards de francs CFA pour l'ART

pour ne prendre que cet exemple), il ne serait pas inutile de poser la question, à l'échelle du dispositif, de la cohérence entre missions et moyens. En tout état de cause, il est apparu que la promotion et la surveillance de la concurrence est une activité financièrement et humainement lourde. Quelle que soit la qualité des ressources juridiques, le succès opérationnel d'une politique de la concurrence dépend des moyens affectés à sa mise en œuvre.

116. Le principe de la division du travail ajoute une difficulté supplémentaire à surmonter dans la mise en œuvre de la politique de la concurrence. En partant du résultat établi par les théoriciens du «travail en équipe⁷⁷» selon lequel dans un contexte de division du travail il y aurait autant de fonction-objectifs privés que d'acteurs, on perçoit l'intérêt des mécanismes de coordination destinés à garantir l'efficacité globale du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence. Un prolongement de ce constat concerne l'examen, le cas échéant, des mécanismes collaboratifs entre acteurs du dispositif prévu par le législateur camerounais.

117. En dernière analyse la cartographie du dispositif camerounais de promotion et de surveillance de la concurrence soulève deux types de question. La première est celle de savoir si ce dispositif est une voie de progrès compte tenu des spécificités de l'économie camerounaise: c'est la question de la compatibilité externe ou contextuelle. La seconde concerne la nature des complémentarités institutionnelles pour faire face à la division du travail. Existent-elles et sont-elles réellement effectives dans la pratique? Ces interrogations invitent à prolonger l'analyse par une nouvelle section consacrée au diagnostic stratégique du dispositif camerounais.

⁷⁷ Voir, par exemple, Alchian A. et H. Demsetz, «Production, information costs and economic organization», *The American Economic Review*, vol. 62, n° 5 (décembre 1972), p. 777 à 795.

Troisième partie

Diagnostic stratégique du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence

Introduction

118. Cette partie du rapport est consacrée au diagnostic stratégique du dispositif camerounais de promotion et de surveillance de la concurrence. L'objectif visé est d'identifier les forces et les faiblesses du dispositif dans une perspective organisationnelle et institutionnelle, sous contrainte de l'objectif plus général d'une politique économique d'orientation libérale interprétée, dans le cadre du présent rapport, en termes de «construction d'une économie décentralisée et concurrentielle» (voir la première partie). Cette interprétation suggère que la mise en place d'un dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence était à la fois nécessaire et cohérente. Dans la mesure où cette mise en place n'est pas en soi une panacée, un examen des conditions d'efficacité est souhaitable.

119. Ces conditions concernent à la fois la nature et la qualité des règles, l'importance et la qualité des moyens alloués à leur application, mais aussi le degré d'adhésion de l'ensemble des parties prenantes au processus. On le voit très bien, ces conditions relèvent des registres organisationnel et institutionnel et, à cet égard, la question de l'efficacité des dispositifs de promotion et de surveillance de la concurrence est éminemment complexe: les dimensions de l'analyse sont nombreuses et les facteurs à prendre en compte dans chacune d'elles le sont aussi (Joekes et Evans; CNUCED, 2011a).

120. Face à cette complexité, le choix opéré dans le cadre du présent rapport est de s'en tenir aux principaux défis inspirés par les analyses conduites dans les précédentes parties⁷⁸. Il s'agit de l'exigence de cohérence contextuelle entre le dispositif et son environnement, notamment socio-économique (diagnostic externe). Il s'agit aussi de la capacité institutionnelle du dispositif à atteindre les objectifs qui lui ont été assignés et, plus spécifiquement, l'exigence de complémentarité institutionnelle en son sein (diagnostic interne).

I. Diagnostic externe: l'exigence de cohérence contextuelle

I.1 Position du problème et enjeux

121. Une question importante en matière de politique de la concurrence est celle de savoir si les autorités qui en ont la charge doivent être sensibles à la concurrence en soi ou s'il convient de privilégier uniquement ses effets. En pratique, cette question est rarement posée en termes aussi manichéens et le véritable enjeu est de trouver le juste équilibre entre ces deux orientations. Une façon d'y parvenir est de prendre en compte les réalités socio-économiques, voire sectorielles, dans l'élaboration du cadre légal de la concurrence. L'expression «cohérence contextuelle» utilisée dans le présent rapport renvoie à cette démarche. Elle

⁷⁸ Le rapport n'a pas la prétention de traiter de ces facteurs de manière détaillée. Le lecteur intéressé trouvera dans les références citées (Joekes et Evans, et CNUCED, 2011a) un panorama des facteurs à prendre en considération.

suggère que le législateur puisse être sensible à d'autres objectifs que la seule concurrence dans la production du droit matériel.

122. À juste titre, le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence de la CNUCED, réuni à Genève du 19 au 21 juillet 2011, appelle l'attention sur le fait que le régime de la concurrence doit être nécessairement conçu de façon différente lorsque les environnements sont différents (CNUCED, 2011b). Qu'en est-il du dispositif camerounais de promotion et de surveillance de la concurrence? Le législateur a-t-il défini des mesures dérogatoires au droit commun de la concurrence? Dans l'affirmative, ces mesures prennent-elles suffisamment en compte les réalités socio-économiques? Ces interrogations invitent à examiner le cadre légal du dispositif camerounais.

I.2 Le recours aux exemptions: un état des lieux

123. Le législateur camerounais a explicitement formulée des dérogations⁷⁹ à l'application de la loi sur la concurrence aux pratiques anticoncurrentielles comme les accords et ententes qui ont pour effet une contribution nette à l'efficacité économique en termes de réduction du prix des biens ou des services, d'amélioration sensible de la qualité, etc.

124. Une seconde catégorie de mesures dérogatoires prévue par le législateur prend sa source dans le raisonnement économique qui doit encadrer l'application du droit de la concurrence. C'est le cas de la position dominante dont le caractère abusif ne tombe pas systématiquement sous le coup de l'interdiction dès lors qu'elle a pour effet un gain d'efficacité nonobstant le fait qu'elle réduit le nombre de concurrents⁸⁰. C'est aussi le cas dans le traitement des opérations de fusion et/ou d'acquisition où une place importante est accordée à l'examen de l'efficacité économique dans le prononcé de l'interdiction⁸¹.

125. On peut donc en conclure que le cadre légal du dispositif camerounais de promotion et de surveillance de la concurrence n'est pas uniquement structuré par le principe de la concurrence en soi, mais aussi par l'analyse économique dont l'objet est de mettre en évidence les effets réels des pratiques sur l'efficacité économique en général, et en particulier sur le bien-être des consommateurs.

126. Quoi qu'il en soit, cette orientation reste limitée en comparaison des pratiques observées dans d'autres pays en développement (voir tableau 6). Or, l'objet des mesures dérogatoires au droit commun de la concurrence exposées précédemment légitimait la prise en compte de deux traits dominants du contexte socio-économique camerounais⁸² à savoir: 1) les PME et les TPE en raison de leur poids dans le tissu économique (83 % du total des entreprises), d'une part, et en raison de la nécessité de les préparer à l'affrontement concurrentiel avec les grandes entreprises en favorisant leur modernisation et l'amélioration

⁷⁹ Voir loi n° 98/013 relative à la concurrence, art. 6.

⁸⁰ Ibid., art. 12.

⁸¹ Ibid., art. 17.

⁸² Les réalités socio-économiques ont été mises en évidence précédemment. On peut signaler d'une manière générale les pesanteurs attribuables à la situation antérieure d'économie administrée. L'analyse est volontairement limitée à ces deux aspects. Signalons toutefois qu'une autre réalité du tissu productif camerounais concerne l'importance des activités informelles. Ce poids important pose problème du point de vue de l'appréciation du jeu concurrentiel. En effet, il fragilise la robustesse des analyses concurrentielles et donc le processus décisionnel puisque ni la taille réelle du marché, ni le nombre exact d'acteurs ne sont connus.

de leur compétitivité, d'autre part, et 2) le renouvellement de la problématique de l'affrontement concurrentiel suite à l'élargissement du périmètre d'opération des entreprises que permet l'intégration régionale.

Tableau 6
Exemptions figurant dans certaines lois sur la concurrence

| Domaine concerné | Pays | | | | | | |
|---|---------|--------|------------|---------------|-----------|----------|-----------|
| | Algérie | Brésil | Costa Rica | Côte-d'Ivoire | Indonésie | Jamaïque | Thaïlande |
| Coopération en matière de recherche-développement | | | | | X | | |
| Normalisation | | | | | X | X | |
| Exploitation des droits de propriété intellectuelle | | | | | X | X | |
| Entreprise d'État | | | X | | X | | X |
| PME | | | | | | X | |
| Organisations syndicales | | | | | | X | |
| Coopératives | | | | | X | | X |
| Efficacité | X | X | | X | | | X |
| Compétitivité/intérêt économique national | | X | | X | | | |
| Intérêt général | | | | | | X | |
| Règlement ministériel | | | | | X | X | X |
| Autre réglementation | | | | X | | | |
| Accords internationaux | | | | | X | X | |

Source: CNUCED, «Application du droit de la concurrence: exemptions et exceptions» (UNCTAD/DITC/CLP/Misc.25), 2002, p. 41.

I.3 Une prise en compte insatisfaisante des très petites entreprises

127. Un examen des règles substantielles du dispositif camerounais montre une absence de mesures dérogatoires au cadre légal commun régissant la concurrence au Cameroun qui seraient spécifiques aux PME et TPE. De même, le dispositif *ad hoc* dédié à la promotion des PME à savoir la loi n° 2010/001 du 13 avril 2010 mise en place par le législateur camerounais n'apporte pas satisfaction de ce point de vue⁸³. Bien que les chapitres 5 et 6 de cette loi soient en phase avec les problématiques de la politique de la concurrence (contrôle des aides de l'État et des concentrations), force est de constater qu'ils sont énoncés en termes très généraux faisant planer un doute sur leur caractère opérationnel.

⁸³ Voir Loi n° 2010/001 portant promotion des PME au Cameroun (www.minpmeesa.gov.cm/index.php/pme/textes-reglementaires). .

128. La Loi type sur la concurrence de la CNUCED signale que certaines législations nationales de pays développés comme en voie de développement autorisent des accords de coopération entre PME dès lors qu'ils visent à améliorer l'efficacité et la compétitivité des PME face aux grandes entreprises. La loi algérienne est citée en exemple pour ce qui concerne les pays en développement. En effet, elle autorise «les accords et pratiques qui permettent aux petites et moyennes entreprises de consolider leur position concurrentielle sur le marché ou qui contribuent à améliorer l'emploi» (TD/RBP/CONF.7/8, p. 16). S'agissant des pays développés, le *Small Business Act* pour l'Europe de la Commission européenne prévoit des dispositions propres aux PME en matière de concurrence eu égard à leur poids dans l'économie. À titre d'illustration, les États membres peuvent, par exemple, accorder une aide aux PME sans devoir notifier celle-ci à la Commission (CCE, 2008a). Il en est de même du *Small Business Act* des États-Unis qui réserve une part significative des achats de l'administration américaine aux PME (Encaoua et Guesnerie, p. 112).

129. En définitive et bien que la «protection» des PME soit considérée par les pouvoirs publics camerounais comme un objectif prioritaire (OCDE 2003c), on n'observe pas de traduction réelle dans le domaine de la politique de la concurrence. Cette orientation aurait pris la forme, le cas échéant, de mesures dérogatoires explicites au droit commun de la concurrence. Quoi qu'il en soit, on peut s'attendre à ce que les opérations de fusion et les ententes dans lesquelles seraient engagées les PME et TPE échappent dans une large mesure aux interdictions fixées par le législateur camerounais en vertu de la règle du seuil⁸⁴, mais aussi de l'argument des gains nets d'efficacité énoncé à l'article 6 de la loi n° 98/013 relative à la concurrence.

I.4 Un déficit de cohérence face à l'intégration économique sous-régionale

130. La construction d'un marché commun en Afrique centrale a pour corollaire la levée des entraves à la libre circulation des biens. Logiquement, ce contexte suscite des stratégies d'adaptation de la part des entreprises, notamment la recherche de la taille critique. Dans ce cadre, on ne peut exclure qu'émergent et se développent des pratiques anticoncurrentielles affectant indistinctement les marchés domestiques et étrangers, légitimant ainsi la mise en place d'un dispositif communautaire en matière de concurrence et dans tous les cas leur adaptation⁸⁵. À juste titre, des requêtes dénonçant le comportement de deux entreprises camerounaises (CIMENCAM et CHOCOCAM) à l'égard d'entreprises basées en République centrafricaine ont été transmises au secrétariat exécutif de la CEMAC par le Ministre du commerce de la République centrafricaine au motif que ces comportements relèveraient de l'abus de position dominante⁸⁶.

131. En application des articles 13, 14 et 23 de la Convention régissant l'Union économique de l'Afrique centrale, un cadre communautaire de la concurrence structuré par deux textes fondateurs a été mis en place pour faire face aux défis engendrés par l'intégration⁸⁷. Il s'agit 1) du règlement n° 1/99-UEAC-CM-639 du 25 juin 1999 portant réglementation des pratiques commerciales anticoncurrentielles modifié par le

⁸⁴ L'article 18 de la loi n° 98/013 dispose: «Les entreprises qui se proposent d'effectuer une opération de fusion ou d'acquisition et dont les chiffres d'affaires conjoints et ceux des entreprises affiliées prises séparément dépassent des seuils fixés par arrêté du Ministre chargé de la concurrence sur proposition de la Commission nationale de la concurrence».

⁸⁵ Voir CNUCED (2007b).

⁸⁶ Voir Seïd A., Chargé des questions de concurrence à la CEMAC, «Réglementations des pratiques commerciales anticoncurrentielles affectant le commerce entre les États membres de la CEMAC».

⁸⁷ Voir CNUCED (2008b), «La répartition des compétences entre les autorités communautaires et nationales chargées des questions de concurrence dans l'application des règles de concurrence» (TD/B/COM.2/CLP/69).

règlement n° 12/05-UEAC-639 U-CM-SE du 25 juin 2005, et 2) du règlement n° 4/99-UEAC-CM-639 du 18 août 1999 portant réglementation des pratiques étatiques affectant le commerce entre les États membres. En ce qui concerne le dispositif camerounais, le titre 1 de la loi n° 98/013 relative à la concurrence précise que les comportements «infractionnels» d'entreprises étrangères tombent dans le champ d'application de cette loi dès lors que leurs effets sont ressentis sur le marché intérieur, sous réserve toutefois des accords et traités liant le Cameroun aux pays d'origine desdites entreprises.

132. On est donc en présence de deux ordres juridiques, l'ordre communautaire et l'ordre national, dont les modalités de coexistence et, donc, d'articulation des compétences sont loin d'être précises. Si la loi camerounaise reconnaît l'importance de traiter des pratiques anticoncurrentielles transfrontières, elle ne dit rien sur les modalités de traitement et, en particulier, sur la ligne de partage des compétences pourtant nécessaire entre les autorités nationales et communautaires. Bien qu'à l'échelle communautaire le principe de subsidiarité détermine le partage du pouvoir de contrôle entre les autorités nationales et communautaires (Charrier, 2010a, p. 4 et 5), il apparaît (c'est nous qui soulignons) que la modalité de mise en œuvre de ce principe est à géométrie variable⁸⁸.

133. L'expérience de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) montre que l'exclusivité des compétences au profit de l'organe communautaire en matière d'enquête, d'instruction et de décision est une alternative au principe de subsidiarité non exempte de critiques, notamment du point de vue de son efficacité (CNUCED, 2007c, p. 103). En définitive, la définition des logiques d'articulation des compétences communautaires et nationales n'a pas encore reçu une attention à la hauteur de l'enjeu de la construction d'un marché unique sous-régional.

I.5 Un important décalage entre droit matériel et réalités sectorielles à l'échelle sous-régionale

134. Le constat précédent est encore plus frappant sur le plan sectoriel où des dispositifs d'échanges transfrontaliers, traduisant l'engagement à développer un marché unique, ont été mis en place sans que parallèlement les adaptations du cadre légal et réglementaire de contrôle de ces activités aient eu lieu. De ce point de vue, la situation du secteur électrique est emblématique. En effet, les articles 1, 26 et 29 de la loi n° 98/022 du 24 décembre 1998 envisagent les activités de transit, d'importation et d'exportation d'énergie électrique, ce que permet justement le Pool énergétique d'Afrique centrale (PEAC) créé en 2003. En tant que véritable plate-forme d'échange d'énergie, le Pool devrait susciter, dans l'hypothèse où il serait opérationnel, une adaptation de la loi régissant le secteur de l'électricité, notamment dans le sens du contrôle et/ou de la prévention des pratiques anticoncurrentielles au plan sous-régional. Il convient de souligner qu'une telle initiative va dans le sens de la fonction consultative prévue par le législateur dans les missions de l'ARSEL,

⁸⁸ Selon Guy Charrier, «les autorités communautaires en principe compétentes, dès lors qu'il y a affectation du commerce intra communautaire, peuvent "décentraliser" sous conditions l'application des règles communautaires en conférant la possibilité pour les autorités et/ou les juridictions nationales d'appliquer le droit communautaire, soit partiellement dans des domaines précis (seuils quantitatifs ou type de pratiques), soit totalement, en complément des règles nationales. À tout moment, pour toutes les pratiques, les autorités communautaires peuvent reprendre leur compétence par application du principe de "subsidiarité": chaque fois qu'un intérêt supérieur communautaire existe, et que l'autorité communautaire est mieux apte à gérer la situation, il lui revient d'agir.» [*Projet de révision du dispositif institutionnel concurrence de la CEMAC*, Landell Mills Ltd., CEMAC-PAIRAC, février 2010, p. 5 (camereco.com/files/communiqués/13.pdf)]

et qu'elle est cohérente au regard des récentes initiatives en la matière au niveau communautaire, notamment l'adoption du Code du marché de l'électricité de l'Afrique centrale le 24 octobre 2009⁸⁹.

135. Dans le secteur des télécommunications, une Association des régulateurs des télécommunications de l'Afrique centrale (ARTAC) existe depuis le 26 novembre 2004, date de son assemblée constitutive tenue à Yaoundé. Cette organisation, qui est une mise en réseau d'acteurs et une plate-forme d'échange et de réflexion sur les problématiques sectorielles à l'échelle sous-régionale, compte parmi ses missions l'intégration graduelle des mécanismes réglementaires des marchés des télécommunications de la sous-région et, d'une manière générale, l'accompagnement en vue de l'harmonisation des législations nationales des télécommunications. À juste titre, la CEMAC s'est dotée depuis 2008 d'une directive fixant le régime du service universel dans le secteur des communications électroniques au sein des États membres: la directive n° 06/08-UEAC-133-CM-18 adoptée le 19 décembre 2008.

136. D'une manière générale, et comme l'a constaté une récente étude, la politique de la concurrence dans la zone CEMAC est encore insuffisamment outillée et, par conséquent, sous-développée (Charrier, 2010a et 2010b). Cette faiblesse peut s'expliquer par celle de l'intégration réelle dont le degré suggère que le commerce intracommunautaire est peu affecté par des pratiques anticoncurrentielles transfrontières. Quoiqu'il en soit, l'intégration économique souhaitée ne pourrait déboucher sur une réelle interconnexion de marché en l'absence d'un volet institutionnel approprié.

II. Diagnostic interne: examen de la capacité institutionnelle

II.1 Position du problème

137. La qualité du droit matériel, notamment au regard du critère de cohérence contextuelle, ne garantit pas pour autant l'efficacité de la politique de la concurrence. Il faut en plus de la rigueur et de la crédibilité dans sa mise en œuvre. Cette condition dépend des ressources dont bénéficient les instances chargées de l'application du droit et de la politique de la concurrence. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'expression «capacité institutionnelle» qui, selon Joeques et Evans (2008), renvoie aux prérequis à l'efficacité de la mission des instances en charge de la concurrence dans un contexte donné. Étant donné que ces missions dépendent des orientations que prennent les politiques publiques, la capacité institutionnelle est un concept éminemment relatif puisqu'il renvoie à l'adéquation entre les objectifs, qui ne sont pas nécessairement identiques d'un espace à un autre, et les moyens consentis pour les réaliser. L'examen de la capacité institutionnelle invite donc à s'intéresser aux spécificités du «design» du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence.

138. Sur ce plan précis, il est admis à l'échelle internationale et sur le plan multilatéral que les caractéristiques d'indépendance, d'adéquation des moyens au mandat, de qualification du personnel, de transparence, de responsabilité, etc., sont les propriétés d'un design institutionnel efficace (CNUCED, 2011a et 2007d). La mission de promotion et de surveillance de la concurrence étant généralement confiée à plusieurs acteurs, une autre caractéristique importante du point de vue de l'efficacité concerne la

⁸⁹ Pour une présentation des dispositions de ce code relatives à la problématique de la concurrence, se reporter à l'étude réalisée par Brusick et Nomo. (p. 20).

complémentarité institutionnelle, notamment entre les autorités de concurrence et les régulateurs sectoriels. Ces deux axes seront au cœur de l'évaluation de la capacité institutionnelle du dispositif camerounais. Cependant, au préalable, il convient de mieux fonder la question de la complémentarité institutionnelle.

II.2 La complémentarité institutionnelle: fondement et principe

139. Le législateur camerounais a choisi de faire coexister au sein du dispositif deux catégories d'acteurs dont les mandats en matière de concurrence sont à maints égards logiquement différenciés: l'autorité de concurrence (la CNC) et les autorités spécialisées de régulation sectorielle⁹⁰. Si ce choix est en lui-même l'expression d'une complémentarité entre l'autorité de la concurrence et les autorités spécialisées, son effectivité et l'efficacité à en attendre dépendent des mécanismes collaboratifs prévus.

140. Pour mieux comprendre l'intérêt de ces mécanismes, il convient de rappeler que la mission de la CNC est de veiller au bon déroulement de la concurrence dans l'économie à court, moyen et long terme, alors que celle de l'ART et de l'ARSEL est de faire migrer, en situation d'asymétrie informationnelle défavorable, des structures de marché à l'origine monopolistique vers la concurrence, sous contrainte d'objectifs sectoriels spécifiques. Par conséquent, l'efficacité du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence nécessite à la fois une fine connaissance des spécificités sectorielles sans quoi l'atténuation de l'asymétrie informationnelle devient mission impossible (avantage comparatif de l'ARSEL et de l'ART) et une capacité à analyser les processus concurrentiels (avantage comparatif de la CNC).

141. Un des enseignements à retenir de l'analyse des relations collaboratives entre l'autorité de la concurrence et les régulateurs sectoriels est la stimulation de la concurrence et l'efficacité dans la protection de la concurrence et du consommateur lorsque les entreprises d'un secteur réglementé abusent de leur position dominante (CNUCED, Loi type sur la concurrence, p. 66) comme c'est le cas dans le secteur des télécommunications et de l'électricité au Cameroun. On peut donc pronostiquer en l'absence de tels mécanismes, une efficacité sous-optimale du dispositif pris globalement (chaque composante du dispositif maximise sa fonction-objectif propre), que les risques de conflit pourraient grever davantage.

142. En pratique, les mécanismes collaboratifs organisent l'articulation des compétences des autorités de la concurrence et des agences spécialisées selon une logique horizontale ou verticale (Petit et Hennen). Lorsqu'elle est horizontale, elle permet d'associer les compétences spécifiques du régulateur à celles de l'autorité de concurrence. Il s'ensuit que le processus décisionnel repose sur une démarche solidaire et partagée. Si, en revanche, la logique d'articulation des compétences est verticale, l'autorité de la concurrence intervient en deuxième ressort après avoir pris connaissance de la décision de l'agence spécialisée concernant le fait litigieux. Dans les deux cas, la prise en compte des objectifs sectoriels autres que la concurrence garantit un certain équilibre entre les attentes des parties prenantes. Mais encore faut-il que la capacité institutionnelle soit de niveau.

⁹⁰ Pour les besoins de cette étude, uniquement l'ART et l'ARSEL sont considérées dans cette catégorie. Se reporter à la deuxième partie pour l'argumentation de ce choix.

II.3 Une capacité institutionnelle à géométrie variable

143. La capacité institutionnelle est un important facteur d'efficacité d'un dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence. Elle regroupe plusieurs éléments, dont les ressources humaines, les ressources dédiées à la communication, l'autonomie fonctionnelle et organique, le degré d'adhésion des parties prenantes⁹¹, etc. (Joekes et Evans; CNUCED, 2011a). Étant donné que la qualité de la plupart de ces éléments dépend des ressources financières disponibles, celles-ci conditionnent le degré de compatibilité de la capacité institutionnelle avec le droit matériel. À ce titre, il paraît justifié d'intégrer à l'analyse la problématique des ressources financières.

144. En effet, la mise en œuvre du droit matériel ne peut prétendre à l'efficacité en l'absence 1) de personnel compétent et, donc, en mesure de construire la nécessaire passerelle entre le cadre juridique et l'analyse économique dans la mise en œuvre du droit de la concurrence, et 2) de la capacité de faire face aux coûts d'implémentation (recherche, analyse, etc.). De même, l'adhésion des parties prenantes peut s'analyser comme un résultat des activités de plaidoyer en faveur de la concurrence menées par les instances qui en ont la charge. Or, ces activités sont consommatrices d'importantes ressources financières liées aux activités de communication, de recherche, de formation et d'information, etc. Le critère des ressources financières renseigne donc sur le degré d'attention accordée à la capacité institutionnelle du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence dans un contexte donné. Qu'en est-il du dispositif camerounais?

145. L'analyse du dispositif camerounais menée précédemment (voir la deuxième partie) permet de dresser un constat mitigé, à savoir la géométrie variable de la capacité institutionnelle du dispositif. Du point de vue des ressources financières, les acteurs du dispositif ne sont pas logés à la même enseigne. On note un déséquilibre criant entre le budget respectif des régulateurs sectoriels et celui de la CNC. En effet, le budget des premiers se chiffre en milliards de francs CFA alors que celui de la seconde a rarement atteint la barre de la vingtaine de millions de francs CFA.

146. Ce décalage s'explique par les règles de financement et pas nécessairement par l'importance relative de leurs mandats, hors objectifs spéciaux. Comme il fallait s'y attendre, le niveau des ressources financières n'est pas sans conséquences sur les autres dimensions de la capacité institutionnelle du dispositif: 1) l'ART et l'ARSEL disposent chacune, contrairement à la CNC, d'un site Internet propre qui est un outil de communication indispensable aux opérations de plaidoyer, y compris les activités de recherche; 2) l'accès aux ressources humaines compétentes a pris la forme d'une mise à disposition du personnel par la tutelle ministérielle des acteurs du dispositif. Cette orientation a desserré la contrainte budgétaire de la CNC qui en avait bien besoin, mais elle pourrait détériorer son indépendance perçue, ce qui serait, le cas échéant, le prix à payer. Cette dernière observation est valable pour l'ARSEL et l'ART, non pas en raison d'une contrainte budgétaire forte, mais plutôt de la lenteur de la transformation de la relation tutélaire.

147. Par ailleurs, une conséquence indirecte de la contrainte budgétaire forte est la renonciation à instruire des affaires portées devant la CNC par les justiciables au motif du «défaut de dépôt de provision». Dans une période où l'objectif est de réussir la transition de la phase de lancement vers la phase de croissance du

⁹¹ Il s'agit des pouvoirs publics, des organisations patronales, des organisations de défense des droits des consommateurs, des médias, etc.

dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence, une telle décision peut être «dévastatrice» sur le plan symbolique et finalement contre-productive. Elle invite donc à réfléchir à la refonte du financement de l'activité dans un sens favorable au décollage de la promotion et de la surveillance de la concurrence.

148. Quoi qu'il en soit, le dispositif camerounais est bel et bien opérationnel comme en témoignent les récents bilans d'activités de l'ART et de la CNC (voir les annexes IV et V). Les acteurs disposent d'importants pouvoirs d'investigation, de visite d'entreprise, de demande de communication de documents, etc. Le contrôle de l'application ou du respect des règles, d'une part, et la sanction des abus, d'autre part, relèvent d'un pouvoir quasi juridictionnel.

II.4 Une complémentarité institutionnelle en quête d'existence: la nécessité d'instaurer des mécanismes collaboratifs

149. Dans le cas du dispositif camerounais, la constatation des comportements infractionnels, au sens d'anticoncurrentiels, et l'engagement des poursuites en répression desdits comportements⁹² ouvrent la possibilité d'analyser la complémentarité institutionnelle au sein du dispositif camerounais. De ce point de vue, le législateur a doté la CNC d'une compétence générale sur tous les secteurs de l'économie nationale au travers de plusieurs dispositions du droit matériel spécifiques ou non à son mandat.

150. Pour ce qui est des dispositions spécifiques, on peut mentionner l'article 21 de la loi n° 98/013 et le décret n° 2013/7988/PM du 13 septembre 2013 portant composition, organisation et modalité de fonctionnement de la CNC⁹³. Au titre de ces dispositions, la compétence de la CNC s'étend à toutes les opérations de production et de commercialisation des biens et des services réalisés dans le marché intérieur par toute personne physique ou morale, publique, parapublique ou privée, sous réserve du respect du principe de la spécialité relativement au domaine de compétence des régulateurs sectoriels (Boumsong 2006, p. 4).

151. S'agissant des dispositions non spécifiques, les articles 24 (3) et 24 (4) du décret n° 2000/464/PM du 30 juin 2000 régissant les activités du secteur de l'électricité prévoient que:

- «- l'ARSEL doit saisir la Commission nationale de la concurrence des abus de position dominante et des pratiques entravant le libre exercice de la concurrence dont elle a connaissance dans le secteur de l'électricité. Elle peut également la saisir pour avis de toute autre question relevant de sa compétence;
- «- la Commission nationale de la concurrence communique à l'ARSEL toute saisine entrant dans le champ des compétences de celle-ci définies par la loi régissant le secteur de l'électricité. Elle demande l'avis de l'ARSEL pour toute question relative à la concurrence dans le secteur de l'électricité.»

⁹² Voir 1) le titre 5 de la loi n° 98/013 relative à la concurrence, 2) les articles 40 et 41 de la loi n° 98/014 régissant les télécommunications, et 3) les articles 65 et 66 de la loi n° 98/022 régissant le secteur de l'électricité.

⁹³ Ce décret fait suite à l'abrogation du précédent texte à savoir le décret n° 2005/1363/PM du 6 mai 2005.

152. Ces dispositions suggèrent que le législateur camerounais s'est soucié, comme dans bon nombre de pays⁹⁴, de la complémentarité institutionnelle au sein du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence. Elles suggèrent aussi que la prise en compte d'objectifs sectoriels spécifiques à l'ARSEL et à l'ART ne soustrait pas les secteurs concernés de la concurrence et, par ricochet, du champ de compétence de la CNC. À juste titre, Pamphile Esteguet souligne que «les textes régissant les instances sectorielles de régulation ramènent la résolution des problèmes de concurrence aux dispositions de la loi sur la concurrence dont les textes d'application donnent à la CNC le pouvoir de se saisir de toute affaire de pratique anticoncurrentielle causant ou susceptible de causer des dommages à l'économie nationale» (Esteguet, p. 7). En principe, il ne devrait donc pas y avoir de conflit de compétences en matière de constatation et de poursuite en répression des comportements anticoncurrentiels.

153. Dans la pratique cependant, la complémentarité institutionnelle au sein du dispositif tarde à se manifester. Esteguet mentionne des opportunités de coopération manquées, notamment entre la CNC et l'ARSEL, la raison étant, selon cet auteur, le poids des intérêts particuliers, la présence pesante des tutelles et les erreurs d'interprétation des textes. On peut en dire autant de la CNC et de l'ART concernant les soupçons d'abus de position dominante formulé par le régulateur du secteur des télécommunications à l'endroit du duopole constitué d'Orange et de MTN (ADE-TDI, 2009, p. 32 et 33). Cette opportunité de faire jouer la complémentarité comme présentée plus haut pour le bien-être du consommateur ne semble pas avoir été saisie, du moins pour l'instant, par ces deux instances. Dans tous les cas, une coopération de cette nature adresserait un signal fort aux acteurs du secteur.

154. En définitive, les finalités distinctes du corpus de règles fondant la compétence de la CNC, d'une part, de l'ART et de l'ARSEL, d'autre part, sont nécessaires mais pas suffisantes pour une réelle complémentarité institutionnelle. Il faut en plus des mécanismes collaboratifs explicites et contraignants dont l'absence n'est qu'une des dimensions de la faible capacité institutionnelle du dispositif camerounais.

Conclusion

155. Au terme de cette partie, il apparaît que la phase opérationnelle du dispositif camerounais de promotion et de surveillance de la concurrence est réellement effective comme en témoignent les rapports d'activités des instances qui la composent, qui mettent en évidence l'instruction et la sanction, le cas échéant, de nombreux comportements infractionnels. Il ressort aussi, au vu de la teneur du prononcé de certaines décisions, que le dispositif peut être un véritable levier de progrès économique et social.

156. Pour y parvenir, deux orientations stratégiques mises en évidence par le diagnostic sont nécessaires:

- La première concerne la nécessité d'améliorer le droit matériel dans le sens d'une prise en compte des spécificités du contexte socio-économique camerounais plus qu'elles ne le sont actuellement,

⁹⁴ Pour un panorama des modalités de répartition des compétences entre les autorités de la concurrence et les agences de réglementation sectorielle, voir CNUCED (2006b), «Moyens de rendre applicables, pour les pays en développement, d'éventuels accords internationaux sur la concurrence, notamment par l'octroi d'un traitement préférentiel ou différencié pour leur permettre d'adopter et de mettre en œuvre un droit et une politique de la concurrence compatibles avec leur niveau de développement économique» (TD/RBP/CONF.6/9/Rev.1- TD/B/COM.2/CLP/46/Rev.2), p. 7 à 9.

notamment au moyen d'une refonte des dispositifs d'exemption. En particuliers, les PME et les TPE devraient bénéficier, au titre de cette orientation, d'une attention à la hauteur de leur poids dans l'économie camerounaise.

- La seconde a pour objectif de remédier à «l'esprit de clocher» mis en évidence dans le fonctionnement du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence. Elle prend appui sur le fait que le principe de division du travail voulu par le législateur rime avec spécialisation mais ne signifie en aucun cas cloisonnement. Cette orientation stratégique consiste donc à instaurer de manière explicite des mécanismes collaboratifs horizontaux et/ou verticaux afin que vive la complémentarité institutionnelle suggérée par le droit matériel. Dans la mesure où ces mécanismes redistribueront les compétences, ils devraient être accompagnés d'une réflexion sur le financement de l'activité de promotion et de surveillance de la concurrence à l'échelle du dispositif.

157. En dernière analyse, il convient de ne pas perdre de vue le fait que le dispositif camerounais de promotion et de surveillance de la concurrence est encore relativement jeune. De ce fait, les retours d'expérience sont encore probablement limités. La richesse des enseignements livrés par son fonctionnement va davantage se renforcer avec la progression de l'apprentissage aux plans organisationnel et institutionnel.

Conclusions et recommandations

158. Le Cameroun s'est résolument engagé sur la voie de la transformation de son économie depuis plusieurs décennies. Bien que l'objectif visé par cette orientation soit la construction d'une économie décentralisée et concurrentielle, les performances observées sont loin d'être satisfaisantes. Plusieurs raisons en sont à la base parmi lesquelles la capacité de concevoir des réformes proconcurrentielles et, d'une manière générale, la persistance des normes comportementales caractéristiques de la période antérieure d'économie administrée. Par ailleurs, certains facteurs d'environnement, tels que les difficultés d'accès aux sources de financement, la faiblesse des dotations construites, en particulier les infrastructures etc., produisent des effets comparables à ceux des barrières à l'entrée. En effet, ils dissuadent l'arrivée de nouveaux concurrents et offrent de fait une protection aux entreprises en place.

159. Dans les réformes des grands secteurs économiques, le législateur semble, par pragmatisme, avoir relégué au second plan la problématique de la concurrence face au caractère impératif de la privatisation et à la nécessité de trouver un partenaire stratégique. L'introduction de la politique de la concurrence s'est donc faite dans un contexte favorable à l'expression des comportements anticoncurrentiels. Cette situation était de nature à renforcer l'espoir suscité par l'introduction de cette politique et, en même temps, la perception par le public des responsabilités des instances en charge de sa mise en œuvre. Mais encore fallait-il que ce dispositif soit bien outillé, ce qui légitimait un diagnostic interne destiné à mettre en évidence les propriétés du dispositif camerounais de promotion et de surveillance de la concurrence.

160. L'examen du «design» du dispositif camerounais met en évidence une «division du travail» entre la Commission nationale de la concurrence (CNC) et les régulateurs sectoriels spécialisés (RSS). Cette situation influence bien sûr la nature et la qualité des moyens mis à leur disposition par le législateur. D'une manière générale, le cadre légal et réglementaire défini par le législateur camerounais est conforme dans ses orientations, notamment au regard du droit matériel, aux standards internationaux. Toutefois, les spécificités du mandat respectif des acteurs du dispositif (CNC et RSS) semblent justifier une approche à géométrie variable en matière de définition de leurs ressources juridiques et des principes organisant leur financement. Sur ce dernier point, ces principes engendrent un déséquilibre au sein du dispositif, sans que cela soit en phase avec l'importance relative des mandats hors objectifs spéciaux. À titre d'illustration, le budget de l'ART a pu se chiffrer à hauteur de 7 milliards de francs CFA pour certains exercices en comparaison au montant maximal de moins de deux dizaines de millions de francs CFA pour la CNC, pour ne prendre que cet exemple.

161. Ce déséquilibre n'est pas sans conséquence sur la capacité institutionnelle du dispositif à remplir sa mission et *in fine* sur la crédibilité de l'engagement des pouvoirs publics à construire une économie décentralisée et concurrentielle. En effet, la CNC qui souffre particulièrement d'une contrainte budgétaire forte a dû renoncer à instruire des affaires portées devant elle par les justiciables au motif du «défaut de dépôt de provision». Dans une période où l'objectif est de réussir la transition de la phase de lancement vers la phase de croissance du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence, il n'est pas certain qu'une telle décision soit souhaitable dans la mesure où elle peut être «dévastatrice» sur le plan symbolique, et finalement contre-productive au regard de l'objectif visant à faire du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence un véritable levier de progrès économique et social.

162. Le diagnostic stratégique du dispositif camerounais de promotion et de surveillance de la concurrence suggère qu'au moins deux orientations sont nécessaires pour en renforcer l'efficacité:

a) L'amélioration du droit matériel dans le sens d'une meilleure prise en compte des spécificités du contexte socio-économique camerounais, notamment au moyen d'une refonte des dispositifs d'exemption—c'est l'exigence de cohérence contextuelle. En particuliers, les PME et les TPE devraient bénéficier, au titre de cette orientation, d'une attention à la hauteur de leur poids dans l'économie camerounaise. De ce point de vue, la CNC et les régulateurs sectoriels spécifiques devraient contribuer à cette refonte, eu égard à leur rôle d'expert auprès des pouvoirs publics, comme prévu par le législateur. Plus généralement, la CNC et les régulateurs sectoriels doivent capitaliser leurs retours d'expériences respectifs dans le cadre de leur activité de «plaidoyer en faveur de la concurrence» auprès des pouvoirs publics, notamment en mettant l'accent sur le caractère décisif des réglementations proconcurrentielles pour leur efficacité.

b) La seconde orientation a pour objectif de remédier à «l'esprit de clocher» mis en évidence dans le fonctionnement du dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence par l'instauration explicite de mécanismes collaboratifs horizontaux et/ou verticaux pour faire vivre la complémentarité institutionnelle voulue par le législateur entre la CNC et les régulateurs sectoriels spécifiques. Dans la mesure où ces mécanismes redistribueront les compétences, ils doivent nécessairement être accompagnés d'une réflexion sur le financement de l'activité de promotion et de surveillance de la concurrence à l'échelle du dispositif dans son ensemble et, par ricochet, à l'échelle de l'économie camerounaise.

163. En définitive, une réforme du droit de la concurrence au Cameroun, bien que souhaitable, n'aura probablement pas d'effets économiques importants en l'absence de réformes économiques proconcurrentielles et d'un développement étendu de la culture de la concurrence. En d'autres termes, l'efficacité d'un dispositif de promotion et de surveillance de la concurrence, aussi moderne soit-il, dépend fortement de la cohérence d'ensemble des politiques publiques, d'une part, et de l'évolution des normes comportementales des acteurs publics et privés, d'autre part.

Annexe I

Liste de référence pour l'évaluation d'impact sur la concurrence

Le manuel de l'OCDE recommande de procéder à une évaluation plus approfondie d'impact sur la concurrence si le projet de réglementation a un ou plusieurs des quatre effets suivants:

a) Limiter le nombre ou l'éventail des fournisseurs

Cela sera probablement le cas si le projet de réglementation:

1. Accorde des droits exclusifs à un fournisseur de biens ou services;
2. Impose l'obtention d'une licence, d'un permis ou d'une autorisation pour l'exercice de l'activité;
3. Restreint les possibilités de fourniture d'un bien ou service par certaines catégories de fournisseurs;
4. Augmente sensiblement les coûts d'entrée ou de sortie pour un fournisseur;
5. Crée un obstacle géographique empêchant une entreprise de fournir des biens et services, d'offrir de la main-d'œuvre ou d'effectuer des investissements.

b) Limiter la capacité de concurrence des fournisseurs

Cela sera probablement le cas si le projet de réglementation:

1. Restreint la possibilité, pour les vendeurs, de fixer les prix des biens ou services;
2. Limite la liberté des fournisseurs de faire de la publicité pour leurs biens et services ou de les commercialiser;
3. Fixe des normes de qualité des produits qui confèrent un avantage à certains fournisseurs par rapport aux autres ou qui sont supérieures au niveau que choisiraient un grand nombre de clients bien informés;
4. Augmente sensiblement les coûts de production de certains fournisseurs par rapport aux autres (tout particulièrement en traitant différemment les entreprises en place et les nouveaux entrants).

c) Réduire l'incitation des fournisseurs à se livrer concurrence

Cela pourra être le cas si le projet de réglementation:

1. Crée un régime d'autoréglementation ou de coréglementation;
2. Oblige ou encourage à rendre publiques les informations concernant la production des fournisseurs, leurs prix, leur chiffre d'affaires ou leurs coûts;
3. Fait échapper l'activité d'un secteur ou d'une catégorie de fournisseurs au droit commun de la concurrence.

d) Limiter les choix et l'information des clients

Cela pourra être le cas si le projet de réglementation:

1. Limite pour les consommateurs la liberté de choix de leurs fournisseurs;
2. Freine la mobilité des clients des fournisseurs de biens ou services en augmentant le coût explicite ou implicite d'un changement de fournisseur;
3. Modifie fondamentalement les informations dont ont besoin les acheteurs pour faire efficacement leur choix.

Source: OCDE, Manuel pour l'évaluation de la concurrence, vol. 1 : Principes, 2011, p. 10 et 11.

Annexe II

Cameroun: Évolution de quelques indicateurs macroéconomiques

| Année | 2004-2008 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|----------------|----------------|----------------|---------------|--------------|--------------|--------------|------|------|
| PIB réel (en %) | 3,1 | 3,7 | 2,3 | 3,2 | 3,3 | 2,9 | 2,0 | 2,6 | 2,9 |
| PIB réel par habitant (en %) | 0,3 | 0,9 | -0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,1 | -0,8 | 0,1 | 0,4 |
| Prix à la consommation (en % moyen de variation annuelle) | 2,7 | 0,3 | 2,0 | 4,9 | 1,1 | 5,3 | 3,0 | 3,0 | 2,7 |
| Investissement total (en % du PIB) | 18,1 | 18,9 | 19,1 | 16,8 | 17,6 | 18,1 | 16,6 | 17,3 | 17,7 |
| Dépenses publiques (en % du PIB) | 15,9 | 16,0 | 14,6 | 14,5 | 15,7 | 18,5 | 18,4 | 19,5 | 19,0 |
| Dette publique (dont créanciers publics) en % du PIB | 29,5 (18,4) | 61,6 (42,0) | 51,5 (35,5) | 15,5 (5,4) | 9,5 (5,0) | 9,5 (4,3) | 9,6 (4,4) | - | - |
| Exportations (en % du PIB) | 27,7 | 22,7 | 24,5 | 29,3 | 31,0 | 31,1 | 24,0 | 26,1 | 25,6 |
| Importations (en % du PIB) | 28,4 | 24,5 | 26,4 | 27,7 | 29,5 | 34,1 | 28,4 | 30,3 | 30,4 |
| Balance commerciale (en % du PIB) | 1,9 | 0,0 | 0,3 | 3,7 | 3,4 | 1,9 | -1,5 | -0,4 | -1,6 |

Source: FMI, *Perspectives économiques régionales: Afrique subsaharienne-- résilience et risques*, Washington, 2010.

Annexe III

Correspondance entre mandats des acteurs du dispositif

A. Les missions

| <i>Acteurs</i> | <i>Missions</i> ⁹⁵ |
|----------------|---|
| CNC | <ul style="list-style-type: none"> • Examiner et émettre un avis sur toutes les questions relatives à la politique de la concurrence au Cameroun (...); • Rechercher, contrôler et, le cas échéant, poursuivre et sanctionner les pratiques anticoncurrentielles définies dans la présente loi; • Apporter l'expertise et l'assistance nécessaires à la prise des décisions de justices en matière de concurrence. |
| ART | <ul style="list-style-type: none"> • Veiller à l'application des textes législatifs et réglementaires sur les télécommunications; • S'assurer que l'accès aux réseaux ouverts au public s'effectue dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires; • Garantir une concurrence saine et loyale dans le secteur des télécommunications; • Définir les principes devant régir la tarification des services fournis; • Instruire les demandes d'autorisation et de déclaration et préparer les décisions y afférentes; • Préparer les dossiers et lancer les appels d'offres pour les concessions, conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur; • Définir les conditions et les obligations d'interconnexion et de partage des infrastructures; • Assurer la gestion du spectre des fréquences attribuées au secteur des télécommunications, notamment l'assignation et le contrôle des fréquences dudit secteur; • Établir et gérer le plan de numérotation; • Soumettre au Gouvernement toute proposition et recommandation tendant à développer et à moderniser le secteur des télécommunications; • Instruire les dossiers d'homologation des équipements terminaux et préparer les décisions y afférentes; • Exercer toute autre mission d'intérêt général que pourrait lui confier le Gouvernement dans le secteur des télécommunications; • Émettre un avis sur les projets de texte à caractère législatif ou réglementaire en matière de télécommunications. |
| ARSEL | <ul style="list-style-type: none"> • Participer à la promotion du développement rationnel de l'offre d'énergie électrique; • Veiller à l'équilibre économique et financier du secteur de l'électricité et à la préservation des conditions économiques nécessaires à sa viabilité; • Veiller aux intérêts des consommateurs et assurer la protection de leurs droits pour ce qui est du prix, de la fourniture et de la qualité de l'énergie électrique; • Promouvoir la concurrence et la participation du secteur privé en matière de production, de transport, de distribution, d'importation, d'exportation et de vente de l'énergie électrique dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires; • Soumettre, pour signature à l'autorité compétente, après avis conforme, les contrats de concession, ainsi |

⁹⁵ Titre 3 de la loi n° 98/013 du 14 juillet 1998 pour la CNC; article 22 (2) de la loi n° 98/014 du 14 juillet 1998 pour l'ART; article 42 de la loi n° 98/022 du 24 décembre 1998 pour l'ARSEL.

Acteurs

Missions⁹⁵

- que les demandes de licences et d'autorisations;
- Mettre en œuvre, suivre et contrôler le système tarifaire établi, dans le respect des méthodes et procédures fixées par l'administration chargée de l'électricité;
 - Assurer dans le secteur de l'électricité le respect de la législation relative à la protection de l'environnement;
 - Veiller au respect, par les opérateurs du secteur, des conditions d'exécution des contrats de concession, des licences et des autorisations;
 - Veiller à l'accès des tiers aux réseaux de transport d'électricité, dans la limite des capacités disponibles;
 - Suivre l'application des standards et des normes par les opérateurs du secteur de l'électricité;
 - Veiller à l'application des sanctions prévues par la loi;
 - Arbitrer les différends entre opérateurs du secteur de l'électricité sur saisine des parties;
 - Contribuer à l'exercice de toute mission d'intérêt public que pourrait lui confier le Gouvernement pour le compte de l'État dans le secteur de l'électricité.

B. Les ressources juridiques

| Acteurs | Règles substantielles | | Règles procédurales – Un aperçu des prérogatives | | | |
|---------|-----------------------|--------|--|----------|---------------------|---|
| | Concurrence | Autres | Instruction | Décision | Pouvoir de sanction | Détermination des amendes |
| CNC | Exclusivement | Non | Oui | Oui | Oui | Pourcentage d'un indicateur de résultat |
| ART | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Fourchettes de montant |
| ARSEL | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Fourchettes de montant + montant fixe |

Source: Cadre légal et réglementaire respectif des acteurs.

Annexe IV

Aperçu des activités de la Commission nationale de la concurrence à la fin de la première mandature

| <i>Consultations</i> | | | |
|------------------------------------|---|--|---|
| <i>N°</i> | <i>Demandeur</i> | <i>Objet</i> | <i>Observations</i> |
| 1 | Secrétariat exécutif CEMAC | Acquisition de Mobil Oil Cameroun par Tam Oil Africa Holding | Avis favorable transmis à la CEMAC |
| 2 | Secrétariat exécutif CEMAC | Projets de règlements fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du Conseil régional de la concurrence | Avis transmis à la CEMAC |
| 3 | MINEPAT | Volet concurrence et marchés publics (Projet d'accord de partenariat éco) | Étude en cours |
| <i>Contentieux</i> | | | |
| <i>N°</i> | <i>Parties</i> | <i>Objet</i> | <i>Observations</i> |
| 1 | ADIC/SOSUCAM | Dénonciation par la société ADIC de la pratique discriminatoire des prix mise en œuvre par SOSUCAM. N.B.: Saisine de la CNC par le Ministère du commerce, sur instructions du Premier Ministre, Chef du Gouvernement, et par la société ADIC | Décision rendue le 12 novembre 2009 (condamnation de la SOSUCAM) |
| 2 | Promodis/Watanmal | Dénonciation de l'abus de position dominante par Promodis contre son fournisseur Watanmal installé à Hong-Kong | Requête irrecevable: pratique dénoncée ne relève pas du droit de la concurrence |
| 3 | LIB KF/Nanoplastics | Dénonciation d'accord anticoncurrentiel | Enquête non ouverte en raison du défaut de paiement de la provision |
| 4 | Thermomecanic Energy Cameroon/ AES-SONEL | Dénonciation de l'abus de position dominante par la société TEC contre AES-SONEL | Requête irrecevable: l'objet de la plainte ne relève pas du droit de la concurrence |
| 5 | Syndicat national des agences de voyage/ Air France | Le syndicat national a dénoncé les pratiques de la compagnie Air France dans la rémunération des agences de voyage | Enquête en cours |
| 6 | CAMSHIP/ CIMENCAM | CAMSHIP a dénoncé les pratiques développées par CIMENCAM pour l'exclure du transport des matières premières pour ses usines | Enquête en cours |
| 7 | Mobile Money/MTN | Mobile Money a dénoncé un abus de position dominante de la part de MTN et l'exclusion du marché du transfert d'argent | Défaut de paiement de la provision: enquête non ouverte |
| 8 | Epoux MANTEY/sociétés PUMA AG et autres | Entraves au jeu de la concurrence et abus de position dominante | Défaut de paiement de la provision: enquête non ouverte |
| <i>Contrôle des concentrations</i> | | | |
| <i>N°</i> | <i>Parties</i> | <i>Objet</i> | <i>Observations</i> |
| 1 | CORLAY GLOBAL/ TEXACO Cameroun | Acquisition des actions de Texaco Cameroun par Corlay Global | Décision favorable rendue le 8 octobre 2009 |
| 2 | SABC/SIAC ISENBECK | Acquisition de 1 011 actions à SIAC Isenbeck par la Société Anonyme des Brasseries du Cameroun | Décision favorable rendue le 8 octobre 2009 |

Source: CNC, 2010.

Annexe V

Synthèse des sanctions infligées par l'Agence de régulation des télécommunications

| N° | Sociétés ou établissements | Services des télécommunications fournis | Références de la Décision de sanction | Griefs sanctionnés | Pénalités/sanctions (en francs CFA) |
|----|--|--|---|---|-------------------------------------|
| 1 | RINGO S.A BP 1476 Douala | Exploitant d'un réseau et fournisseur de service de télécommunications | Décision n° 0000052/ART/DG/DAJCI/SDAJPC/SCO du 9 juin 2011 | Exploitation sans autorisation de bandes de fréquence et exploitation de bandes de fréquences dans les villes non autorisées de Yaoundé, Douala, Limbé et Bafoussam. | 420 950 550 |
| 2 | ORANGE CAMEROUN S.A | Opérateur de téléphonie mobile | Décision n° 0000064/ART/DG/DAJCI/SDAJPC/SCO du 22 juin 2011 | Établissement des liaisons de transmissions interurbaines sans autorisation. | 3 200 000 000 |
| 3 | MTN CAMEROON | Opérateur de téléphonie mobile | Décision n° 0000065/ART/DG/DAJCI/SDAJPC/SCO du 22 juin 2011 | Utilisation sans autorisation de ressources de numérotation. | - |
| 4 | CAMTEL | Opérateur de téléphonie mobile | Décision n° 0000066/ART/DG/DAJCI/SDAJPC/SCO du 22 juin 2011 | Utilisation sans autorisation de ressources de numérotation. | 887 280 000 |
| 5 | ORANGE CAMEROUN S.A | Opérateur de téléphonie mobile | Décision n° 0000067/ART/DG/DAJCI/SDAJPC/SCO du 22 Juin 2011 | Utilisation sans autorisation de ressources de numérotation. | 940 440 000 |
| 6 | MTN CAMEROON | Opérateur de téléphonie mobile | Décision n° 0000070/ART/DG/DAJCI/SDAJPC/SCO du 22 juin 2011 | Utilisation des fréquences sans autorisation dans les villes de Douala et Bafoussam. | 250 000 000 |
| 7 | ALINK TELECOM CAMEROUN BP 380 Ngaoundéré | Exploitant des réseaux de première catégorie | Décision n° 0000071/ART/DG/DAJCI/SDAJPC/SCO du 30 juin 2011 | Exploitation sans autorisation de fréquences en vue de la fourniture de service Internet sans fil et l'établissement de liaisons point à point dans la ville de Douala. | 80 000 000 |
| 8 | ORANGE MULTI MEDIA SERVICE | Fournisseur de services de télécommunications | Décision n° 0000073/ART/DG/DAJCI/SDAJPC/SCO du 8 juillet 2011 | Exploitation de bandes de fréquences sans autorisation et exploitation de bandes dans les villes non autorisées de Douala, Dschang, Bamenda, Bafoussam, Buea ,Edéa, Limbe, Garoua, Ngaoundéré, Bertoua, Maroua et Kousséri. | 1 931 245 200 |

Source: www.art.cm/doc/synthese_des_sanctions.pdf.

Bibliographie

Aide à la décision économique [ADE]-TDI,

Étude pilote sur la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles en Afrique centrale – le cas des télécoms, Rapport final, partie II (rapport pays), juin 2009 [ci-avant «ADE-TDI étude 2009»].

Seïd A.,

«Réglementations des pratiques commerciales anticoncurrentielles affectant le commerce entre les États membres de la CEMAC», Document de travail, CEMAC.

Alchian A. et Demsetz H.,

«Production, information costs and economic organization», *The American Economic Review*, vol. 62, n° 5 (décembre 1972), p. 777 à 795.

Assiga Ateba, A E. M.,

Croissance Économique et Réduction de la Pauvreté au Cameroun, Paris, L'Harmattan, 2010.

Banque africaine de développement, Département de l'évaluation des opérations

«Cameroun : Programme d'ajustement structurel II (PAS II)», Rapport d'évaluation de performance de projet, 2002 [ci-avant «BAD PAS II»].

«Cameroun: Programme d'ajustement structurel III (PAS III)», Rapport d'évaluation de performance de projet, 2007 [ci-avant BAD PAS III»].

Banque mondiale,

Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Governments Ownership, Washington, Oxford University Press, 1995.

Cahiers économiques du Cameroun, n° 1 (janvier 2011), «Le réveil du Lion ?»

Cahiers économiques du Cameroun, n° 2 (juillet 2011), « Spécial décentralisation »

Banque mondiale/Banque internationale pour la reconstruction et le développement,

Doing Business 2010: Reforming Through Difficult Times, Washington, 2009 (www.doingbusiness.org).

Berthelemy, J.-C.,

Les privatisations en zone franc, document de travail, Ministère des finances du Cameroun, 2006.

Boumsong L. N.,

«Exposé portant sur la présentation de la Commission nationale de la concurrence», Séminaire conjoint CNUCED-ONCC, Yaoundé, novembre 2006 [ci-avant «Boumsong 2006»].

«Le rôle de la politique de concurrence dans la promotion du développement économique du Cameroun», Communication à la sixième Conférence de la CNUCED sur la Concurrence, Genève, 8-12 novembre 2010 [ci-avant «Boumsong, 2010»].

Brusick P. et Evenett J. S.,

«Should developing countries worry about abuse of dominant power», *Wisconsin Law Review* 2008, p. 269 à 294.

Brusick P. et Nomo P.,

«Étude sur la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles en Afrique centrale – le cas de l'énergie», Landell Mills Ltd, CEMAC-PAIRAC, février 2010.

Charrier G.,

«Projet de révision du dispositif institutionnel concurrence de la CEMAC», Landell Mills Ltd., CEMAC-PAIRAC, février 2010 [ci-avant «Charrier 2010a»].

«L'état des lieux du droit et de la politique de la concurrence en zone CEMAC. Point sur le projet de réformes en cours d'élaboration», novembre 2010 [ci-avant «Charrier 2010b»]

Chavane B.,

«Bilan et perspectives des privatisations en Afrique francophone», Document de travail, BIT, 1998 (www.ilo.org/public/french/employment/ent/papers/ippred1.htm).

Commission économique pour l'Afrique,

Rapport économique sur l'Afrique 2011 -- Gérer le développement: Le rôle de l'État dans la transformation économique, Addis-Abeba, 2011.

Commission des Communautés européennes

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - "Think Small First": Priorité aux PME - Un "Small Business Act" pour l'Europe » (COM/2008/0394 final) [ci-avant «CCE 2008a»]

Impact Assessment [rapport de la consultation publique sur un Small Business Act pour l'Europe, en anglais seulement], (SEC(2008)2101) [http://ec.europa.eu/entreprise/policies/sme/documents/sba/index_en.htm]. [ci-avant CCE 2008b].

Commission nationale de la concurrence,

«Bilan du premier mandat de la Commission nationale de la concurrence (2007-2009)», établi par Boumsong, L.N, et Esteguet P., [ci-avant «CNC 2010»]

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement,

CNUCED 2002a «Affaires de concurrence importantes signalées récemment dans les pays en développement» (TD/B/COM.2/CLP/26), rapport du secrétariat de la CNUCED, 2002.

CNUCED 2002b *Applications of Competition Law: Exemptions and Exceptions*, (UNCTAD/DITC/CLP/Misc.25), Nations Unies, New York et Genève, 2002.

CNUCED 2006a «Les pratiques optimales pour définir les compétences requises des autorités chargées de la concurrence et des organismes de réglementation et régler les affaires faisant l'objet d'une action conjointe» (TD/RBP/CONF.6/13/Rev.1- TD/B/COM.2/CLP/44/Rev.2), étude du secrétariat de la CNUCED, 2006.

CNUCED 2006b «Moyens de rendre applicables, pour les pays en développement, d'éventuels accords internationaux sur la concurrence, notamment par l'octroi d'un traitement préférentiel ou différencié pour leur permettre d'adopter et de mettre en œuvre un droit et une politique de la concurrence compatibles avec leur niveau de développement économique», (TD/RBP/CONF.6/9/Rev.1-TD/B/COM.2/CLP/46/Rev.2), étude du secrétariat de la CNUCED, 2006.

- CNUCED 2007a «Ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie» (TD/B/COM.2/CLP/60), étude du secrétariat de la CNUCED.
- CNUCED 2007b «L'expérience acquise dans le domaine de la coopération international concernant la politique de concurrence et les mécanismes utilisés» (TD/B/COM.2/CLP/21/Rev.5), rapport révisé du secrétariat de la CNUCED.
- CNUCED 2007c *Examen collégial volontaire des politiques de concurrence de l'UEMOA, du Bénin et du Sénégal*, (UNCTAD/DITC/CLP/2007/1), Nations Unies, New York et Genève, 2007 [ci-avant «CNUCED (2007c) »]
- CNUCED 2007d «Critères permettant d'évaluer l'efficacité des autorités chargées des questions de concurrence» (TD/B/COM.2/CLP/59), rapport révisé du secrétariat de la CNUCED, 2007.
- CNUCED 2007e «Affaires de concurrence importantes et récentes intéressant plusieurs pays» (TD/B/COM.2/CLP/62), rapport du secrétariat de la CNUCED.
- CNUCED 2008a «L'indépendance et la responsabilité des autorités chargées des questions de concurrence» (TD/B/COM.2/CLP/67), note du secrétariat de la CNUCED.
- CNUCED 2008b «La répartition des compétences entre les autorités communautaires et nationales chargées des questions de concurrence dans l'application des règles de concurrence» (TD/B/COM.2/CLP/69), rapport du secrétariat de la CNUCED.
- CNUCED 2009 «Recours à l'analyse économique dans les affaires de concurrence», (TD/B/C.I/CLP/4), étude du secrétariat de la CNUCED.
- CNUCED 2010 *Loi type sur la concurrence* (TD/RBP/CONF.7/8), Nations Unies, New York et Genève, 2010.
- CNUCED 2011a «Fondements de l'efficacité des organismes chargés de la concurrence» (TD/B/C.I/CLP/8), note du secrétariat de la CNUCED.
- CNUCED 2011b «Importance de la cohérence entre la politique de concurrence et les autres politiques publiques» (TD/B/C.I/CLP/9 et Corr.1), note du secrétariat de la CNUCED.

Demenou Tapamo H.,

«Le rôle du régulateur dans les activités d'électrification rurale: cas du Cameroun», Atelier d'échange d'expérience et de capitalisation sur l'ERD (Francheville – 9 au 13 décembre 2002).

Economides N.,

«Competition policy in network industries: an introduction», in Jansen D. W. (dir. publ.), *The New Economy and Beyond: Past, Present and Future*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2006, p. 96 à 121.

Encaoua D. et Guesnerie R.,

Politiques de la concurrence, Rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris, 2006.

Esteguet Pamphile E. R.,

«Relations entre les autorités de concurrence et les instances sectorielles de la réglementation: en particulier en ce qui concerne l'abus de position dominante» communication du Cameroun, septième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence de la CNUCED, Genève, 30 octobre - 2 novembre 2006.

- Evenett, S. J., Jenny F., et Meier M.,
«Database of Allegations of Private Anti-Competitive Practices in Sub-Saharan Africa», Development Dimension of Competition Law and Policy: Economic perspectives Workshop, 2 mai 2006, Cape Town.
- Fambon S. *et al.*,
Réformes économiques et pauvreté au Cameroun durant les années 80 et 90, Recherche Collaborative sur la Pauvreté/AERC, vol. 2, Rapport final, 2005.
- Fonds monétaire international,
Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne- résilience et risques, Washington, FMI, 2010 [ci-avant «FMI 2010a»]
Cameroon: Poverty Reduction Strategy Paper, Washington, 2010.
- Forum économique mondial,
The Global Competitiveness Report 2010-2011, Genève 2010.
The Global Competitiveness Report 2011-2012, Genève 2011.
- Forum économique mondial, Banque mondiale et Banque africaine de développement,
Rapport sur la compétitivité en Afrique 2011, Genève 2011.
- Institut national de la statistique-
INS (2010a), Les Comptes Nationaux 2009, août 2010. (www.statistics-cameroon.org)
Recensement général des entreprises en 2009 [ci-avant «RGE 2009»]
«Évolution de l'inflation au cours du premier trimestre de l'année 2009», Note de conjoncture.
- Jensen M. C. et Meckling W. H.,
«Theory of the firm, managerial behavior, agency costs and ownership structure», *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n° 4 (octobre 1976), p. 305 à 360.
- Joekes S. et Evans P.,
La Concurrence et le développement: La puissance des marchés concurrentiels, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, 2008 (le texte intégral est consultable en ligne à l'adresse suivante www.crdi.ca/livres).
- Kamgnia B. Dia et Touna Mama (2002),
«Le comportement d'investissement privé au Cameroun: un resserrement de la contrainte financière?», *Les cahiers du SISERA* [Secrétariat d'appui institutionnel pour la recherche économique en Afrique]– 2002/1.
- Kenneth S. Rogoff (2003),
«Débloquer la croissance en Afrique», *Finances & Développement*, juin 2009.
- Keuffi D.,
La régulation des marchés financiers dans l'espace OHADA [organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires], Paris, L'Harmattan, 2010.

MINEPAT,

Cameroun vision 2035, document de travail, juin 2009.

Nguihé Kanté P. (2002),

«Les contraintes de la privatisation des entreprises publiques et parapubliques au Cameroun», *Revue internationale de droit économique*, 2002/4, t. XVI, p. 603 à 625.

North, D.,

Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, 1990.

Noumba I.,

Le marché du travail au Cameroun, Rapport du GRAPES (Groupe de Recherche et d'Analyse des Politiques Économiques et Sociales) – Université de Yaoundé II – Soa, 2001.

Organisation de coopération et développement économiques

OCDE 2003a: Forum mondial sur la concurrence, «Competition policy and small economies», présenté par Michal S. Gal (CCNM/GF/COMP/WD(2003)42).

OCDE 2003b: Forum mondial sur la concurrence, «Optimal design of a competition agency», (CCNM/GF/COMP(2003)2).

OCDE 2003c: Forum mondial de l'OCDE sur la concurrence, «La politique de la concurrence dans les économies de petite taille—Cameroun», présenté par Pamphile Estéguet (CCNM/GF/COMP/WD(2003)15).

OCDE 2009: Forum mondial sur la concurrence, «Les défis que doivent relever les jeunes autorités de la concurrence», (DAF/COMP/GF(2009)3/REV1).

OCDE 2010: OCDE/BAD/CEA, *Perspectives économiques en Afrique 2010*, éditions OCDE.

OCDE 2011: *Manuel pour l'évaluation de la concurrence*, vol. 1 (Principes) et vol. II (Guide), 2011 (www.oecd.org/daf/competition/assessment-toolkit.htm)

Organisation mondiale du commerce,

«Exception, exemptions et exclusions figurant dans la législation nationale des membres en matière de concurrence» (WT/WGTCP/W/172), 2001.

Petit N. et Hennen T.,

«Les autorités de régulation de la concurrence», *Revue de droit commercial belge*, 113^e année, 2007/6, p. 527 à 546.

Porter M. E., Ketels C. et Delgado M.,

«The Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Business Competitiveness Index», in Forum économique mondial (2007), *The Global Competitiveness Report 2007-2008*.

Rogoff, K. S.,

«Débloquer la croissance en Afrique», FMI, *Finances et développement*, juin 2003, p. 56.

Siyam S., Kuate S., et Daho S.,

«Réforme des télécommunications: Cas du Cameroun», Association for Progressive Communications, p. 11 (disponible sur le site www.apc.org, sous l'onglet publications)

Stiglitz J.,

«Principal and agent» dans Eatwell J. (Durlauf S. N. et Blume L. E.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, 2^e ed., Macmillan, 2008.

Tamba I. (2009),

«Planification des plans nationaux de développement conformes aux OMD: Le cas du Cameroun», UNECA, août.

Tchakounté Njoda M. & Bitá C. A.,

«La réforme du secteur bancaire camerounais», *Revue africaine de l'Intégration*, vol. 3. n° 2, octobre 2009.

Touna Mama, Kamgnia Dia B, Ouédraogo J. et Zeufack A.,

«Ajustement structurel et investissement privé en Afrique. Les cas du Burkina Faso, du Cameroun et de la Côte-d'Ivoire», *Les cahiers du SISERA*, avril 2002.

Williamson J.,

Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, Institute for International Economics, March, Washington, 1990.

