



La régulation de la concurrence à l'épreuve des modèles économiques de plateforme

Analyse critique à la lumière du droit malien, communautaire UEMOA et du droit comparé

À l'heure où les économies africaines amorcent leur transition numérique, le droit de la concurrence se trouve confronté à des modèles d'affaires inédits qui bousculent ses fondements classiques. La décision rendue le 2 février 2026 par la Direction générale du commerce, de la consommation et de la concurrence (DGCC) du Mali, visant la société Wave, cristallise ces tensions. Entre lecture formaliste des textes nationaux, exigences du droit communautaire de l'UEMOA et impératif d'inclusion financière, cette affaire révèle les limites d'un cadre juridique encore inadapté aux réalités des plateformes numériques. Dans cette tribune, Me Mamadou Ismaïla Konaté livre une analyse critique approfondie d'une décision aux implications majeures pour l'avenir de la régulation économique au Mali et dans l'espace communautaire.

La décision N°2026-0001/MIC-DGCC, rendue le 2 février 2026 par la Direction Générale du Commerce, de la Consommation et de la Concurrence (DGCC) du Mali, mérite que l'on s'y arrête pour l'examiner avec attention. Par cette décision, la DGCC a enjoint à la société Wave SA, opérateur de mobile money, de cesser d'absorber sur ses propres ressources le prélèvement spécifique de 1 % [Ordonnance n°2025-008/PT-RM, art. 6] instituée par l'Ordonnance n°2025-008/PT-RM du 07 février 2025 sur les opérations de retrait d'argent via mobile money, au motif que cette pratique constituerait une vente à perte au sens de la Loi n°2016-006 du 24 février 2016 portant organisation de la concurrence, et de son Décret d'application n°2018-0332/P-RM du 4 avril 2018, et entraînerait une désorganisation du marché. Ce prélèvement de 1 %, institué concomitamment à la hausse de la TARTOP de 5 à 7 % et à la contribution spéciale de solidarité, avait d'ailleurs fait l'objet d'une critique détaillée de la part de l'auteur de la présente note. J'avais démontré l'impact négatif de ces trois textes cumulés sur le pouvoir d'achat des consommateurs et la viabilité des opérateurs ¹⁹.

Les circonstances de fait sont les suivantes : confrontée à l'instauration de ce prélèvement fiscal, Wave a choisi de ne pas en répercuter le coût sur ses utilisateurs finaux, préférant l'imputer sur ses propres

marges. Des concurrents dont l'identité n'a pas été révélés, vraisemblablement Orange Money et Moov Money, dont les parts de marché se trouvaient mécaniquement affectées par ce différentiel tarifaire, ont saisi la DGCC. Celle-ci leur a donné raison.

À première lecture, la décision paraît s'appuyer sur une base légale incontestable. Mais c'est précisément cette lecture littérale, au détriment d'une interprétation téléologique et contextuelle, qui en révèle la fragilité. Le droit de la concurrence n'est pas une discipline de droit formel : il est, avant tout, un instrument de régulation économique au service de l'efficacité des marchés et du bien-être des consommateurs. Appliquée mécaniquement, sans égard pour la nature spécifique des modèles d'affaires numériques, la prohibition de la vente à perte peut devenir, paradoxalement, un outil de protection des opérateurs les moins performants et une entrave à l'innovation.

La décision de la DGCC soulève en réalité deux séries de questions distinctes mais convergentes. La première est d'ordre théorique et économique : la notion de vente à perte, conçue pour le commerce de produits physiques, est-elle transposable sans adaptation aux services offerts dans le cadre d'un écosystème numérique multifaces, où la rentabilité est globale et la subvention croisée entre segments est

inhérente au modèle ? La seconde est d'ordre normatif et hiérarchique : une telle décision, même fondée sur le droit interne, est-elle compatible avec le cadre communautaire de l'UEMOA, dont les textes et les objectifs s'imposent aux États membres en vertu du principe de primauté du droit communautaire ?

Ces questions ne sont pas propres au Mali. Elles se posent, avec une acuité croissante, dans l'ensemble de l'espace communautaire africain – UEMOA, CEDEAO, CEMAC – et trouvent des échos dans les jurisprudences européenne et américaine qui ont, les premières, été confrontées à la régulation des géants du numérique. L'originalité de la situation malienne tient à ce qu'elle met en tension, non pas un monopole abusif cherchant à évincer un concurrent fragile, mais une entreprise innovante et bien capitalisée dont la politique tarifaire agressive bénéficie directement aux consommateurs, notamment aux plus modestes, dans un pays où le taux de bancarisation reste faible.

La présente note entend démontrer, en premier lieu, que la qualification de vente à perte retenue par la DGCC procède d'une analyse économiquement erronée, incompatible avec les standards modernes du droit de la concurrence (I). Elle établira, en second lieu, que cette décision entre en contradiction frontale avec les textes, la





jurisprudence et les objectifs du droit communautaire de l'UEMOA (II). Elle examinera, enfin, les voies de recours disponibles et les réformes législatives que cet épisode appelle (III).

I. UNE QUALIFICATION DE VENTE À PERTE INADAPTÉE À L'ÉCONOMIE DES PLATEFORMES NUMÉRIQUES

La prohibition de la vente à perte est une règle ancienne, héritée du commerce de détail classique, conçue pour empêcher des opérateurs puissants d'utiliser certains produits comme « produits d'appel » pour attirer des clients au détriment de concurrents moins capitalisés. Son application aux services numériques intégrés dans un écosystème de plateforme soulève des difficultés théoriques et pratiques considérables, que la DGCC n'a manifestement pas mesurées.

A. L'artificialité du périmètre retenu pour l'analyse du coût de revient

La Loi n°2016-006 du 24 février 2016 portant organisation de la concurrence définit la vente à perte comme « la vente d'un produit, en l'état, à un prix inférieur à son prix de revient ». ¹ En s'appuyant sur cette définition, la DGCC a procédé à un isolement comptable du service de retrait d'argent,

concluant que, en absorbant le prélèvement spécifique de 1 %, Wave vendait ce service spécifique en dessous de son coût. Cette démarche appelle deux observations critiques.

En premier lieu, la méthodologie d'isolement d'un service au sein d'un écosystème de plateforme est économiquement contestable. Le modèle économique de Wave – comme celui d'Orange Money, de M-Pesa en Afrique de l'Est, ou de WeChat Pay en Asie – repose sur la théorie des marchés bifaces ou multi-faces, formalisée par Jean Tirole et Jean-Charles Rochet ² dont les travaux ont conduit à l'attribution du prix Nobel d'économie à Tirole en 2014. Dans un tel modèle, la plateforme sert d'intermédiaire entre deux (ou plusieurs) groupes d'utilisateurs dont les interactions créent de la valeur – ici, les particuliers et les commerçants. La tarification sur l'une des faces (gratuité ou quasi-gratuité des retraits pour les particuliers) est délibérément conçue pour maximiser la taille du réseau, ce qui génère ensuite de la valeur sur l'autre face (commissions sur transactions commerciales, services financiers additionnels).

Isoler le service de retrait pour en analyser la rentabilité individuelle revient à reprocher à un journal de vendre ses exemplaires en

dessous du prix de revient papier/impression, en ignorant que l'essentiel de ses revenus provient de la publicité. C'est également ce que ferait un régulateur qui sanctionnerait un supermarché pour avoir vendu des produits d'appel sans tenir compte du panier moyen global. La Cour de justice de l'Union européenne a d'ailleurs reconnu, dans des contextes voisins, que l'analyse des prix prédateurs devait tenir compte de la structure économique globale de l'entreprise et non d'un service isolé. ³

En second lieu, même à supposer que l'isolement du service fût méthodologiquement admissible, encore faudrait-il que la DGCC ait clairement et correctement déterminé le « prix de revient » du service de retrait. Or, dans une économie de plateforme numérique, le coût marginal d'une transaction supplémentaire est quasi nul une fois l'infrastructure déployée. Les coûts fixes sont massifs (développement de l'application, infrastructure réseau, conformité réglementaire), mais ils sont mutualisés sur l'ensemble des transactions. Une méthodologie d'imputation des coûts fixes qui ne tiendrait compte que du service de retrait – en ignorant la contribution de ce service à l'attraction de nouveaux utilisateurs qui génèrent des revenus sur d'autres services – serait comptablement défaillante.

La décision de la DGCC ne semble pas avoir procédé à cette analyse de coût détaillée. Elle paraît s'être contentée de constater que Wave n'a pas répercuté la taxe pour en déduire mécaniquement la vente à perte. C'est, avec respect, une démonstration par syllogisme qui escamote l'essentiel du raisonnement économique requis.

La décision DGCC pousse à l'extrême cette logique d'isolement comptable. Elle affirme que « la vente à perte se constate produit par produit et non sur le cumul de l'ensemble des produits d'une société » et qu'il convient de constater la perte « uniquement sur les coûts de revient de ce produit » – en l'occurrence, le service de retrait, isolé des autres services de la plateforme. Dans cette optique, l'absorption du prélèvement de 1 % sur chaque retrait suffit à caractériser, produit par produit, une perte nette immédiate.

Ce choix méthodologique procède d'une fétichisation de la notion de « produit » qui est incompatible avec l'économie des plateformes bifaces. Il méconnaît que le retrait n'est pas, dans le modèle Wave, un produit autonome, mais l'un des maillons d'un ensemble de services interconnectés dont la rentabilité s'apprécie globalement et sur la durée. Les autorités de concurrence les plus avancées ont précisément renoncé à ce type de découpage artificiel, au profit d'analyses prenant en compte la structure du modèle, les effets sur le marché et le bien-être du consommateur. En restant prisonnière d'une lecture littérale de l'article 3 de la loi n°2016-006 du 24 février 2016 [« vente d'un produit, en l'état, à un prix inférieur à son prix de revient »], la DGCC tourne le dos à cette approche moderne.

B. La confusion entre concurrence par les mérites et pratiques d'éviction

La DGCC fonde également sa décision sur l'idée que la pratique de Wave « attire indûment la faveur des clients » et « désorganise le marché ». Cette formulation mérite d'être examinée avec soin, car elle traduit une confusion fondamentale entre deux réalités que le droit de la concurrence s'est précisément attaché à distinguer : la concurrence par les mérites, qui doit être protégée et encouragée, et les pratiques d'éviction prédatrices, qui doivent être sanctionnées.

La concurrence par les mérites – ou « competition on the merits » dans la terminologie européenne – désigne la situation dans laquelle un opérateur gagne des parts de marché en étant meilleur, moins cher ou plus innovant que ses concurrents. C'est l'expression la plus pure du jeu concurrentiel. La Cour de justice de l'Union européenne a rappelé, dans l'arrêt AKZO Chemie c. Commission ⁴, que si toute entreprise dominante peut se défendre contre des attaques concurrentielles, notamment en pratiquant des prix bas, encore faut-il distinguer entre les prix qui restent au-dessus des coûts – présumés licites – et les prix en dessous du coût variable moyen – présumés prédateurs. La Cour de justice de l'UE a précisé, dans l'arrêt France Télécom c. Commission ⁵, que même les prix entre le coût variable moyen et le coût total moyen ne sont abusifs que s'ils s'inscrivent dans un plan d'élimination des concurrents.

En l'espèce, la DGCC ne démontre pas – et, à notre connaissance, ne tente même pas de démontrer – que Wave entendait éliminer ses concurrents du marché ni qu'elle serait ensuite en mesure de « récupérer » ses pertes par une hausse tarifaire une fois la position dominante acquise. Or, ces deux éléments – l'intention d'éviction et la possibilité de récupération – sont des conditions cumulatives généralement exigées pour caractériser une pratique prédatrice, tant dans la jurisprudence

européenne que dans la jurisprudence américaine issue de l'arrêt Brooke Group Ltd c. Brown & Williamson Tobacco Corp. ⁶ de la Cour suprême des États-Unis.

On pourrait rétorquer que la loi malienne n'exige pas ces conditions supplémentaires et que la vente à perte est prohibée en elle-même, indépendamment de toute intention ou de tout effet. Mais cet argument, même exact sur le plan formel, ne résout pas la difficulté. D'une part, une règle formelle qui prohibe en elle-même la vente à perte – sans tenir compte du contexte économique et des effets sur le marché – constitue une règle perverse, dont la compatibilité avec les exigences du droit communautaire de l'UEMOA est douteuse. D'autre part, et plus fondamentalement, le droit malien de la concurrence doit être interprété conformément aux objectifs du droit communautaire, qui lui est hiérarchiquement supérieur.

Il convient enfin de relever que les concurrents de Wave ne sont pas des acteurs fragiles en voie d'élimination. Orange Money et Moov Money appartiennent à des groupes de télécommunications multinationaux disposant de ressources très largement supérieures à celles de Wave. Invoquer leur protection au nom de la « loyauté » concurrentielle, alors qu'ils bénéficient d'avantages structurels considérables (réseaux d'agence préexistants, clientèle captive d'abonnés téléphoniques), est difficilement tenable.

C. La finalité du commerce et les limites du pouvoir de sanction de l'administration

Il est un principe que le droit positif tend parfois à faire oublier sous l'accumulation de ses règles techniques, mais que la réflexion économique et la philosophie du droit des affaires ont toujours tenu pour fondamental : le commerce a pour vocation première de créer de la richesse et du bien-être. L'entreprise qui vend, l'opérateur qui déploie un service, l'investisseur qui engage des capitaux dans une activité économique – tous poursuivent légitimement un objectif de profit. Cet objectif n'est pas seulement toléré par l'ordre juridique ; il en est le moteur reconnu et protégé. La liberté d'entreprendre, garantie par les constitutions et les traités, n'a de sens que si elle emporte la liberté de rechercher le profit par des voies licites.



Mais cette liberté connaît une limite cardinale, qui est précisément la raison d'être du droit de la concurrence : le profit ne peut être légitimement poursuivi qu'en servant le marché et, à travers lui, le consommateur. C'est lorsque la recherche du profit se fait au détriment du consommateur – par des prix abusifs, des ententes sur les marchés, des pratiques d'éviction qui éliminent la concurrence pour en exploiter ensuite l'absence – que l'intervention correctrice de la puissance publique trouve sa justification. Le droit de la concurrence est ainsi, fondamentalement, un droit protecteur de l'acheteur face aux dérives du vendeur. Il est l'instrument par lequel l'État s'assure que le marché continue de fonctionner au bénéfice de tous, et non au profit exclusif de quelques opérateurs dominants ou coalisés.

C'est pourquoi une administration de la concurrence qui sanctionne un vendeur parce qu'il offre à ses clients des conditions plus favorables que celles pratiquées par ses concurrents se méprend sur sa propre mission. Elle retourne contre le consommateur les armes que le législateur a forgées pour le défendre. Une telle posture revient, en définitive, à protéger le marché contre ceux qui le servent le mieux – ce qui est la négation même de l'ordre concurrentiel.

En l'espèce, Wave n'a pas imposé des prix excessifs à ses clients. Elle n'a pas capturé ses utilisateurs par un abus de position dominante. Elle n'a pas conclu d'entente secrète avec ses concurrents pour partager le marché. Elle a fait précisément ce que tout acteur économique responsable devrait faire lorsqu'une charge fiscale nouvelle frappe ses utilisateurs : elle a choisi de l'absorber sur ses propres résultats plutôt que de la répercuter sur les populations, souvent modestes, qui dépendent de ses services pour leurs transactions quotidiennes. Que l'administration ait vu dans ce geste commercial – favorable au consommateur, défavorable aux résultats de l'entreprise – une pratique illicite méritant sanction, est en soi révélateur d'une inversion des priorités qui devrait alerter le législateur et le juge.

Il convient ici de rappeler un enseignement constant de la doctrine juridique et

économique, que les grandes juridictions de concurrence – Cour de justice de l'Union européenne, Cour suprême des États-Unis, Commission de l'UEMOA – ont progressivement intégré dans leur jurisprudence : le droit de la concurrence ne protège pas les concurrents ; il protège la concurrence. La nuance n'est pas rhétorique. Elle commande toute l'architecture du raisonnement concurrentiel. Un marché peut être perturbé par l'entrée d'un opérateur plus efficace, plus innovant, mieux financé – et cette perturbation est précisément le signe que la concurrence fonctionne. Ce n'est pas à l'administration de la concurrence d'y mettre fin sous prétexte de "désorganisation du marché" ou d'afflux de clientèle. L'afflux de clientèle vers un opérateur qui sert mieux et moins cher est la récompense normale de l'efficacité ; en faire un grief est une faute de raisonnement juridique.

Le pouvoir de sanction de l'administration de la concurrence n'est pas illimité. Il trouve ses bornes dans la finalité même qui le fonde : corriger les défaillances du marché préjudiciables au consommateur, non protéger les opérateurs établis contre la vigueur de la compétition. Toute sanction administrative qui a pour effet – fût-ce involontairement – de renchérir le coût d'un service pour le consommateur final afin de préserver les marges des concurrents moins compétitifs constitue un détournement de la finalité du droit de la concurrence. Elle est, à ce titre, doublement contestable : sur le plan juridique, au regard des textes qui encadrent l'action de la DGCC ; sur le plan de l'intérêt général, au regard des populations que cette action est censée servir.

II. UNE DÉCISION NATIONALE INCOMPATIBLE AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE UEMOA ET LE DROIT COMPARÉ

La fragilité économique et juridique de la qualification retenue par la DGCC n'est pas son seul défaut. La décision entre également en contradiction avec le droit communautaire de l'UEMOA, qui s'impose au Mali en vertu du principe de primauté du droit communautaire, et avec les orientations stratégiques de la BCEAO en matière d'inclusion financière et de développement des paiements numériques.

A. La contradiction avec les textes et la jurisprudence communautaires

Le Règlement n°02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux pratiques anticoncurrentielles à l'intérieur de l'UEMOA⁷ constitue le texte de référence en matière de régulation de la concurrence dans l'espace communautaire. Son article 3 interdit les ententes et pratiques concertées qui ont pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence. Son article 4 interdit l'abus de position dominante. Ce cadre répressif est fondé sur une logique économique : sont prohibées les pratiques qui restreignent la concurrence au détriment des consommateurs, et non celles qui, même agressives, la stimulent à leur bénéfice.

La Cour de Justice de l'UEMOA (CJUEMOA), dans ses arrêts du 27 juin 2013 relatifs aux pratiques anticoncurrentielles⁸, a réaffirmé que l'appréciation des pratiques concurrentielles devait se faire à l'aune de leurs effets sur le marché et sur les consommateurs. Elle a également rappelé que la Commission de l'UEMOA dispose d'une compétence exclusive pour connaître des pratiques susceptibles d'affecter le commerce entre États membres, ce qui est précisément le cas en l'espèce : Wave opère dans plusieurs pays de l'UEMOA, et une décision nationale affectant ses tarifs a nécessairement des répercussions transfrontalières.

À cet égard, il convient de noter que l'article 90 du Traité de l'UEMOA pose le principe de la primauté du droit communautaire sur les législations nationales. Toute règle nationale incompatible avec le droit communautaire doit être écartée. La Commission de l'UEMOA, compétente en vertu du Règlement n°03/2002/CM/UEMOA pour connaître des pratiques anticoncurrentielles ayant un effet sur le commerce entre États membres,⁹ pourrait être saisie par Wave d'une demande de constat de non-contrariété de sa pratique tarifaire au droit communautaire.

La comparaison avec le droit de la CEDEAO est également instructive. Le Protocole de la CEDEAO sur la Communauté de l'Afrique de l'Ouest, bien qu'il ne dispose pas encore d'un règlement aussi élaboré que celui de l'UEMOA en matière de concurrence, pose

des principes analogues d'ouverture des marchés et de libre circulation des services. Dans le cadre de la CEMAC – qui offre un parallèle intéressant bien qu'il s'agisse d'une zone distincte –, le Règlement n°1/99/UEAC-CM-639 relatif aux pratiques commerciales anticoncurrentielles ¹⁰ adopte une démarche similaire fondée sur les effets économiques des pratiques, et non sur leur simple qualification formelle.

L'expérience européenne est à cet égard éclairante. La Commission européenne et les juridictions nationales ont, depuis les années 2000, développé une approche dite « fondée sur les effets » (effects-based approach) pour l'appréciation des pratiques susceptibles de violer l'article 102 TFUE relatif aux abus de position dominante. Cette approche exige de démontrer que la pratique en cause est susceptible de produire des effets anticoncurrentiels réels ou probables sur le marché. La simple constatation d'un prix bas, même en dessous du coût, ne suffit pas : encore faut-il démontrer que ce prix est de nature à évincer des concurrents aussi efficaces. C'est ce qu'a rappelé le Tribunal de l'Union européenne dans l'affaire Post Danmark ¹¹, où il a été jugé que des prix sélectivement bas, même inférieurs aux coûts totaux d'un concurrent, ne constituaient pas un abus dès lors qu'ils n'étaient pas en dessous des coûts propres de l'opérateur dominant et qu'ils n'avaient pas pour objet d'évincer des concurrents.

B. L'incompatibilité avec les politiques monétaires et d'inclusion financière de la BCEAO

Au-delà des textes de droit de la concurrence, la décision de la DGCC se heurte aux orientations stratégiques récentes de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Ces orientations ont force contraignante pour les États membres de l'UMOA, à tout le moins dans leur dimension normative, et constituent un contexte interprétatif incontournable.

L'Instruction n°001-01-2024 du 2 janvier 2024 de la BCEAO relative aux services de paiement dans l'UMOA ¹² a procédé à une harmonisation du cadre réglementaire applicable à l'ensemble des prestataires de services de paiement – banques, établissements de monnaie électronique et

autres opérateurs. Cette instruction vise précisément à créer un terrain de jeu équitable et à stimuler la concurrence entre opérateurs, dans le but de réduire le coût des services financiers pour les utilisateurs. La décision de la DGCC, en imposant à Wave une structure de coût rigide qui l'oblige à répercuter la taxe, crée une distorsion allant à l'encontre de cette harmonisation.

Il n'est pas indifférent que la décision invoque l'Instruction n°008-05-2015 de la BCEAO pour affirmer la responsabilité d'ORABANK au titre des agissements de Wave. Ce faisant, la DGCC reconnaît elle-même que les services de monnaie électronique relèvent d'un cadre communautaire spécifique, défini par la Banque centrale de l'UMOA. La même logique irrigue l'Instruction n°001-01-2024 relative aux services de paiement dans l'Union, qui harmonise les conditions de fourniture de ces services et entend stimuler la concurrence entre prestataires au bénéfice des utilisateurs.

Or, la décision se garde bien de tirer toutes les conséquences de ce constat. D'une part, elle ignore le cadre concurrentiel communautaire posé par le Règlement n°02/2002/CM/UEMOA, qui réprime les ententes et les abus de position dominante en fonction de leurs effets sur le commerce entre États membres, sans ériger la vente à

perte en infraction autonome. D'autre part, elle se substitue, en pratique, au régulateur sectoriel et à la Commission de l'UEMOA pour apprécier une pratique tarifaire adoptée par un opérateur présent dans plusieurs pays de l'Union, dont l'impact dépasse manifestement le seul territoire malien. Cette occultation du niveau communautaire, alors même que la DGCC se fonde sur des textes BCEAO pour sanctionner un établissement de crédit, constitue une faiblesse structurelle de la décision.

Le lancement, en septembre 2024, de la Plateforme Interopérable du Système de Paiement Instantané (PI-SPI) de la BCEAO ¹³ s'inscrit dans la même logique. Cette initiative vise à permettre des paiements instantanés à moindre coût entre tous les acteurs du système financier de l'UMOA. La BCEAO cherche ainsi, explicitement, à réduire les frais de transaction pour le consommateur et à promouvoir l'inclusion financière. Il est pour le moins paradoxal que la DGCC malienne sanctionne précisément l'opérateur qui, par sa politique tarifaire, contribue le plus directement à cet objectif.

Le tableau ci-après résume les principales initiatives de la BCEAO et leur contradiction avec la décision de la DGCC :

Initiative BCEAO	Objectif poursuivi	Contradiction avec la décision DGCC
Instruction n°001-01-2024 du 2 janvier 2024	Harmoniser le cadre réglementaire des services de paiement pour l'ensemble des prestataires (banques, établissements de monnaie électronique) afin de créer un marché unique et concurrentiel dans l'UMOA.	La décision malienne impose une rigidité tarifaire contraire à la flexibilité et à l'harmonisation souhaitées par la BCEAO, créant une distorsion au détriment de l'innovation.
Lancement de la PI-SPI (septembre 2024)	Stimuler la concurrence entre prestataires et réduire les frais de transaction pour les utilisateurs grâce à une plateforme de paiement instantané interopérable.	La DGCC sanctionne précisément le type de comportement tarifaire que la PI-SPI cherche à généraliser : une réduction des coûts pour le consommateur et l'inclusion financière.
Stratégie régionale d'inclusion financière (SRIF 2020-2024)	Réduire le coût des services financiers pour les populations non bancarisées de l'UMOA et améliorer l'accès aux paiements numériques.	Wave absorbait le prélèvement spécifique précisément pour ne pas pénaliser les utilisateurs modestes. En sanctionnant cette pratique, la DGCC va à l'encontre des objectifs d'inclusion financière.

Cette contradiction entre la politique de la BCEAO et la décision de la DGCC n'est pas seulement regrettable sur le plan de la cohérence des politiques publiques. Elle crée une insécurité juridique majeure pour les opérateurs du secteur, qui se trouvent confrontés à des injonctions contradictoires émanant de deux autorités de régulation dont les périmètres de compétence se superposent partiellement. Elle est de nature à décourager l'investissement dans le secteur du mobile money au Mali, précisément au moment où ce secteur constitue l'un des leviers les plus puissants de l'inclusion financière dans un pays où le taux de bancarisation ne dépasse pas 20 % de la population adulte.

IV. L'ORDONNANCE N°2025-008/PT-RM DU 07 FÉVRIER 2025 : UN TEXTE FONDATEUR ABSENT DE LA DÉCISION DGCC, DONT L'OMISSION EST DÉCISIVE

L'analyse de la décision n°2026-0001/MIC-DGCC serait incomplète si elle ne s'arrêtait pas sur une anomalie formelle et substantielle qui, à elle seule, fragilise sa légalité : l'Ordonnance n°2025-008/PT-RM du 7 février 2025, texte fondateur du prélèvement de 1 % sur les retraits mobile money, ne figure pas parmi les visas de la décision, alors même qu'elle en constitue le pivot. L'autorité se contente de la citer dans ses considérants, comme si elle pouvait tirer de ce texte des obligations à l'égard de Wave sans le placer explicitement au fondement normatif de la sanction.

A. Une Ordonnance centrale absente des visas, mais mal lue dans les motifs

L'article 6 de l'Ordonnance n°2025-008/PT-RM dispose que le prélèvement de 1 % sur les retraits d'argent via mobile money est dû « indépendamment de la facturation ou non du service commercial de retrait ». En d'autres termes, l'auteur du texte a expressément prévu le cas dans lequel l'opérateur ne facture pas le retrait à son client : le prélèvement reste exigible au profit du Fonds de soutien, quand bien même il serait supporté sur la marge de l'opérateur.

La DGCC affecte pourtant à ce même texte une lecture radicalement différente. Elle affirme que « la société WAVE SA devrait

prélever des frais de 1 % sur les retraits locaux d'argent, en faisant supporter ces frais par les clients », et que sa décision de les prendre en charge « est non seulement contraire à la réglementation en vigueur, mais constitue également une source de désorganisation du marché ». Autrement dit, l'administration lit dans l'Ordonnance une obligation de répercussion sur le consommateur là où le texte se borne, au contraire, à garantir la perception du prélèvement « indépendamment de la facturation ou non ».

La première anomalie tient à la forme : un texte qui fonde la situation imposée à Wave est absent des visas, alors qu'il irrigue l'ensemble des motifs. La seconde tient au fond : l'autorité régulatrice ajoute à la loi fiscale une obligation que celle-ci ne contient pas. Elle transforme un mécanisme d'assiette et de collecte en norme de tarification, en prétendant interdire à l'opérateur ce que le texte présuppose comme possible. On est moins en présence d'un simple défaut de visa que d'une double erreur de droit : omission du texte dans la base légale et dénaturation de son contenu dans les motifs.

Il est remarquable que l'Ordonnance n°2025-008/PT-RM, pourtant à l'origine du prélèvement de 1 % sur les retraits mobile money et expressément invoquée dans les motifs, ne figure pas parmi les visas de la décision. Cette omission, conjuguée à la lecture erronée que la DGCC fait de son article 6, entache la décision d'un double vice : un défaut de base légale formelle et une erreur de droit substantielle.

B. La nature du Fonds de Soutien : un prélèvement extrabudgétaire sous tutelle présidentielle

Au-delà de la question de l'interprétation de son article 6, l'Ordonnance n°2025-008/PT-RM présente, par sa nature même, un profil juridique singulier dont la note de doctrine ne peut faire l'économie. Le Fonds de Soutien qu'elle crée n'est pas un instrument budgétaire ordinaire. Il est placé sous la tutelle directe de la Présidence de la République [art. 4 du Décret n°2025-0077/PT-RM] et administré par un Comité de Pilotage présidé par le Secrétaire général de la Présidence, dont la composition inclut les ministres chargés de la Défense et de la

Sécurité. Sa durée est fixée à cinq ans, renouvelable (art. 3 du Décret).

Cette architecture institutionnelle appelle plusieurs observations critiques. En premier lieu, la création d'un fonds extrabudgétaire alimenté par des prélèvements obligatoires sur des opérations économiques récurrentes, et placé hors du circuit budgétaire ordinaire, soulève des questions de conformité avec le principe d'universalité budgétaire consacré par la loi n°2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances, expressément visée dans les considérants de l'Ordonnance. Ce principe, qui veut que toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État soient retracées dans le budget, évite précisément la constitution de trésoreries parallèles échappant au contrôle parlementaire ordinaire.

En deuxième lieu, l'article 2 de l'Ordonnance prévoit que les ressources du Fonds « peuvent être affectées à tout autre domaine en cas de nécessité et en cas d'urgence », et l'article 11 du Décret dispense les projets relevant « du secret de défense ou des intérêts essentiels de l'État » de toute justification formelle. Ces dispositions confèrent à l'Ordonnateur du Fonds une discrétion étendue dans l'utilisation des ressources prélevées sur les consommateurs maliens. Dans ce contexte, la question se pose de savoir si la DGCC, en sanctionnant Wave pour ne pas avoir répercuté ce prélèvement, a contribué à maximiser les recettes d'un fonds extrabudgétaire discrétionnaire – ce qui ne constitue manifestement pas sa mission.

C. Double vice de droit : défaut de base légale formelle et erreur de droit substantielle

La combinaison de ces deux vices – omission dans les visas, dénaturation dans l'interprétation – appelle des conséquences précises.

Sur le terrain de la légalité externe, le juge administratif malien a toujours exigé qu'une décision individuelle de sanction mentionne les principaux textes qui en constituent le fondement normatif. Statuer sur la conformité d'un comportement à une ordonnance fiscale sans la viser parmi les « Vu » constitue une irrégularité de forme, d'autant plus sérieuse que le texte en



viser le texte qui l'engendre revient à priver la décision d'une part essentielle de sa base légale. Soit la DGCC a statué sur la base d'un texte antérieur aujourd'hui abrogé ou modifié, sans le dire ; soit elle a mal identifié le texte applicable. Dans l'un et l'autre cas, une décision administrative qui ne vise pas correctement les textes sur lesquels elle est fondée est entachée d'une irrégularité de forme caractérisée, susceptible d'en entraîner l'annulation.

VI. LA DGCC DEVANT LE MIROIR DE SON PROPRE TEXTE CONSTITUTIF : UNE INCOMPÉTENCE MATÉRIELLE ET UNE ABSENCE D'INDÉPENDANCE INSTITUTIONNELLE

L'analyse de la décision DGCC serait incomplète si elle n'examinait pas les fondements institutionnels de l'autorité qui l'a rendue. Le Décret n°2017-0199/P-RM du 06 mars 2017, qui fixe l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Direction Générale du Commerce, de la Consommation et de la Concurrence, révèle, par la seule lecture de ses attributions, des fragilités institutionnelles qui affectent tant la compétence de la DGCC à statuer sur le cas Wave que la légitimité de sa décision. Il convient également de noter, à titre préliminaire, que le texte constitutif désigne la direction sous le sigle « DGCCC » – trois C – tandis que la décision du 2 février 2026 se prévaut du sigle « DGCC » – deux C – sans que cette discordance formelle soit expliquée. Si les deux sigles désignent bien la même structure, cette confusion n'est pas sans incidence sur la régularité formelle de la décision.

A. Une compétence matérielle conçue pour le commerce des produits physiques, non pour les services numériques

La lecture attentive du texte constitutif de la DGCC frappe par l'unité de son registre lexical : il y est question de « suivi de l'approvisionnement du marché », de « contrôle des instruments de mesure », de « suivi des stocks de produits stratégiques », de « saisie de produits frauduleux », de « contrôle de la qualité et de la conformité des produits ». Tout ce vocabulaire renvoie sans équivoque au commerce de proximité, à la distribution physique, aux marchés de biens tangibles : il est celui du commerce de détail, de

question crée l'obligation même dont l'« inexécution » est reprochée à l'entreprise.

Sur le terrain de la légalité interne, la lecture que la DGCC fait de l'article 6 de l'Ordonnance n°2025-008/PT-RM relève de l'erreur de droit pure et simple. Là où le texte admet explicitement que le prélèvement peut être dû « indépendamment de la facturation ou non du service commercial de retrait », l'administration postule une obligation de facturation au client et qualifie d'illégale la décision de Wave d'absorber la charge. Ce faisant, elle ajoute à la loi ce qu'elle ne dit pas, au mépris du principe de légalité et de la hiérarchie des normes.

Troisièmement, il existe une incompatibilité potentielle entre l'Ordonnance de 2025 et les engagements du Mali au titre du droit communautaire de l'UEMOA. L'instauration d'un prélèvement sectoriel spécifique sur des opérateurs de paiement électronique

qui opèrent sur plusieurs marchés de l'UEMOA est susceptible de constituer une entrave non tarifaire aux échanges de services au sens du Traité de l'UEMOA. Une mesure fiscale nationale qui altère la structure de coût des opérateurs transfrontaliers et qui est susceptible de détourner des flux de paiements au détriment de l'interopérabilité régionale pourrait être soumise à l'appréciation de la Commission de l'UEMOA. Cette dimension supranationale de la problématique n'a pas été abordée par la DGCC – lacune supplémentaire dans une décision dont les fondements sont déjà fragiles.

Quatrièmement, et peut-être le plus important sur le plan stratégique pour Wave : la décision DGCC n'identifie pas, parmi ses visas, l'Ordonnance n°2025-008/PT-RM qui institue le prélèvement spécifique de 1 % sur les retraits mobile money. Or c'est ce seul et unique texte qui fonde l'obligation fiscale dont l'absorption par Wave est sanctionnée. Statuer sur une pratique sans

l'épicerie, du négoce de marchandises. Aucune attribution ne mentionne les services numériques, les plateformes de paiement électronique, le mobile money ou, plus généralement, les services immatériels.

Cette observation rejoint et renforce l'argument déjà développé sur l'inapplicabilité de la notion de « vente à perte » aux services numériques. La définition légale retenue par la DGCC parle de vente d'un « produit, en l'état » à un prix inférieur à son « prix de revient » : cette formulation est celle du droit du commerce traditionnel des biens corporels. Elle suppose un bien physique, un prix d'achat ou de fabrication, une revente sans transformation. Elle n'a pas été conçue pour s'appliquer à un service de paiement électronique, immatériel, intégré dans un écosystème numérique multi-faces dont la structure de coût est fondamentalement différente. Les attributions textuelles de la DGCC et les outils juridiques qu'elle a déployés participent d'un même constat : ils ont été conçus pour un monde analogique et ont été appliqués, sans adaptation, à un acteur de l'économie numérique.

Sur le plan de la compétence, la question se pose avec acuité : la DGCC était-elle l'autorité compétente pour statuer sur le cas Wave ? On peut en douter sérieusement. Les services de paiement électronique, dont le mobile money, relèvent d'un cadre réglementaire sectoriel spécifique, défini au niveau national par les textes d'application de la réglementation de la BCEAO, et au niveau communautaire par l'Instruction n°001-01-2024 de la BCEAO et le Règlement n°15/2002/CM/UEMOA relatif aux systèmes de paiement dans les États membres de l'UMOA. La BCEAO est l'autorité de régulation sectorielle compétente pour ce secteur ; la DGCC n'est qu'une autorité de régulation générale du commerce. Or, en droit administratif comme en droit de la régulation, la règle *lex specialis derogat legi generali* s'impose : le régulateur sectoriel prime sur le régulateur général.

B. Une autorité administrative hiérarchisée, non indépendante : les garanties manquantes d'un état de droit concurrentiel

L'examen du statut institutionnel de la DGCC

appelle une observation qui dépasse le seul cas d'espèce et touche à l'architecture même de la régulation concurrentielle en droit malien. La DGCC n'est pas une autorité administrative indépendante : elle est une direction administrative centrale, sans personnalité morale propre, sans collège délibérant, placée sous la tutelle hiérarchique directe du ministre de l'Industrie et du Commerce, lui-même membre du Gouvernement de la Transition. Ses décisions ne sont pas celles d'une instance indépendante arbitrant entre acteurs du marché : elles engagent l'État malien et peuvent être contestées, d'abord par voie de recours hiérarchique auprès du Ministre, puis devant le Tribunal Administratif de Bamako par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Cette absence d'indépendance institutionnelle est, en soi, un problème de fond. Le droit de la concurrence requiert, pour être appliqué avec autorité et impartialité, des institutions dont l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif est garantie. C'est la raison pour laquelle tous les États dotés d'un droit de la concurrence mature ont créé des autorités administratives indépendantes (AAI) pour en assurer l'application : l'Autorité de la concurrence en France, le Conseil de la concurrence au Maroc, la Commission de la concurrence et du commerce en Côte d'Ivoire (CCC), le Conseil National de la Concurrence au Sénégal. La CEDEAO elle-même et l'UEMOA recommandent instamment à leurs États membres de confier la régulation de la concurrence à des structures indépendantes du pouvoir politique. Le Mali n'a pas encore fait ce choix institutionnel, et la présente décision illustre de manière saisissante les risques que ce retard fait courir à la sécurité juridique des opérateurs économiques.

Dans le contexte politique particulier du Mali – un État sous régime de transition militaire, dont le gouvernement est également l'auteur de l'Ordonnance n°2025-008/PT-RM qui a institué le prélèvement en cause et dont le Fonds de Soutien est placé sous la tutelle de la Présidence de la République –, la question de l'indépendance de la DGCC et de l'absence de pression institutionnelle sur sa décision ne peut être esquivée. Une direction administrative hiérarchisée, dont le chef est un fonctionnaire révocable,

statuant sur un différend qui met indirectement en jeu les recettes d'un fonds extrabudgétaire sous tutelle présidentielle, ne présente pas les garanties d'impartialité structurelle attendues d'un régulateur de la concurrence dans un État de droit.

C. Les conséquences procédurales : irrégularité du mode de saisine et absence de garanties décisionnelles

Le texte institutionnel de la DGCC décrit des pouvoirs de contrôle conçus pour une intervention d'office ou sur signalement administratif : contrôle des établissements commerciaux, vérification des prix et marges, saisie de produits frauduleux, constatation d'infractions. Aucune disposition ne formalise une procédure de saisine par des opérateurs concurrents telle que celle qui a été suivie en l'espèce. La question se pose donc de savoir si la DGCC pouvait légalement être saisie par Orange Money et Moov Money – concurrents de Wave – et si elle était tenue d'y faire droit. En l'absence d'une procédure formalisée, la régularité de la saisine et du traitement de la plainte est elle-même discutable.

Par ailleurs, l'absence de collège délibérant se traduit par une absence de garanties procédurales minimales : pas de débat contradictoire formalisé devant un organe délibérant, pas de rapporteur indépendant, pas de séparation entre les fonctions d'instruction et de décision. En droit de la concurrence moderne, ces garanties sont considérées comme essentielles : la Cour européenne des droits de l'homme a systématiquement jugé, sur le fondement de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, que les procédures de sanction en matière de concurrence devaient respecter les garanties fondamentales du procès équitable, notamment le principe du contradictoire et le droit à être entendu. Même si le Mali n'est pas lié par la Convention européenne, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, à laquelle il est partie, consacre des garanties procédurales analogues, notamment à son article 7.

L'ensemble de ces constats institutionnels dépeint une autorité qui a statué en débordant le cadre de ses attributions matérielles, sans les garanties d'indépendance requises, selon une

procédure dont la régularité est sujette à caution, sur le fondement d'un texte légal dont la vocation initiale n'est pas l'économie numérique, et sans viser le texte fondateur de la situation qu'elle prétendait réguler. Le cumul de ces irrégularités, chacune sérieuse prise isolément, est à lui seul un motif d'annulation de la décision DGCC. Il est aussi un diagnostic sans appel qui révèle l'inadaptation profonde du cadre institutionnel malien de régulation de la concurrence aux exigences de l'économie numérique contemporaine.

VII. LES VOIES DE RECOURS ET LA NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE MALIEN

A. Les recours ouverts à Wave devant les juridictions maliennes et communautaires

Face à la décision de la DGCC, Wave dispose de plusieurs voies de recours, dont l'articulation mérite d'être examinée avec soin.

Sur le plan interne, la décision de la DGCC est susceptible de recours devant les juridictions administratives maliennes. Le Tribunal Administratif de Bamako, puis la Section administrative de la Cour suprême, sont compétents pour connaître des recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre des décisions administratives telles que celle en cause. Un tel recours pourrait valablement soutenir que la DGCC a commis une erreur d'appréciation en qualifiant la pratique de Wave de vente à perte, dès lors que cette qualification repose sur une analyse économique défaillante et sur une application mécanique de la loi qui méconnaît la nature spécifique du modèle économique de plateforme.

Sur le plan constitutionnel, dans la mesure où la Charte de Transition du Mali et les textes fondamentaux consacrent la liberté d'entreprendre et la liberté de fixation des prix, une décision administrative qui contraint un opérateur à fixer ses prix à un

niveau déterminé pourrait également être contestée sur ce fondement. La Cour Constitutionnelle malienne aurait compétence pour se prononcer sur la conformité d'une telle interprétation de la loi de concurrence avec les droits et libertés garantis.

Sur le plan communautaire, Wave pourrait saisir la Commission de l'UEMOA, en application de l'article 7 du Règlement n°03/2002/CM/UEMOA, d'une demande tendant à faire constater que sa pratique tarifaire est conforme au droit communautaire de la concurrence et ne constitue pas une pratique anticoncurrentielle au sens des articles 88 et 89 du Traité de l'UEMOA.¹⁴ La Commission, si elle se reconnaît compétente du fait de l'impact transfrontalier de la pratique en cause, pourrait également mettre en cause la décision nationale en application du principe de primauté du droit communautaire.

La Cour de Justice de l'UEMOA est également saisissable, soit directement par Wave sur le fondement de l'article 9 du Protocole additionnel n°1, soit par voie de renvoi préjudiciel de la part des juridictions maliennes, sur la question de la compatibilité de la loi malienne sur la concurrence avec le droit communautaire dans son application aux modèles économiques de plateforme.

B. Les réformes législatives nécessaires pour une régulation adaptée à l'économie numérique

Au-delà du cas d'espèce, la décision de la DGCC révèle une inadaptation structurelle du cadre législatif malien aux réalités de l'économie numérique. Cette inadaptation n'est pas propre au Mali : elle affecte la quasi-totalité des États membres de l'UEMOA, dont les législations de la concurrence ont été conçues dans les années 1990-2000, avant l'essor des plateformes numériques.

Plusieurs pistes de réforme peuvent être envisagées. À l'échelle nationale, la loi malienne sur la concurrence gagnerait à être révisée pour introduire une clause d'interprétation téléologique, imposant à la DGCC de tenir compte des effets économiques réels des pratiques analysées





et de l'intérêt du consommateur. Elle pourrait également prévoir explicitement que la prohibition de la vente à perte ne s'applique aux services numériques intégrés dans un écosystème de plateforme qu'après une analyse économique globale de la rentabilité de la plateforme, et non sur la base d'un service isolé.

À l'échelle communautaire, l'UEMOA pourrait utilement s'inspirer de l'expérience de l'Union européenne, qui a adopté en 2022 le Règlement sur les marchés numériques (Digital Markets Act, DMA) ¹⁵, spécifiquement conçu pour réguler les grandes plateformes numériques dites « contrôleurs d'accès ». Sans nécessairement reproduire ce dispositif dans toute sa complexité, l'UEMOA pourrait adopter une directive ou un règlement-cadre fixant les principes d'interprétation applicables aux pratiques des opérateurs de services numériques, en particulier en matière de tarification et de subventions croisées.

La CEDEAO, qui dispose d'une base normative moins élaborée que l'UEMOA en matière de concurrence, pourrait également jouer un rôle en adoptant un cadre régional de régulation des services financiers numériques, qui ferait le lien entre les objectifs de compétitivité, d'inclusion financière et de protection des consommateurs.

Il convient enfin de souligner que le développement d'une jurisprudence administrative malienne en matière de concurrence est indispensable. Les juridictions maliennes – Tribunal Administratif, Cour Suprême statuant en matière administrative, Cour Constitutionnelle – ont un rôle crucial à jouer dans l'interprétation et l'application des textes de concurrence, en intégrant les apports de la théorie économique et les enseignements du droit comparé. La présente affaire constitue, à cet égard, une opportunité de premier ordre pour que le juge administratif malien affirme sa compétence et sa capacité à arbitrer entre les exigences de la régulation économique et les droits des opérateurs.

CONCLUSION

La décision N°2026-0001/MIC-DGCC du 2 février 2026 est, à bien des égards, révélatrice des défis que pose la régulation de la concurrence à l'ère du numérique dans les économies africaines en développement. En appliquant à un service numérique intégré dans un écosystème de plateforme une règle conçue pour le commerce de détail classique, la DGCC a commis une erreur d'appréciation dont les conséquences pourraient être significatives pour l'innovation et l'inclusion financière au Mali.

Sur le plan juridique, la qualification de vente à perte est discutable. Elle repose sur une analyse économique partielle, qui isole artificiellement un service du contexte global de rentabilité dans lequel il s'inscrit, et elle ne satisfait pas aux conditions généralement requises pour caractériser une pratique prédatrice : absence de démonstration d'une intention d'éviction et d'une capacité de récupération des pertes. Elle ignore, en outre, les enseignements de la théorie des marchés multi-faces, désormais bien établis dans la doctrine économique et intégrés dans les pratiques décisionnelles des autorités de concurrence les plus avancées.

Sur le plan communautaire, la décision entre en contradiction avec les textes et les objectifs du droit de l'UEMOA, qui prime sur le droit interne, ainsi qu'avec les politiques d'inclusion financière et d'harmonisation des paiements numériques portées par la BCEAO. Elle crée une insécurité juridique préjudiciable à l'attractivité du secteur et envoie un signal négatif aux investisseurs.

Cette affaire doit être saisie comme une opportunité. Wave dispose de voies de recours sérieuses, tant devant les juridictions maliennes que devant les institutions communautaires de l'UEMOA. Un réexamen de la décision – que ce soit en appel ou à la suite d'une intervention de la Commission de l'UEMOA – serait l'occasion de poser les jalons d'une jurisprudence adaptée aux réalités de l'économie numérique africaine. Il serait également l'occasion, pour le législateur malien et les instances communautaires, d'entreprendre la modernisation des cadres réglementaires de la concurrence, trop longtemps en retard sur les évolutions économiques et technologiques.

Le droit de la concurrence a vocation à servir le marché et les citoyens, non à les entraver. Là est, en définitive, le message essentiel que la présente décision de la DGCC devrait nous conduire à retenir.

Maître Mamadou Ismaïla KONATÉ

Avocat à la Cour, Barreaux du Mali et de Paris – Arbitre international Ancien Garde des Sceaux, ministre de la Justice de la République du Mali