

رأي مجلس المنافسة رقم 1/A/19 الخميس 14 فبراير 2019

إن مجلس المنافسة،

اعتبارا للإرسالية تحت رقم 18/3664 بتاريخ 06 دجنبر 2018 الموجهة من لدن الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالشؤون العامة والحكامة؛

اعتبارا للظهير الشريف رقم 1.14.116 الصادر في 2 رمضان 1435 (30 يونيو 2014) بتنفيذ القانون رقم 104.12 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة؛

اعتبارا للظهير الشريف رقم 1.14.117 الصادر في 2 رمضان 1435 (30 يونيو 2014) بتنفيذ القانون رقم 20.13 المتعلق بمجلس المنافسة؛

اعتبارا للمرسوم رقم 2.14.652 الصادر في 8 صفر 1436 (فاتح ديسمبر 2014) بتطبيق القانون رقم 104.12 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة؛

اعتبارا للمرسوم رقم 2.15.109 الصادر في 16 من شعبان 1436 (4 يونيو 2015) بتطبيق القانون رقم 20.13 المتعلق بمجلس المنافسة؛

وبعد توفر النصاب القانوني؛

والاستماع إلى المقرر العام ومقرر طلب الرأي؛

والاستماع إلى مندوب الحكومة؛

وبعد المداولة، صادق على الرأي التالي:

أ- الإطار العام لطلب الرأي

1- موضوع طلب الرأي

بواسطة إرساليته تحت رقم 18/3664 المؤرخة في 06 دجنبر 2018، والمسجلة لدى الأمانة العامة للمجلس تحت رقم 18/S/1، طلب الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالشؤون العامة والحكامة رأي مجلس المنافسة بخصوص الإدراج المؤقت لأسعار المحروقات ضمن قائمة السلع والمنتجات والخدمات المنظمة أسعارها وفقا للمادة 2 من القانون 104.12 حول حرية الأسعار والمنافسة.

وينبغي طلب إعادة الإدراج المؤقت للمحروقات ضمن قائمة السلع والمنتجات والخدمات المنظمة أسعارها، حسب مضمون الإحالة، على ثلاثة اعتبارات:

- الدراسات الاقتصادية المنجزة من لدن الوزارة المنتدبة المكلفة بالشؤون العامة والحكامة لأسعار المحروقات بعد تحريرها التام منذ فاتح دجنبر 2015 والتي بينت، حسب هذه الوزارة، بأن "أسعار المحروقات السائلة عرفت ارتفاعات لا يمكن تبريرها لا بالظرفية الدولية، ولا بالظرفية الوطنية، وعلى وجه الخصوص تطور أسعار المحروقات في السوق الدولية"؛
- خلاصات اللجنة البرلمانية المكلفة بالمهمة الاستطلاعية حول المحروقات منذ تحريرها؛
- الحفاظ على القدرة الشرائية وعلى تنافسية القطاعات الإنتاجية.

2- الإطار القانوني لطلب الرأي

يندرج طلب الرأي في إطار أحكام المادة 4 من القانون 104.12 حول حرية الأسعار والمنافسة الذي ينص على أن "لا تحول أحكام المادتين 2 و 3 أعلاه دون إمكانية قيام الإدارة، بعد استشارة مجلس المنافسة، باتخاذ التدابير المؤقتة ضد

ارتفاع أو انخفاض فاحش في الأسعار تعمله ظروف استثنائية، أو كارثة عامة، أو
وضعية غير عادية بشكل واضح في السوق بقطاع معين. ولا يجوز أن تزيد مدة
تطبيق التدابير المذكورة على (6) أشهر قابلة للتמיד مرة واحدة من طرف
الإدارة".

II- ملاحظات عامة حول شكل طلب الرأي

يمكن تقديم بعض الملاحظات الأولية لتوضيح بعض النقاط المتعلقة بالإطار العام لطلب
الرأي الذي تقدمت به الحكومة:

- يندرج طلب الرأي المذكور في إطار الاختصاصات الاستشارية وغير
المتنازعية للمجلس. وبناء عليه، فإن المجلس سوف لن يبت في تصرفات
المتدخلين في سوق المحروقات أو في ممارساتهم التجارية بالنسبة لقانون
المنافسة. وتجدر الإشارة بهذا الخصوص بأن مجلس المنافسة بصدد معالجة
ملاءمة بعض الممارسات التجارية للمتدخلين في سوق المحروقات والتي
ستكون موضوع قرار لإحدى دوراته المقبلة.
- لا يمكن للمجلس إبداء رأي حول ما قد يكون عليه المستوى الأمثل للأسعار أو
هوامش الربح، لأن هذا الاختصاص يرجع للسلطة التقديرية الكاملة للحكومة.
لذا سيعتمد مجلس المنافسة، باعتباره سلطة للنظام و ليس سلطة لتقنين
الأسعار، على دراسة مشروعية وجدوى إجراء من هذا النوع وفقا للعناصر
المحددة طبقا للمادة 4 من القانون رقم 104.12 حول حرية الأسعار
والمنافسة.
- لا يندرج طلب الرأي المذكور في إطار المادة 7 من القانون رقم 20.13
المشار إليه أعلاه، والتي تخص الاستشارات الإلزامية لمجلس المنافسة
بخصوص كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي له تأثير على المنافسة.

- يعتبر طلب الرأي المقدم من لدن الحكومة غير مدقق، بحيث يجمع بين إجراءات قانونيين مختلفين. فالإجراء الأول يهتم اتخاذ التدابير المؤقتة انسجاماً مع المادة 4 من القانون 104.12 المشار إليه أعلاه، أما الإجراء الآخر فإنه يخص إدراج المحروقات ضمن قائمة المنتجات المنظمة أسعارها والمنصوص عليها في المادة 2 من نفس القانون. ويعتبر المجلس بأن المادتين 2 و 4 المشار إليهما أعلاه تشكلان إطارين للتحليل يجب الفصل بينهما لأنهما لا يخضعان لنفس المنطق ولا يستجيبان لنفس الهدف.
- عدم دقة نطاق المنتجات الخاضعة للتدابير المرسومة من طرف الحكومة: هل يتعلق الأمر باتخاذ تدابير مؤقتة بالنسبة لكل المحروقات السائلة (الغازوال، الوقود الممتاز، الفيول، وقود الطائرات) أو فقط الغازوال والوقود الممتاز.
- تسقيف أسعار أو هوامش الربح؟ خلافاً لما يروج له إعلامياً، لم يتم طلب رأي المجلس مباشرة بالنسبة لمسألة تسقيف هوامش الربح؛ ذلك أن طلب الرأي يتمحور حول إعادة إدراج المحروقات السائلة ضمن قائمة المواد المنظمة أسعارها، وذلك لمدة مؤقتة من 6 أشهر.
- يلاحظ بأن أي مشروع قرارين المشار إليهما أعلاه لم يحدد أو يوضح تاريخ صلاحية التدبير المتوخى (6) أشهر، و الأفق الزمني الذي بعده ينبغي سحب الغازوال والوقود الممتاز، أو إعادة إدراجهما لمدة أخرى من ستة أشهر.

III- مشروعية طلب الرأي

أدرجت الحكومة طلبها لتسقيف الأسعار وهوامش الربح في إطار المادة 4 من القانون 104.12 المشار إليه أعلاه. ويرخص هذا الأخير للإدارة باتخاذ التدابير المؤقتة المستثنية لمبدأ حرية الأسعار (الاستثناءات الظرفية).

أ- حرية الأسعار: النطاق والاستثناءات

تشكل حرية الأسعار القاعدة الأساسية لسير سوق حر، مفتوح وتنافسي.

غير أن تطبيق حرية الأسعار ليس مطلقاً. فهو يخضع كأى مبدأ لبعض الاستثناءات. وقد سهر المشرع على وضع ضمانات قانونية ومؤسسية خاصة باللجوء لهذه الاستثناءات، وذلك بهدف تفادي أية مبالغة في استعماله لأسباب غير مبررة أو غير مناسبة لهذه الصلاحية المخولة للإدارة بالتحديد المؤقت لأسعار المواد والخدمات حسب التغيرات السياسية.

وفي هذا الصدد، فإن استشارة مجلس المنافسة إلزامية من لدن المشرع قبل أي تحديد للأسعار سواء في إطار المادتين 3 أو 4 من القانون. وتهدف هذه الاستشارة إلى التأكد من الطابع المشروع، والمبرر، والمناسب لتدابير تقنين الأسعار المقترحة، وكذا دراسة ملاءمتها للمعطيات الموضوعية للسوق، وأيضاً للشروط الجوهرية المنصوص عليها في القانون.

وتتضمن الاستثناءات لمبدأ حرية الأسعار ثلاثة عناصر:

- قائمة المواد المنظمة أسعارها (المادة 2)
- الاستثناءات البنوية المادة (المادة 3)
- الاستثناءات الظرفية المادة (المادة 4)

ب- الإطار التحليلي المطبق على الاستثناءات الظرفية

خلافاً للاستثناءات البنوية (المادة 3) المبررة بعجز بنيوي في السوق يسبب نقصاً في المنافسة على مستوى هذا السوق، تهدف الاستثناءات الظرفية إلى وضع حد لتدخل ظرفي مرتبط بوضعية استثنائية أو غير عادية.

وبالإشارة إلى المادة 4 من القانون 104.12 المشار إليه أعلاه، فإن هذا الأخير يمزج بين اتخاذ تدابير مؤقتة تهدف إلى الاستثناء المؤقت لمنتوج أو خدمة من حرية الأسعار، وبين تحقيق شرطين متزامنين ومتلازمين وهما:

- الشرط الأول: حصول ارتفاع أو انخفاض فاحش للأسعار؛
- الشرط الثاني: التأكد مما إذا كان هذا الارتفاع أو الانخفاض الفاحش مبررين.

ج- قابلية تطبيق نظام الاستثناءات الظرفية على طلب الرأي

1- حصول ارتفاع أو انخفاض فاحش للأسعار

لا يمكن للإدارة أن تؤكد الاستفادة من هذه المادة إلا إذا تعلق الأمر بارتفاعات أو انخفاضات فاحشة أو غير عادية بالمقارنة مع شروط السوق، وليس ارتفاعات أو انخفاضات عادية للأسعار.

ويلتزم القانون الصمت بالنسبة لمعيار تقييم الطابع الفاحش للارتفاعات والانخفاضات. وعليه، يتعلق الأمر بالتالي بتحليل وضعية للعناصر الخاصة بكل حالة وكل قطاع للنشاط على حدى.

وبما أن المسطرة لدى المجلس تنازعية، فإنه يجدر بالجهة المحيلة لطلب الرأي، أي الحكومة، أن تقدم العناصر الاقتصادية والواقعية التي تبين الطابع الفاحش للأسعار المطبقة في السوق.

وفي هذا الإطار، فإن المذكرة التقديمية الموجهة من قبل الحكومة توضح بأن: " الفارق بين الأسعار المحتسبة استنادا إلى تركيبة الأسعار القديمة والأسعار الجاري بها العمل ازداد تعمقا حيث تعدى هذا الفارق في بعض الفترات ولدى بعض الموزعين حوالي 1.50 درهم للتر وخاصة في بداية التحرير. وإذا أضفنا هاته الفوارق إلى الهوامش التي استفاد منها القطاع قبل التحرير والتي تبلغ 60.35 سنتيما للتر للكازوال و 75.61 سنتيما بالنسبة للبنزين وسيتعدى هذا الفارق درهمن للتر، مما يفيد ارتفاعا في هامش الربح الخام "... قبل أن تضيف بأنه: " أكد بعض المهنيين على الرفع من هوامش ربحهم، وخاصة خلال السنتين الأولتين بعد التحرير، وقد تراوحت هذه الهوامش بين 1.20 درهم و1.45 للتر موزعة بين شركات التوزيع وأرباب المحطات.."

وبناء على هذه العناصر، فقد خلص المجلس إلى أن مستويات الأسعار وهوامش الربح الواردة ضمن الإحالة يمكن اعتبارها فاحشة في مفهوم المادة 4 المشار إليها

أعلاه. وبالتالي، فإن العنصر الأول المطلوب في هذه المادة مستوفى من طرف طلب الرأي.

وتجدر الإشارة بهذا الخصوص أن مجلس المنافسة يحتفظ بحقه في تقديم المعطيات الإحصائية التي يعتبرها مطابقة لواقع بنية الأسعار والهوامش المتعلقة بالمحروقات، وذلك عند دراسته للإحالة المتعلقة بالممارسات التجارية للفاعلين في هذا القطاع.

2- تعليل الارتفاع أو الانخفاض الفاحش للأسعار:

لم تشترط المادة فحسب أن يكون الارتفاع أو الانخفاض في الأسعار فاحشين، بل حددت بشكل حصري قائمة الأسباب التي من شأنها إضفاء طابع الشرعية على اللجوء إلى هذه التدابير المؤقتة، وعددها ثلاثة:

✓ ظروف استثنائية؛

✓ كارثة عامة؛

✓ وضعية غير عادية واضحة للسوق في القطاع المعني.

✓ وجود ظروف استثنائية

لا يمكن تطبيق هذا الإجراء بشكل عادي إلا في حالة حدث غير اعتيادي وغير متوقع من شأنه المساس بالسوق، ويستلزم تدخلا فوريا للحكومة قصد وضع حد لأي مسلسل تضخمي كخصاص في المواد مثلا.

ومن الواضح في هذه الحالة أن الظروف الموضوعية لطلب الرأي لا تسمح بمثل هذا التأويل، نظرا لأن الارتفاعات الفاحشة للأسعار وهوامش الربح المدروسة أعلاه ليست ناتجة عن ظروف أزمة أو ظروف استثنائية.

ونتيجة لذلك، فإن التبرير المرتبط بوجود ظروف استثنائية لا يطبق على هذه الحالة.

✓ حدوث كارثة عامة

تشمل كلمة كارثة عامة كل العناصر ذات الخطورة القصوى والطابع الاستثنائي والقوة غير المتوقعة، والتي أدت إلى خسائر هامة. ويمكن أن تكون طبيعية (زلازل – عواصف..) أو مطبوعة بالنشاط الإنساني (حادث في محطة لإنتاج الكهرباء مثلا). ونتيجة لذلك، فإن التبرير المرتبط بحدوث كارثة عامة لا يطبق على هذه الحالة.

✓ وضعية غير عادية واضحة للسوق في القطاع المعني

تهم هذه الفرضية حالة ارتفاعات أو انخفاضات للأسعار فاحشة مبررة بظرفية خاصة، ولهذا السبب استعمل المشرع كلمة "وضعية غير عادية بوضوح" من أجل التركيز على الطابع "غير العادي" و"الواضح" للوضعية الذي قد تكون ناتجة عن سبب ظرفي.

ومن الواضح أن هذا الارتفاع الفاحش للأسعار ليس ذا طبيعة ظرفية لأنه لم يحدث بصفة فجائية وغير عادية على إثر ظرفية خاصة، لكن هذا التوجه نحو الارتفاع للأسعار و/أو هوامش ربح الفاعلين في القطاع تمت ملاحظته منذ الأشهر الأولى للتحرير (تم سنة 2015).

وبناء عليه، فإن هذا التبرير المرتبط بحدوث ارتفاع أو انخفاض ظرفي لا يطبق أيضا على هذه الحالة.

وبالتالي وكاستنتاج، واعتبارا لأن تقنين الأسعار بمختلف أشكاله (تحديد سعر أدنى، سعر أقصى، تسقيف الهوامش...) هو من اختصاص الحكومة بشرط التقيد بالمقتضيات القانونية الجاري بها العمل؛

واعتبارا لأن القانون رقم 104.12 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة قد نص على مبدأ حرية الأسعار، مع السماح للحكومة بعدم الالتزام بهذا المبدأ بصفة استثنائية في بعض الحالات المحددة بموجب القانون؛

واعتباراً لأن المشرع اشترط ضرورة استشارة مجلس المنافسة قبل أي إجراء لتحديد الأسعار، سواء بموجب المادة 3 أو المادة 4 من القانون. واعتباراً بأن هذه الاستشارة تهدف إلى تقييم مشروعية وتعليل وتناسب التدابير الهادفة إلى تقييم الأسعار، وكذا جدوى هذه التدابير بالنظر للمعطيات الموضوعية للسوق، بالإضافة إلى الشروط الجوهرية الموضوعية من قبل القانون؛

واعتباراً لأن طلب الرأي المقدم من طرف الحكومة يندرج في إطار المادة 4 من القانون 104.12 السالف الذكر، والذي يحدد الاستثناءات الظرفية لمبدأ حرية الأسعار؛

واعتباراً لأن المادة 4 السالفة الذكر تنص على شرطين أساسيين وهما: 1- ارتفاع أو انخفاض فاحش في الأسعار. 2- تعليل هذا الارتفاع أو الانخفاض الفاحش باعتبارات محددة بصفة حصرية من قبل القانون؛

واعتباراً، بخصوص الشرط الأول، لأن المجلس يعتبر بأن مستويات الأسعار والهوامش المشار إليها في طلب الرأي المقدم من طرف الحكومة مرتفعة كما جاء في إرساليات الجهة طالبة رأي المجلس طبقاً للمادة 4 المشار إليها أعلاه. وبالتالي، فإن الشرط الأول المنصوص عليه في المادة 4 السالفة الذكر والمتعلق بالارتفاع أو الانخفاض الفاحش للأسعار، قد تم استيفاؤه؛

واعتباراً لأنه بالنسبة للشرط الثاني المتعلق بضرورة تعليل هذا الارتفاع للأسعار، تم التوصل إلى أن هذا الارتفاع لا يمكن تبريره لا بحدوث كارثة عامة، ولا بظروف استثنائية، ولا بوضعية غير عادية للسوق.

واعتباراً أيضاً لأن الطابع الفاحش للأسعار والهوامش المطبقة في السوق ليس مرتبطاً بوضعية ظرفية، بل باعتبارات ذات طابع بنيوي رهينة ببنية سوق المحروقات السائلة نفسها. فهذا الارتفاع الفاحش للأسعار ليس بالتالي ذا طبيعة ظرفية، لأنه لا يحدث بشكل فجائي وغير عادي نتيجة لظرفية خاصة؛

ونتيجة لما سبق، فإن الشروط المطلوبة من أجل تطبيق التدابير المؤقتة في إطار المادة 4 من القانون 104.12 المشار إليه أعلاه ليست كلها مجتمعة ضمن طلب رأي الحكومة.

غير أنه، وباعتبار الحكومة سلطة تتمتع وحدها بمسؤولية اللجوء إلى تقنين الأسعار ولها الصلاحية الحصرية في هذا الشأن، فإن اختارت تسقيف هوامش الربح للمحروقات السائلة، فإن المجلس يعتبر بأن هذا الاختيار غير كاف وغير مجدي من الناحية الاقتصادية، والتنافسية، ومن زاوية العدالة الاجتماعية.

IV. تقييم مجلس المنافسة لجدوى تسقيف هوامش الربح بالنسبة

للمحروقات السائلة

1- التسقيف تدبير ظرفي لا يجب على المشاكل البنوية التي يعرفها قطاع المحروقات:

لا يلخص طلب الرأي، كما تم تقديمه، للحكومة باتخاذ سوى تدابير مؤقتة لمدة 6 أشهر قابلة للتجديد مرة واحدة وهذا يجعل من التسقيف حلا مؤقتا بآثار محدودة على المدى المتوسط والطويل. غير أن المشاكل البنوية التي تعاني منها السوق تتطلب تأهيلا حقيقيا لهذه البنية ولطرق سير هذه السوق.

2- تدبير غير فعال من زاوية حماية المستهلك وللحفاظ على قدرته الشرائية:

ترتبط بلادنا بنسبة 93% من حاجياتها من المواد النفطية بالاستيراد. وتخضع السوق الوطنية للمحروقات السائلة بالتالي وبحدة إلى تقلبات الأسواق الدولية. ونظرا لهذه الخصوصية البنوية فإن تكلفة شراء المواد المكررة تمثل الجزء الأكبر من سعر الاسترداد (91.5%)، وذلك علما بأن تكلفة الاسترداد تمثل ما بين 50% و 60% من سعر البيع للعموم. كما أن الجبايات المستوفاة من لدن الدولة بموجب الرسم الداخلي على الاستهلاك تمثل حوالي 40% من سعر البيع. وينتج عن ذلك أن

تسقيف الهوامش الذي لن يغطي سوى جزء يسير من بنية أسعار الغازوال والبنزين ليس كفيلا بحل مشكل القدرة الشرائية في حالة ارتفاع أسعار المواد المكررة على الصعيد الدولي.

ولا يشكل التسقيف بالتالي إلا جوابا جزئيا على المشكل المطروح للحفاظ على القدرة الشرائية للمستهلكين. وبالفعل، فإن السؤال الحقيقي ليس في معرفة ما إذا كان من الضروري التسقيف، ولكن في اتخاذ تدابير مصاحبة لحماية الفئات الاجتماعية الأكثر تأثرا وأجزاء السوق الأكثر ضعفا في مواجهة الارتفاعات المهمة لأسعار الغازوال والبنزين.

**3- تسقيف الأسعار وهوامش الربح تدبير غير منصف يطبق على جميع الفاعلين
كيفما كان حجمهم وبنية تكاليفهم:**

نظرا لأنه يهدف إلى وضع هامش موحد قد يطبق على كل المتدخلين دون أي استثناء سواء على مستوى التوقع التنافسي في السوق، أو على مستوى حجمهم والنموذج الاقتصادي (الانتماء إلى مجموعة دولية مقابلة الفاعلين الوطنيين، اندماج عمودي مقابل التخصص، الاستعانة بمصادر خارجية مقابل الاستعانة بمصادر داخلية، الاستيراد المباشر أو الشراء لدى مزود محلي، طبيعة شبكة التوزيع، التقائيات المجموعات).

ذلك أن قيمة كل جزء من بنية الأسعار تختلف حسب حجم كل فاعل في السوق وكذا استراتيجيته التجارية. حيث أن بعض الشركات المحلية المرتبطة بشركات متعددة الجنسية تعتمد سقفا ثابتا للربح يتعين عليها ضمانه للمستثمرين الأجانب، كما تؤدي بعض الشركات إتوات متعلقة باستعمال العلامة التجارية للشركة الأم.

وعلى الرغم من هذه الاختلافات المهمة وغير المتماثلة، فإن إجراء التسقيف يخضع كل الفاعلين لنفس هوامش الربح، مما سيلزمهم باعتماد نفس السقف الأعلى للأثمان، مع العلم أن ظروفهم الاقتصادية والاجتماعية مختلفة.

4- التسقيف تدبير تمييزي يقوي من هشاشة المكونات الصغيرة والمتوسطة ويطور وضعيات الاحتكار داخل القطاع:

سيكون مستوى الهامش المعتمد بالضرورة تمييزيا بالنسبة للفاعلين الصغار والمتوسطين وهؤلاء لايتوفرون على نفس المؤهلات الاقتصادية على مستوى التزويد (التفاوض حول هامش ربح المزودين، اقتصاديات الحجم، اندماج عمودي).

وهكذا، إذا كانت مستويات الهوامش المحددة مقيمة بشكل مفرط، فإن ذلك سيشكل ريعا غير مستحق بالنسبة للبنيات الكبرى. أما إذا كانت هذه الهوامش مقيمة بشكل منخفض، فإن هذا لن يكون في مصلحة المتدخلين الصغار والمتوسطين الذين تعتبر لديهم تكاليف التزويد والتخزين والتوزيع أكثر أهمية من تكاليف المتدخلين الكبار.

5- تسقيف الأسعار القصوى تقريبي و لا يحيط بالبنية الحقيقية للسعر المطبق:

ينبني التسقيف، كما هو مقدم على مستوى طلب الرأي، على بنية للأسعار معدة من لدن الإدارة عندما كانت الأسعار مقننة من لديها مع إضافة بعض التعديلات الطفيفة. وقد تكون هذه البنية بالضرورة منفصلة عن البنية الفعلية لتكاليف المتدخلين. وهذه البنية تقريبية لأنها لا تعكس بالضرورة السعر الحقيقي للتكلفة ومستويات تكاليف المتدخلين. وقد لا يكون تسقيف الأسعار وهوامش الربح ناجعا إلا إذا تمكنت الحكومة من تحديد هوامش قد تقترب من البنية الفعلية لتكاليف المتدخلين على أساس عناصر موثوقة نابعة من محاسبتهم التحليلية.

6- تسقيف الأسعار وهوامش الربح يؤثر على الرؤية المستقبلية للفاعلين في قطاع المحروقات:

بعد تحرير الأسعار، بادر المتدخلون في القطاع إلى إنجاز استثمارات في قدرات التخزين والاستيلاء وشبكة التوزيع.

وقد تم رصد هذه الاستثمارات انطلاقاً من فرضية حرية للأسعار قد تمكن المتدخلين من تحديد هامشهم التجاري حسب حجم الاستثمارات المنجزة و بنياتهم الخاصة بأسعار التكلفة.

إن التراجع عن تحرير الأسعار، ولو مؤقتاً، وتحديد هامش موحد يطبق على كافة المتدخلين سيعطي إشارة سلبية للسوق وللمستثمرين سواء المغاربة أو الأجانب. وفي هذا السياق الاستثماري المطبوع بضعف الرؤية والتغير المفاجئ للوجهة يعاني المستثمرون من خطر التراجع إلى الوراء، أو على الأقل تجميد استثماراتهم التي هي في طور الإنجاز. وإضافة إلى ذلك، فليست لهؤلاء المستثمرين فكرة واضحة حول ما ستكون عليه الهوامش التنظيمية المطبقة في حالة التسقيف، وما إذا كان هذا الأخير سيجيب على حاجياتهم في الاستثمارات ويغطي تكاليفهم.

7- تدبير أبان عن محدوديته في الماضي:

منذ مرحلة التقنين، كانت أسعار البيع العمومي المحددة من طرف الحكومة أسعاراً قصوى. وهكذا فخلال الفترة المؤقتة لتسجيل الأسعار، كانت الإدارة تحدد أسعار الاسترداد والبيع القصوى في الفاتح والخامس عشر من كل شهر، ويمكن ملاحظة أنه حتى لو كان من المسموح للمتدخلين القيام بالمنافسة تحت الأسعار المقننة، فإن الأغلبية الساحقة للموزعين بالجملة كانت تعتمد الدرجات القصوى المحددة من طرف التشريع.

٧- تحرير للأسعار دون إعداد جيد

أ- سياق وطني غير ملائم لتحرير الأسعار

تم القيام بالتحرير التام للأسعار دون اعتبار عدد من عناصر السياق الوطني التي كان من المفروض أن تنبه الحكومة إلى جدوى تنفيذ قرار التحرير وتحديد الطرق الملائمة لأجراته. وفي هذا الصدد، تمكن الإشارة إلى عنصرين أساسيين على الأقل: إغلاق الشركة المحلية للتكرير وغياب تدابير مواكبة لضبط المنافسة في سوق المحروقات السائلة.

1- إغلاق الشركة المحلية للتكرير

تم إغلاق وحدات التكرير لشركة "سامير" خلال شهر غشت 2015 شهرين فقط قبل الأجل المحدد للتحرير الكلي للأسعار.

وقد كان من المفروض أن ينبه توقف نشاط الشركة الوطنية للتكرير الحكومة من أجل التخلي عن قرار التحرير الكلي المقرر في فاتح دجنبر 2015، أو على الأقل إرجاء مسلسل التحرير المنطلق ابتداء من يناير 2015.

وقد كانت الشركة الوطنية للتكرير تلعب دورا استراتيجيا في السوق على الأقل على ثلاثة مستويات:

أ- على مستوى تزويد السوق الوطني: كانت الشركة الوطنية للتكرير تضمن حوالي

64% من حاجيات السوق الوطني من المواد المكررة موزعة على الشكل التالي:

47% من الغازوال، 60% من الفيول، 70% من الوقود الممتاز و 80% من وقود

الطيران.

ب- على مستوى قدرات التخزين: كانت الشركة الوطنية للتكرير تتوفر على قدرات

هائلة للتخزين تقدر بحوالي مليوني متر مكعب كل المواد مجتمعة، حيث خصص

نصفها للمواد البيضاء.

وعلى سبيل المقارنة، فإن قدرات التخزين المتوفرة لدى كل الموزعين بالجملة تساوي مليون طن، أي فقط نصف ما كان متوفرا في عهد الشركة الوطنية للتكرير. لقد تم حرمان البلاد دفعة واحدة من نصف قدراتها للتخزين بعد توقف الشركة الوطنية للتكرير، مع ما يحمله ذلك من خطر داهم على تزويد البلاد في حالة خصاص أو توترات في السوق الدولي أو الوطني.

ج- على مستوى الحفاظ على التوازنات التنافسية للسوق: كان السوق مطبوعا بوضعية " ميزان للقوى" بين من جهة نشاط التكرير، ومن جهة أخرى الواردات المنجزة من طرف الموزعين (المستردين في شركات التكرير). وقد مكن توازن القوى هذا:

- السلطات العمومية من ضمان المنافسة بين الدعامتين لتحقيق تزويد منتظم للسوق الوطني ضمن منطوق للتكامل.
- الموزعين بالجملة من الحصول على اختيار للتزويد، بين التزويد عند الاستيراد إذا كان أقل سعرا، أو الاقتناء محليا لدى الشركة الوطنية للتكرير.
- وشكلت الشركة الوطنية للتكرير بالنسبة للمتدخلين الصغار والمتوسطين، الذين لم تكن لديهم قدرات لوجيستكية ومالية كافية للاستيراد، أفقا جديا بل وحيدا قد يمكنهم من الاستمرار في التواجد بالسوق.

وهكذا فإن حضور الشركة الوطنية للتكرير لعب دورا هاما في تعزيز مسلسل المنافسة بالسوق بتيسير ولوج متدخلين جدد في السوق (Greenoil-Innov). وبعد حرمانهم من القدرات اللوجيستكية والمالية للاستيراد، كان هؤلاء المتدخلون يكترون قدرات للتخزين لدى " سامير"، مما حولهم الصفة القانونية " لمستورد بشركة التكرير" وبالتالي التواجد بالسوق.

إن هذا التوازن السليم لم يعد قائماً بعد توقف شركة التكرير في شهر غشت 2015. وهكذا تحولت موازين القوى لفائدة المستوردين بالجملة الذين توسعت سلطتهم في السوق بعد استردادهم للمبيعات المنجزة من لدن شركة التكرير. لقد وضع غياب الشركة الوطنية للتكرير البلاد في وضعية تبعية بنيوية أمام الاستيراد، مع ما يحمله ذلك من انعكاسات على مستوى تصاعد الفاتورة الطاقية والميزان التجاري للبلاد:

• انتقل معدل تغطية حاجيات السوق الوطني من المواد المكررة من 41،4% سنة 2014 إلى 4،6% سنة 2015.

• تعمق العجز التجاري للمواد الطاقية من 16،6% حيث انتقل من - 54،3 مليار درهم إلى 63،2 مليار درهم.

لهذه الأسباب مجتمعة كان من المفروض أن ينبه توقف نشاط الشركة المحلية للتكرير الحكومة من أجل إما التخلي عن قرار التحرير الكلي المقرر في فاتح دجنبر 2015، أو إرجائه إلى تاريخ آخر.

2- غياب تدابير مواكبة لضبط المنافسة في سوق المحروقات السائلة

لا تعتبر المنافسة في السوق وضعية طبيعية، لكنها تشكل بناءً لا بد من إعداده وتتبعه بإجراءات مواكبة على مستوى النظام التنافسية للأسواق.

فليس عن طريق تحرير أسعار مادة أو خدمة ستتم المنافسة بالضرورة بين المتدخلين في السوق المعني.

وبتطبيق تحرير للأسعار في غياب مجلس للمنافسة فاعل في تلك الفترة، قامت الحكومة بالتخلي عن السوق لنفسه دون أن يكون هذا الأخير مواكبا بتدابير للنظام التنافسية تسهر، وتراقب، وتعاقب، إن اقتضى الحال، كل مساس بقواعد قانون المنافسة (اتفاقات، استغلال تعسفي لوضع مهيمن...).

ب- تحرير للقطاع دون الأخذ بعين الاعتبار بنية السوق الموروثة أو الناتجة
عن مرحلة تقنين الأسعار

1- وجود عوائق قوية للمنافسة

1.1- العوائق على المستوى القبلي:

*على مستوى الاستيراد

تتطلب ممارسة نشاط استيراد المواد البترولية المكررة نشاطا لرؤوس أموال مهمة ليست في متناول كل الفاعلين. حيث أنه من ضمن عشرين فاعلا في هذه السوق تسعة فقط هم الذين يمارسون نشاط استيراد المنتوجات المكررة:

وبالإضافة إلى ذلك، ومن أجل الحصول على رخصة المستورد فإن التشريع المعمول به يلزم المعني بالتوفر على قدرات مهمة للتخزين مما ينتج عنه تكلفة مالية إضافية مقصية للفاعلين الجدد المحتملين.

*على مستوى سوق القدرات الاستقبالية والتخزينية

تتشرط النصوص التنظيمية المعمول بها من أجل الحصول على رخصة المستورد التوفر على إمكانيات للتخزين تعادل 2000 متر مكعب على الأقل، مع العلم أن الاستثمار في هذه الإمكانيات مكلف فيما يخص الأموال التي يجب تعبئتها.

وبالإضافة إلى ذلك، تفرض النصوص التنظيمية على المستوردين التوفر على منشآت للتخزين متصلة بالموانئ، إذ يشكل هذا الأمر ميزة تنافسية مهمة لتحسين ظروف التموين. بهذا الخصوص، تجدر الإشارة إلى أن كل الفاعلين لا يتوفرون على منشآت للاستقبال والتخزين متصلة بالموانئ، حيث أن بعضهم فقط يتوفر على إمكانية الولوج المباشر للمحطات الخاصة بالمواد النفطية، مما يؤثر بصفة مباشرة على إمكانية استيراد هذه المواد.

من جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى أن المنافسة على مستوى استقبال وتخزين المواد البترولية المكررة بالخصوص ضعيفة بسبب بنية هذه السوق الاحتكارية في بعض الموانئ أو شبه الاحتكارية في موانئ أخرى.

وبالتالي، فإن الفاعلين الصغار والمتوسطين يجدون أنفسهم متضررين على مستوى كلفة تموينهم، لأنهم من جهة تابعون فيما يخص التموين والتخزين للفاعلين الكبار، ومن جهة أخرى لا يتمكنون من تحقيق هامش الربح الممكنة من عملية الاستيراد، كما هو الشأن بالنسبة لرائدي السوق. وبالإضافة إلى ذلك، يجدون أنفسهم مثقلين بتكلفة شراء محلية مهمة على اعتبار أنهم يؤدون ثمنا يتضمن هامشا للربح لفائدة المستوردين الرائدين. وتؤثر هذه الوضعية أثمة البيع وكذا هامش الربح التي يحققها الفاعلون الصغار والمتوسطون في الجزء الأسفل من السوق.

2.1. عوائق المنافسة في السوق على المستوى البعدي

تم الوقوف على عوائق متعددة بالنسبة للولوج إلى السوق من قبل مجلس المنافسة، مما يؤثر على المنافسة في الجانب المتعلق بأسفل السوق:

أ- التوفر على شبكة مهمة من محطات الوقود (30 محطة): تشترط النصوص التنظيمية المعمول بها مسبقا، وقبل البدء بممارسة أي نشاط، التوفر على شبكة تجارية مهمة تتكون على الأقل من 30 محطة جاهزة للعمل. يعتبر المجلس هذه الشروط تعجيزية نظرا لصعوبة تحقيقها منذ بداية مزاولة أي نشاط في القطاع نظرا للعبء المالي الثقيل الذي ينتج عن هذه الشروط.

ب- إن نشاط التوزيع بالتفصيل للمواد النفطية مخصص بصفة حصرية لفائدة المستوردين والمشتريين في المصفاة، مما يعني عدم إمكانية إحداث محطات الوقود المستقلة (بدون علامة).

ج- تفرض التنظيمات الجاري بها العمل نظاما تسلسليا ما بين محطات الوقود: اعتبارا للمشاكل المرتبطة بقلّة وغلاء العقار، فإن هذا التسلسل يقيد بصفة مهمة العرض داخل السوق مما يضعف قوة المنافسة في هذا الأخير.

د- وجود قيود قاسية بالنسبة لإحداث محطات الوقود داخل مدار الجماعات الحضرية، باستثناء التوفر على إعفاءات خاصة ممنوحة من قبل السلطات المحلية.

هـ- عدم دقة بعض الشروط التنظيمية: بعض شروط الولوج إلى السوق المنصوص عليها بموجب النصوص التنظيمية المعمول بها غير دقيقة وعامة، مما يمنح سلطة تقديرية واسعة للإدارة لتقييم نطاق ومجال تطبيق هذه الشروط.

2- آثار هذه العوائق على التنافس داخل السوق:

تؤثر العوائق المشار إليها، وكذا مستوى التركيز المرتفع الذي تعرفه هذه السوق سلبا على بنية سوق المحروقات. حيث لم تعرف السوق أي ولوج لفاعل جديد منذ ولوج شركة « Green oil » سنة 2011 إلى هذه السوق، كما لم يتم تسجيل أية عملية مغادرة للسوق منذ عشر سنوات.

من جهة أخرى، مكن تحليل السوق من استنتاج مستوى مرتفع للتركيز داخلها مع وجود بنية شبه احتكارية كما يتضح ذلك من خلال الجدول أسفله. ذلك أن الفاعلين الخمسة الرواد يتوفرون على 70% من حصة السوق سنة 2017، في حين يتوفر الفاعلين الثلاثة الرواد (أفريقيا، طوطال، فيفو إنرجي) على 53,4% من حصة السوق سنة 2017.

العنوان: تطور نسبة التركيز على مستوى السوق (2014-2017)

2017	2016	2015	2014	
53.4%	55.4%	56.4%	56.6%	نسبة التركيز (RC3)
69.9%	70.1%	71.4%	71.8%	نسبة التركيز (RC5)

المصدر: أنجز من قبل مجلس المنافسة اعتمادا على معطيات وزارة الطاقة والمعادن.

وكاستنتاج، يمكن القول أن السلطات الحكومية بادرت بتحرير الأسعار دون الأخذ بعين الاعتبار الطبيعة المتصلبة للسوق عندما كانت خاضعة للتقنين، ذلك أنه كان من

الضروري إعادة النظر في بنية السوق أولاً، بتخفيف عوائق الولوج إليها وتحسين انفتاحها على المنافسة بغرض تحسين العرض داخل سوق المحروقات السائلة.

كخلاصة:

واعتماداً على عناصر تحليل مشروعية طلب الرأي المقدم من قبل الحكومة، والمتعلق بإعادة إدراج المحروقات السائلة ضمن لائحة المواد والخدمات المقننة أسعارها؛ ونظراً للملاحظات المتعلقة بطلب الرأي، واعتباراً للتحليل الذي أنجزه مجلس المنافسة لجدوى تسقيف أسعار وهوامش ربح المحروقات السائلة، يتقدم المجلس بالتوصيات التالية:

VI - توصيات مجلس المنافسة

اعتباراً لدراسة مشروعية طلب الرأي المقدم من قبل الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالشؤون العامة والحكامة؛ واعتباراً لتحليل مجلس المنافسة لجدوى تطبيق مشروع تسقيف هوامش الربح بالنسبة للمحروقات السائلة؛ ومن أجل تقديم حلول للمشاكل البنوية التي تعرفها سوق المحروقات، يوصي مجلس المنافسة الحكومة باتخاذ تدابير على مستوى أربعة محاور أساسية تهم مختلف مستويات بنية هذه السوق، لجعلها أكثر انفتاحاً على المنافسة وأكثر انسجاماً مع الأهداف الاستراتيجية المتعلقة بتأمين تموين السوق، والفعالية الاقتصادية، والعدالة الاجتماعية.

1- تحسين المنافسة على مستوى منبع السوق بخصوص نشاط التكرير

يعتبر مجلس المنافسة أن هدف تشجيع المنافسة داخل سوق المحروقات لا يمكن تحقيقه بإجراءات تهم المستوى البعدي فقط من السوق وذلك عن طريق تقنين أسعار البيع بالتقسيط وهوامش الربح. بهذا الخصوص، يوصي المجلس بضرورة اتخاذ تدابير تهم المستويات الأخرى من سلسلة الإنتاج وذلك بهدف وضع نظام تنافسي مندمج يشمل

أيضا الجزء الأعلى من السوق. وفي هذا الإطار، يعتبر المجلس أن الحفاظ على نشاط محلي لتكرير المحروقات ذو أهمية قصوى.

ذلك أن تواجد وحدة محلية للتكرير داخل سوق المحروقات مكن من الحفاظ على التوازنات التنافسية داخل السوق، والحد من قوة السوق التي يتوفر عليها الفاعلون المستوردون على مستوى الاستيراد والتخزين والتوزيع بالجملة للمحروقات.

ولهذا السبب، يوصي المجلس الحكومة بضرورة اتخاذ تدابير تحفيزية لتشجيع وتنمية الاستثمار في نشاط التكرير الخاص، أو بشراكة مع القطاع العام.

2- تعزيز القدرات الوطنية للتخزين

تدفع التنظيمات الجاري بها العمل بصفة غير مباشرة في اتجاه الربط بين نشاط الاستيراد والتوزيع ونشاط التخزين. في حين أن بناء منشآت للتوزيع وتدبير المخزون ينتج عنه تكلفة مالية ولوجيستيكية مهمة معجزة بالنسبة للوافدين الجدد داخل السوق مع منح امتياز للفاعلين الرائدين. وبالنسبة لمجلس المنافسة، فإن هذا الهدف يمكن تحقيقه بوسائل أخرى أكثر احتراما لمبادئ المنافسة، عن طريق تشجيع نشاط التخزين المستقل، وكذا الاستثمارات في قدرات التخزين من طرف فاعلين مستقلين يكون نشاطهم الأساسي هو تخزين المواد البترولية. ويمكن لهؤلاء أن يضعوا بنياتهم التحتية رهن إشارة الموزعين بالجملة أو مستوردي المواد البترولية المكررة مقابل أجر عن هذه الخدمة، ويتضمن هذا الاقتراح مجموعة من العناصر الإيجابية:

- إنهاء تطويق السوق بالتفريق بين نشاطي الاستلام والتخزين عن نشاطي الاستيراد والتوزيع بالجملة؛
- زعزعة قوة السوق التي يتوفر عليها الفاعلون الرائدون في سوق التخزين والاستلام، والذين يستعملون هيمنتهم على هذه السوق كميزة تنافسية؛
- إعادة توجيه المنافسة داخل سوق المحروقات نحو النشاط الأساسي للموزعين بالجملة والذي هو توزيع المحروقات عوض التركيز على تنمية قدراتهم

الاستلامية والتخزينية. وبالتالي فإن الفاعلين سيجدون أنفسهم غير مثقلين بالإكراهات المالية والإدارية المتعلقة بنشاط التخزين، مما سيمكنهم من تخصيص استشارات أهم للتنافس حول جوانب أخرى مثل شبكة المحطات، والثمن والجودة...

• تشجيع المستثمرين المحليين والأجانب لولوج سوق توزيع المحروقات السائلة، مما سينعش المنافسة داخل السوق.

3- تحسين المنافسة على مستوى سوق التوزيع:

يعاني نشاط توزيع المحروقات بالجملة والتفصيل من مجموعة من العوائق التي تحد من المنافسة على الرغم من وجود عدد مهم من محطات الوقود (2477 محطة في سنة 2018). ويتمثل السبب الرئيسي لهذه الوضعية في التحديد الجغرافي للأسواق المعنية، وفي الطابع المغلق لسوق التوزيع بالتفصيل. ولتحسين السير التنافسي لأسواق التفصيل، يوصي المجلس الحكومة بتعويض نظام الرخص المطبق بالنسبة لمحطات الوقود بنظام للتصريح فقط، وحذف إلزامية التوفر على شبكة تتكون من 30 محطة للوقود، وتشجيع إحداث محطات للوقود مستقلة، والاستغناء عن النظام التسلسلي المفروض على محطات الوقود بموجب التنظيمات الجاري بها العمل.

أ- إخضاع سوق المحروقات لآلية مبتكرة للضبط القطاعي

يقترح المجلس وضع نظام ضبط قطاعي بالنسبة لسوق المحروقات على شاكلة ما هو معمول به بالنسبة لبعض الصناعات الشبكية مثل سوق الاتصالات. وتهدف هذه التوصية إلى وضع نظام مندمج للضبط القطاعي يضمن انفتاح هاته السوق على المنافسة.

وفي هذا الإطار، يقترح المجلس منح اختصاص الضبط التقني والاقتصادي لهذه السوق للهيئة الوطنية لتقنين الطاقة للدفع بهذا القطاع في اتجاه النضج التنافسي، مع ضمان استقلاليتها.

وستختص هذه الهيئة بالعمل على المحاور التالية:

- 1- إلزام الفاعلين المهيمنين على هذه الأسواق بمنح حق الولوج إلى بنياتهم الأساسية المخصصة لاستلام وتخزين المحروقات لمنافسيهم مقابل ثمن عادل وغير تمييزي ومعتمد على التكلفة.
- 2- إلزام الفاعلين المهيمنين بنشر العروض التقنية والمالية المطبقة على منافسيهم الذين يرغبون في الولوج إلى بنياتهم التحتية.
- 3- إلزام الفاعلين المهيمنين بضرورة اعتماد أئمة البيع بالجملة وبالتفصيل التي يحدونها انطلاقاً من الكلفة.
- 4- تقوية نظام ضبط أئمة البيع بالجملة، مع إخضاع أسعار البيع بالتفصيل للمراقبة البعدية، كما يحددها قانون المنافسة والتي يمارسها مجلس المنافسة.