

المملكة المغربية
ROYAUME DU MAROC

مجلس المنافسة

ⵎⴰⵔ ⵏ ⵏⵉⵙⵏ ⵏ ⵏⵉⵙⵏ ⵏ ⵏⵉⵙⵏ

CONSEIL DE LA CONCURRENCE



Avis
du Conseil de la concurrence
sur le fonctionnement concurrentiel
du marché du livre scolaire

A/2/23

www.conseil-concurrence.ma

AVIS

du Conseil de la concurrence

sur le fonctionnement concurrentiel

du marché du livre scolaire



Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu L'assiste

“ La même exigence s'impose en ce qui concerne le nouveau pacte économique qui implique le devoir d'être attentif à l'appareil de production, et de stimuler l'esprit d'initiative et la libre entreprise, en s'attachant notamment à encourager les PME. Cette démarche est en accord avec l'esprit de la nouvelle Constitution qui consacre l'Etat de droit dans le domaine des affaires, prévoit une série de droits et institue un certain nombre d'instances économiques.

Celles-ci sont chargées de garantir la liberté d'entreprendre et les conditions d'une concurrence loyale, ainsi que la mobilisation des dispositifs de moralisation de la vie publique et des moyens de lutte contre le monopole, les privilèges indus, l'économie de rente, la gabegie et la corruption. ”

**Extrait du Discours Royal à l'occasion du douzième anniversaire
de la fête du Trône, du 20 chaabane 1432 (30 juillet 2011)**

Conformément aux dispositions de la loi n° 20-13 relative au Conseil de la concurrence, telle qu'elle a été modifiée et complétée, le Conseil a pris l'initiative de donner son avis sur le fonctionnement concurrentiel du marché du livre scolaire au Maroc.

A cet égard, et conformément aux dispositions de la loi n° 20-13 relative au Conseil de la concurrence et la loi n° 104-12 relative à la liberté des prix et de la concurrence, telles qu'elles ont été modifiées et complétées, et après que le Rapporteur Général et les Rapporteurs chargés du dossier d'Avis aient été entendus, lors de la 40^{ème} et de la 41^{ème} réunion du collège du Conseil, tenues respectivement le 09 moharrem 1445 (27 juillet 2023) et le 14 safar 1445 (31 août 2023), le Conseil de la concurrence a émis le présent Avis.

Avis du Conseil de la concurrence n°A/2/23

du 14 safar 1445 (31 août 2023)

sur le fonctionnement concurrentiel du marché du livre scolaire au Maroc

Le Conseil de la concurrence,

- Vu la loi n° 104-12 relative à la liberté des prix et de la concurrence promulguée par le Dahir n° 1-14-116 du 2 ramadan 1435 (30 juin 2014), telle qu'elle a été modifiée et complétée ;
- Vu la loi n° 20-13 relative au Conseil de la concurrence promulguée par le Dahir n° 1-14-117 du 2 Ramadan 1435 (30 juin 2014), telle qu'elle a été modifiée et complétée ;
- Vu le décret n° 2-14-652 du 8 safar 1436 (1^{er} décembre 2014) pris pour l'application de la loi n° 104-12 sur la liberté des prix et de la concurrence, tel qu'il a été modifié et complété ;
- Vu le décret n° 2-15-109 du 16 chaabane 1436 (4 juin 2015) pris pour l'application de la loi n° 20-13 relative au Conseil de la concurrence, tel qu'il a été modifié et complété ;
- En application de l'article 21 du Règlement Intérieur du Conseil de la concurrence ;
- Vu la décision du Conseil de la concurrence n° 99/D/2022 du 29 safar 1444 (26 septembre 2022) relative à la saisine d'office pour avis sur le fonctionnement concurrentiel du marché du livre scolaire;
- Vu la décision du Rapporteur Général du Conseil, Monsieur Khalid EL BOUAYACHI n° 145/2022, en date du 08 rebia I 1444 (04 octobre 2022), portant désignation de Madame Jihan BENNIS et Monsieur Hachem BENHACHEM, rapporteurs en charge du dossier, conformément aux dispositions de l'article 27 de la loi n° 104-12 relative à la liberté des prix et de la concurrence, telle qu'elle a été modifiée et complétée ;
- Après présentation du projet d'Avis par le Rapporteur Général et les Rapporteurs chargés du dossier de la saisine d'office pour avis, lors de la 40^{ème} réunion du collège du Conseil, tenue en date du 09 moharrem 1445 (27 juillet 2023) ;
- Après constatation du quorum par le Président du Conseil de la concurrence, conformément aux dispositions de l'article 31 du Règlement Intérieur du Conseil ;
- Après présentation du projet d'Avis par le Rapporteur Général et les Rapporteurs chargés du dossier d'Avis, lors de la 41^{ème} du collège du Conseil, tenue en date du 14 safar 1445 (31 août 2023) ;
- Après délibération lors de la 41^{ème} réunion du collège du Conseil, tenue le 14 safar 1445 (31 août 2023), conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi n° 20-13 relative au Conseil de la concurrence, telle qu'elle a été modifiée et complétée ;

a adopté l'avis suivant :

Sommaire

I. INTRODUCTION GENERALE	17
II. CONTEXTE GENERAL DE LA SAISINE D'OFFICE SUR LE MARCHÉ DU LIVRE SCOLAIRE	19
1. Cadre juridique de la saisine d'office	19
2. Consistance de la saisine d'office	20
3. Actes d'instruction	22
4. Délimitation de l'objet de l'avis	23
III. DEFINITION DU LIVRE SCOLAIRE ET SES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES	23
1- Livre scolaire : concepts et définitions de base	23
2- Livre scolaire : Processus d'élaboration	25
IV. UN CADRE JURIDIQUE DOMINE PAR LES DIRECTIVES ADMINISTRATIVES REGISSANT LE MARCHÉ DU LIVRE SCOLAIRE	27
1- Cadre juridique formé par une réglementation foisonnante émanant du ministère de l'Enseignement	27
1-1- Cas du livre scolaire dit « officiel »	27
1-2- Cas du livre scolaire dit « parallèle »	28
2- Cadre juridique encadrant le prix du livre scolaire	29
2-1 La législation sur la liberté des prix et de la concurrence	29
2-2 Le rôle et les missions de la commission interministérielle des prix en matière de fixation des prix du livre scolaire	30
2-3 Le livre scolaire : un produit dont le prix est réglementé	31
V. UNE REGULATION ADMINISTRATIVE APPLIQUEE A DES AGENTS ECONOMIQUES OPERANT DANS LE MARCHÉ DU LIVRE SCOLAIRE	32
1- Examen des procédures d'appel d'offre destinées à la sélection des maisons d'édition en charge de l'élaboration des manuels scolaires	32
1-1- Procédures d'évaluation et d'approbation	32
1-2- Homologation du livre scolaire	33
1-3- Suivi et contrôle du livre scolaire	33
2- Analyse des termes des Cahier des charges - version 2003, comme outil de régulation du marché du livre scolaire	34
3- Une régulation administrative du marché du livre scolaire où le MEN joue un rôle clé	34
4- Un mécanisme de régulation instable et imprévisible générant des stocks importants d'inventus de livre scolaire	35
VI. ANALYSE DU FONCTIONNEMENT CONCURRENTIEL DU MARCHÉ DU LIVRE SCOLAIRE	35
1. Définition du marché du livre scolaire	35
2. Analyse de la chaîne des intervenants dans le marché du livre scolaire	36

2-1 Rappel sur le développement du marché du livre scolaire issu de la réforme de la charte nationale de l'éducation de 2000	36
2-2 Le Ministère chargé de l'Education Nationale : Prescripteur du marché du livre scolaire	36
2-3 Les éditeurs : Principaux bénéficiaires de l'ouverture du marché du livre scolaire à la concurrence	38
2-4 Des auteurs du livre scolaire composés essentiellement d'inspecteurs et de professeurs du ministère de l'Education (en activité et/ou en retraite)	38
2-5 Des imprimeurs ne disposant pas des capacités d'impression suffisantes pour faire face à la demande durant la période de la rentrée scolaire	39
2-6 les grossistes, distributeurs et libraires : un réseau de distribution du livre scolaire relativement dense qui irrigue tout le territoire national	40
3. Analyse de l'offre sur le marché du livre scolaire	41
3-1 Une offre massifiée et subventionnée en partie par l'Etat	41
3-2 une offre fragmentée et fortement régulée par l'Etat en amont et en aval du marché du livre scolaire en le rendant entièrement verrouillé	43
3-3 Un marché du livre scolaire figé depuis la suspension des appels à la concurrence en 2008	48
3-4 Un marché d'apparence fragmenté, mais économiquement très concentré	49
4. Analyse de la demande du livre scolaire	52
4-1 une demande massive et saisonnière du livre scolaire, prescrite par les services du MEN ..	53
4-2 une demande fortement soutenue par des fonds publics et semi-publics	53
4-3 cas particulier de la demande de livre scolaire parallèle	56
5. Analyse de la structure des prix du livre scolaire	58
VI. ETUDE COMPARATIVE DE QUELQUES EXPERIENCES INTERNATIONALES (BENCHMARK INTERNATIONAL)	60
1. Expériences européennes	60
1-1 L'expérience italienne	61
1-2 L'expérience française	62
2. Expérience asiatique : cas de la Corée du Sud	63
VII. PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	64
1. Principales conclusions	64
2. Principales recommandations	66

Liste des tableaux

Tableau 1:	Aspects de l'évaluation d'un manuel scolaire	26
Tableau 2:	Nombre de livres scolaires homologués par année durant la période 2002-2008	32
Tableau 3:	Liste des principaux imprimeurs du livre scolaire au Maroc	40
Tableau 4:	Taux de participation aux appels à la concurrence pour l'édition de livre scolaire 2002-2008	43
Tableau 5:	Participation globale des éditeurs à la consultation du MEN en octobre 2011	44
Tableau 6:	Maisons d'édition participants aux appels d'offres - octobre 2011	44
Tableau 7:	Parts de marché des maisons d'édition par nombre de livres scolaires et par niveaux scolaires	49
Tableau 8:	Parts de marché par maisons d'édition, par livres scolaires et par niveaux scolaires	51
Tableau 9:	Répartition des bénéficiaires de l'initiative au niveau national 2021 -2022	56
Tableau 10:	Calcul estimatif du coût d'un manuel scolaire officiel d'arabe de la 3ème année du collège	59

Liste des graphiques

Graphique 1 :	Evolution du nombre d'élèves bénéficiaires durant la période 2016 à 2023	54
Graphique 2 :	Répartition des élèves bénéficiaires par cycle d'enseignement au titre de l'année scolaire 2022-2023	54
Graphique 3 :	Evolution de la dépense globale relative à l'opération « Un million de cartables » de l'INDH entre 2016 et 2022 (en millions de dirhams)	54
Graphique 4 :	Répartition du coût de mise en œuvre de l'initiative royale « un million de cartables » par région (en dirham)	55
Graphique 5 :	Répartition par sexe des élèves bénéficiaires au titre de l'année scolaire 2022-2023	55
Graphique 6 :	Répartition des élèves bénéficiaires en milieux rural et urbain au titre de l'année scolaire 2022-2023	55
Graphique 7 :	Répartition de l'enveloppe budgétaire de l'opération « un million de cartables » au titre de l'année 2022-2023 en million de dirhams	56
Graphique 8 :	Nombre d'élèves par cycle dans les établissements de l'enseignement scolaire privé au titre des années scolaires 2020-2021 et 2021-2022	57
Graphique 9 :	Structure du Prix de Vente Public du livre scolaire	59

Liste des schémas

Schéma 1	Chaine du livre et différents canaux de vente du livre	41
-----------------	--	-----------

Abréviations

AME	Association Marocaine des Editeurs
AREF	Académie régionale d'éducation et de formation
CNDH	Conseil National des Droits de l'Homme
BO	Bulletin officiel
CSEFRS	Conseil Supérieur de l'Education, de la Formation et de la Recherche Scientifique
INDH	Initiative Nationale pour le Développement Humain
LAYS	Learning Adjusted Years of Schooling
MEN	Ministère chargé de l'Education nationale
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for international student assessment
PVP	Prix de vente public
RSU	Registre social unifié
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study

I. Introduction Générale

Le livre ou manuel scolaire est considéré comme un ouvrage didactique ayant un format maniable et regroupant l'essentiel des connaissances relatives à un domaine donné. Il a donc trait à l'éducation. Il est destiné à être utilisé en classe comme support de cours avec l'aide directe ou indirecte d'un enseignant. Il doit tenir compte du caractère progressif de l'apprentissage, notamment de l'âge des élèves et des capacités cognitives.

Aussi et selon la définition proposée par F.Richaudeau ¹, le livre scolaire est "un matériel imprimé, structuré, destiné à être utilisé dans un processus d'apprentissage et de formation concerté".

En effet, le livre scolaire est l'une des composantes du curriculum scolaire, qui doit définir en son sein :

- Les profils de sortie de chaque cycle et de chaque niveau,
- Le contenu des livres scolaires servant les objectifs de la formation souhaitée à un citoyen marocain sur la base d'un consensus national ayant trait à la mission et au rôle de l'école.

De ce fait, les pouvoirs publics au niveau mondial sont conscients de l'importance du manuel comme transmetteur des principes et idéaux, d'où leur attitude visant à réglementer, voire censurer le contenu. D'ailleurs, les représentations de certaines matières de base, telles que les sciences humaines, l'histoire et la géographie, varient ainsi selon les latitudes et les régimes politiques. Mais, dans la pratique, il paraît que les enseignants se servent de plusieurs manuels scolaires pour composer leurs cours avec un contenu diversifié ².

Au Maroc, il y a lieu de rappeler qu'en 2002, deux ans après le lancement de la Charte nationale d'éducation et de formation, le marché du livre scolaire a été libéralisé en amont. En effet, avant cette date, les élèves disposaient de ce qu'on appelait un « manuel unique », élaboré de bout en bout par le Ministère de l'Éducation Nationale (MEN). Ce dernier disposait de ses propres concepteurs et graphistes qui concevaient ces manuels. Une fois les maquettes finalisées et validées, le Ministère lançait des appels d'offres pour le tirage et l'impression. Les manuels étaient ensuite distribués et vendus aux libraires.

La Charte a introduit deux principales nouveautés : la première consiste en la suppression du manuel unique. Désormais, pour chaque discipline et niveau donné, il existe une multiplicité de manuels (entre 3 et 4), soit au total 390 manuels, selon le ministère. A partir du même programme, on conçoit plusieurs manuels avec des méthodes d'enseignement et d'apprentissage différentes. La seconde nouveauté apportée par la Charte nationale de 2000, c'est l'ouverture du marché de la conception du livre scolaire à la concurrence entre les éditeurs. Le ministère ne joue désormais qu'un rôle de superviseur et de régulateur du

¹ François Richaudeau , 1979, « conception et production des manuels scolaires, guide pratique » UNESCO.

² Dominique Borne, Le Manuel scolaire, rapport de l'Inspection Générale de l'Éducation Nationale (IGEN) au ministre de l'éducation nationale, Paris, La documentation française, 1998.

marché en question. Toutefois, les prix des livres scolaires demeurent réglementés par l'Etat et font toujours partie de la liste des produits et services dont les prix sont fixés par l'Etat.

En parallèle et depuis cette date, le Gouvernement n'a cessé d'engager des initiatives, stratégies et programmes d'urgence, en perspective de réformer le système d'enseignement national. Des étapes importantes ont été franchies, matérialisés par des réalisations majeures, telle que la revue des curriculums, l'adoption du livre multiple, la scolarisation obligatoire³ et la mise en place d'une batterie de mesures d'ordre social, revêtant un caractère incitatif destinées aux foyers issus de milieux sociaux défavorables, notamment à travers les programmes de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH)⁴ et Tayssir⁵.

Toutefois, les résultats de plusieurs enquêtes spécialisées, auxquelles le Maroc participe, notamment PIRLS⁶, PISA⁷ et TIMSS⁸, sont alarmants et ne reflètent guère les efforts consentis.

En 2021, le Maroc a été classé 56^{ème} sur 57 pays participant à la cinquième édition de l'étude internationale sur le progrès en littérature (PIRLS). Selon les résultats de cette édition, 59% des élèves marocains se situent en dessous du niveau minimum de maîtrise de la lecture. Le score moyen obtenu par le Maroc, 372 points, présente un écart de 128 points par rapport à la moyenne internationale fixée à 500 points⁹.

Le Maroc participe également, et ce depuis 2018, à l'enquête PISA, réalisée par l'OCDE, visant les jeunes de 15 ans scolarisés au moins en 7^{ème} année, avec un échantillon de 73.218 élèves répartis sur 180 établissements, le Maroc est classé à la 75^{ème} place sur les 79 pays participants.

D'autres indicateurs, non moins réjouissants, concernent l'abandon scolaire ou encore l'absentéisme des enseignants.

³ L'année scolaire 2018-2019 a enregistré une hausse du taux de scolarité de 99,7% pour les enfants entre 6 et 11 ans (Rapport annuel sur l'état des droits de l'homme au Maroc en 2022, Conseil National des Droits de l'Homme-CNDH, Octobre 2022).

⁴ L'opération dite « Un million de cartables ».

⁵ Le programme Tayssir des transferts monétaires conditionnels a été mis en place en 2008 par le MEN et s'inscrit dans le cadre des efforts du Gouvernement, visant limiter la déperdition scolaire, à travers un appui financier aux familles pauvres, en leur versant de façon régulière une bourse de scolarité. Le coût total des transferts monétaires au titre de l'année scolaire 2020-2021 a atteint 2 297 409 752,50 DH (RAPPORT ANNUEL DU PROGRAMME TAYSSIR Au titre de l'année scolaire 2020-2021, juillet 2022- MEN).

⁶ Le PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) de l'IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) est un programme international d'évaluation continue des résultats en lecture des élèves au cours de leur quatrième année de scolarité, une étape importante dans leur développement en tant que lecteurs. À ce stade de leur éducation, les élèves ont généralement appris à lire et sont en mesure de lire pour apprendre. Réalisé tous les cinq ans depuis 2001, le PIRLS est reconnu comme la norme mondiale pour évaluer les tendances en matière de réussite en lecture en quatrième année.

⁷ PISA (Programme for international student assessment) ou « Programme international pour le Suivi des Acquis des élèves » est une étude que mène l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économique) depuis les années 2000, à fréquence triennale, réalisée auprès des élèves de 15 ans au sein des pays membres de l'OCDE et de plusieurs pays partenaires, dont le Maroc. Elle vise à déterminer dans quelle mesure les élèves ont acquis, au terme de la scolarité obligatoire, les savoirs et savoir-faire nécessaires à leur pleine participation à la « société de la connaissance ». Les enquêtes PISA évaluent la compréhension de l'écrit, les mathématiques et les sciences ; lors de chaque cycle de l'enquête, une des trois disciplines est érigée en tant que domaine majeur.

⁸ Tendances dans l'étude des mathématiques et des sciences. Il s'agit d'une étude comparative qui mesure le niveau des connaissances scolaires des élèves de CM1 et de 4e en mathématiques et en sciences. Son objectif est d'interpréter les différences entre les systèmes éducatifs pour améliorer l'enseignement et l'apprentissage.

⁹ <https://www.mapexpress.ma/ar/actualite/مجتمع-وجهاات/الإعلان-عن-النتائج-العامة-للتلاميذ-ال-الإعلان-عن-النتائج-العامة-للتلاميذ-ال-مجتمع-وجهاات/>

Malgré les différents leviers sociaux mis en place par l'Etat en vue de juguler le phénomène de décrochage scolaire, les chiffres restent alarmants. En effet, durant l'année scolaire 2021-2022, 331.558 élèves ont quitté les bancs de l'école¹⁰. Cette situation est d'autant plus accentuée par les résultats de l'indicateur LAYS¹¹, précisant que le nombre d'années d'apprentissage effectif pour les élèves marocains est de 2,6 ans, alors que cette durée dépasse 11 ans dans les pays développés¹².

Selon le rapport de la Cour des comptes, au titre de l'année 2021, l'absentéisme des enseignants constitue un facteur majeur ayant un impact direct sur la scolarisation des élèves. Le nombre d'absences d'enseignement perdues pour les élèves est passé de 117.323 jours pour l'année scolaire 2016-2017 à 207.463 jours en 2020-2021. Le taux d'absentéisme le plus haut a été enregistré dans le cycle primaire, suivi du collégial et du qualifiant. Cet état de fait a eu pour conséquence une augmentation notable de la déperdition¹³.

La feuille de route établie par le MEN en 2022 fait état également d'une situation alarmante. Ainsi, en moyenne sept élèves sur dix, en fin du cycle d'enseignement primaire, ne maîtrisent pas la lecture de l'arabe et du français et ne sont pas en mesure de réaliser une simple opération de division. Or, il est désormais prouvé que le degré de maîtrise de lecture, au niveau du primaire notamment, produit des effets irréversibles sur le développement cognitif de l'élève tout au long de son parcours scolaire et affecte négativement son insertion socioéconomique à l'âge adulte.

Aussi et compte tenu de ce qui précède, la question centrale qui se pose dans le cas du présent avis. est de savoir si les mauvais scores des élèves marocains ainsi que les indicateurs alarmants de l'école marocaine ne résultent pas, entre autres, des choix et des programmes scolaires arrêtés en clos au sein du MEN et leur traduction en livres scolaires.

II. CONTEXTE GENERAL DE LA SAISINE D'OFFICE SUR LE LIVRE SCOLAIRE

1. Cadre juridique de la saisine d'office

Le Conseil de la concurrence se propose de réaliser, à travers une saisine d'office, un diagnostic de l'état du fonctionnement concurrentiel du marché du livre scolaire au Maroc, conformément aux dispositions suivantes du 3^{ème} et 4^{ème} alinéa de l'article 4 de la loi n° 20-13 relative au Conseil de la concurrence telle que modifiée et complétée :

“ Le Conseil peut, sur proposition de son rapporteur général, se saisir d'office de toutes les pratiques susceptibles d'affecter le libre jeu de la concurrence.

Il peut également, sur proposition de son rapporteur général, se saisir d'office des manquements aux engagements pris par les parties à une opération de concentration économique lorsque l'administration a évoqué la décision relative à ladite opération, ainsi

¹⁰ Rapport du CNDH, Op. cit.

¹¹ LAYS (Learning Adjusted Years of Schooling) est un indicateur développé par la Banque mondiale pour calculer la durée effective d'études, en ajustant le nombre d'années d'études effectives en fonction du volume d'apprentissage acquis. Les dernières statistiques relatives à cet indicateur remontent à l'année 2018.

¹² Rapport CNDH, Op. cit.

¹³ Rapport annuel de la Cour des comptes au titre de l'année 2021- Principaux axes, Décembre 2022.

que du non-respect des règles prévues par la loi sur la liberté des prix et de la concurrence concernant la notification des opérations de concentration économique et le respect des décisions prises par le conseil et l'administration en ce qui concerne lesdites opérations.

Le Conseil peut prendre l'initiative de donner un avis sur toute question concernant la concurrence. Cet avis est publié au « Bulletin officiel » pour être accessible au public.

Le Conseil peut également recommander à l'administration de mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'amélioration du fonctionnement concurrentiel des marchés.

L'administration doit communiquer au Conseil les mesures prises ou à prendre pour l'application de ses recommandations."

Ainsi et dans le cadre de la compétence du Conseil de la concurrence, l'analyse effectuée au niveau du présent avis se focalise sur l'examen des questions relatives au domaine de la concurrence, vu que l'évaluation des aspects pédagogiques et éducatifs ne rentre pas dans les prérogatives du Conseil. L'analyse concurrentielle ne négligera pas l'examen des croisements entre les deux conceptions, ainsi que l'impact direct et indirect des aspects de concurrence du point de vue pédagogique sur l'évolution de la concurrence au niveau du marché du livre scolaire.

2. Consistance de la saisine d'office

Le marché du livre scolaire au Maroc fait face à plusieurs contraintes et challenges qui se sont accrus depuis l'avènement de la pandémie de Covid-19, se déclinant en partie par l'augmentation du coût de revient du livre scolaire notamment en raison de l'accroissement des prix des intrants (papier, énergie, transport...), sans que ces hausses n'aient été répercutées sur les prix de vente du livre scolaire dont les prix continuent d'être fixés dans un cadre relativement régulé et qui n'a pas été révisé depuis 2002.

A cela s'ajoute une vraie crise d'adaptation du secteur, provoquée par l'arrivée massive du digital et du numérique qui ont bouleversé les modèles économiques des opérateurs.

Ainsi les principales problématiques de concurrence que soulèvent le marché du livre scolaire au Maroc sont les suivantes :

- Le niveau de concentration du marché qui reste élevé malgré la multiplicité apparente des acteurs. En effet, il est fort probable que les constats effectués par le Conseil de la Concurrence en 2009 n'ont pas beaucoup changés. A ce sujet, il y a lieu de rappeler que lors de l'instruction d'une demande d'avis émanant du Premier ministre sur la situation de la concurrence sur le marché du livre scolaire, le Conseil a relevé dans son avis n°5/2009 du 7 septembre 2009 *« l'existence de plusieurs liens juridiques et économiques, horizontaux et verticaux entre des maisons d'édition, imprimeries et librairies ayant participé aux appels d'offre portant sur la conception et la production des manuels scolaires », et avait conclu que « la plupart des maisons d'édition, imprimeries et librairies sont gérées par les mêmes personnes ou appartenant à des personnes liées par des relations commerciales et parfois familiales.. ».*

Cette agrégation, bien que non interdite *per se* en droit de la concurrence, peut avoir une influence négative sur l'indépendance des offres que présentent ces maisons d'édition à participations et actionnariat croisés dans le cadre des appels d'offre organisés par le ministère de tutelle, et induire le maître d'ouvrage (ministère de tutelle) en erreur quant à la pluralité et indépendance des offres présentées par les différentes maisons d'édition participantes. Cette pratique reste propice aux offres de complaisance entre soumissionnaires et de partage de marché, notamment par le mécanisme de la sous-traitance ;

- Une ouverture partielle et timide du marché de livre scolaire en amont à la concurrence au niveau de l'édition. Cette ouverture a été suspendue en 2008, puisque depuis cette date, aucun appel à la concurrence n'a été lancé par le Ministère, sauf ceux concernant certaines révisions des contenus de ces livres (changement de la Constitution en 2011, recensement de la population 2014 ...). Ainsi et d'après certains professionnels du secteur, ce sont presque les mêmes éditeurs avec qui le Ministère continue de travailler à date d'aujourd'hui, ce qui a créé de véritables situations de rentes pour ces éditeurs ;

- Les prix des livres scolaires fixés par l'Etat n'ont pas été révisés depuis 2002 et ne tiennent plus compte de la flambée des prix des intrants enregistrée ces derniers temps. Ces prix ne reflètent plus la réalité du marché et peuvent donner lieu à des comportements déviants dans toute la chaîne de production du livre scolaire ;

- La prise en charge par l'Etat du coût d'acquisition des livres scolaires dans le cadre de l'opération « Un million de cartables » financée par les deniers publics via l'INDH, représente une manne importante qui a atteint 550,5 millions de DH au titre de l'année scolaire 2022-2023 et qui a bénéficié au secteur de l'édition et de l'imprimerie. Dans ce cadre, il serait intéressant d'examiner le processus de mise en concurrence de ces opérateurs et d'évaluer, dans quelle mesure, ce segment d'activité subventionné indirectement par l'Etat impacte le libre jeu de la concurrence dans le marché du livre scolaire ;

- Le modèle économique actuellement retenu pour le livre scolaire n'a pas permis le développement d'une véritable industrie du livre scolaire au Maroc, puisqu'environ 40% à 60% des livres scolaires continuent d'être imprimés à l'étranger (Espagne, Italie, Egypte...) ;

- L'existence d'une dualité de traitement entre le segment du livre scolaire de « base » destiné aux écoles publiques et privées marocaines et celui destiné aux écoles privées et aux missions étrangères dit « adapté ou parallèle ». En effet, alors que le premier est soumis à une réglementation pointue au niveau économique, notamment par les prix et le processus de mise en concurrence, le second n'est soumis aucune contrainte et son circuit de commercialisation, de diffusion et de distribution reste libre, notamment au niveau des prix avec une grande différence entre ces derniers et ceux applicables au niveau du livre scolaire de base destiné aux écoles publiques et privées marocaines ;

- La régulation du marché du livre scolaire est fortement imprégnée par une culture administrative qui sacrifie l'innovation et la créativité sur l'autel des procédures de services administratifs nombreux et prolifiques ;

- Les évolutions des conditions du marché du livre scolaire dans notre pays ne correspondent plus à celles qui ont justifié sa réglementation par l'Etat en 2002. En conséquence, une évaluation de la situation actuelle de ce marché à l'aune des dispositions de l'article 3 de la loi n° 104-12 sur la liberté des prix et de la concurrence, telle que modifiée et complétée, s'impose et ce, pour identifier les voies et les pistes à même de redynamiser son fonctionnement concurrentiel.

A cet effet, il sera procédé à l'examen des principaux axes suivants :

- Analyse du cadre législatif et réglementaire du marché du livre scolaire ;
- Analyse de la procédure d'évaluation et d'approbation du livre scolaire ;
- Présentation et analyse de l'écosystème du livre scolaire au niveau national ;
- Analyse de la structure de l'offre et de la demande, ainsi que du niveau de concentration du marché du livre scolaire ;
- Analyse du fonctionnement concurrentiel du marché au niveau de toute la chaîne de production du livre scolaire ;
- Analyse de la structure du prix du livre scolaire et des éléments qui le compose ;
- Etude comparative basée sur un benchmark international ;
- Formulation de recommandations susceptibles d'apporter une dynamique au fonctionnement du marché du livre scolaire dans le respect des règles de la concurrence.

3. Actes d'instruction

La préparation du présent avis du Conseil a suscité la tenue de plusieurs séances d'auditions avec les différents intervenants sur le marché du livre scolaire au Maroc, parmi les institutions et administrations publiques, les associations professionnelles, les fédérations de protection des consommateurs, ainsi que les principaux acteurs de la chaîne de valeur du marché (éditeurs, importateurs, imprimeurs, distributeurs, libraires).

Les services d'instruction ont tenu au total 22 auditions avec les parties prenantes ci-après :

- Ministère de l'Education nationale, du Préscolaire et des Sports (Cabinet du ministre ; Direction des curricula ; Direction de la coopération et de la promotion de l'enseignement scolaire privé),
- Académie régionale d'éducation et de formation de Rabat-Salé-Kénitra ;
- Académie régionale d'éducation et de formation de Casablanca-Settat ;
- Académie régionale d'éducation et de formation de Marrakech-Safi ;
- Conseil Supérieur de l'Education, de la Formation et de la Recherche Scientifique ;
- Ministère des Finances (Direction de la Concurrence, des Prix et de la Compensation, Administration des Douanes et Impôts Indirects) ;
- Ministère de l'Intérieur (Coordination Nationale de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain) ;
- Association marocaine des éditeurs – Casablanca ;
- Association des Libraires Indépendants du Maroc (ALIM) – El Jadida ;

- Association Marocaine des Libraires ;
- Fédération Nationale de Protection du Consommateur – Kénitra
- Ordre National des Associations de Protection des consommateurs – Agadir
- Centrale de Diffusion et de Promotion du Livre (CDPL) – Casablanca
- Société d'édition et de diffusion Al Madariss- Casablanca
- Société de diffusion SOCHEPRESS Culture & Education – Casablanca
- Kédémos Education Maroc – Casablanca
- Librairie Papeterie Nationale (LPN) – Mohammedia

4. Délimitation de l'objet de l'Avis : livre scolaire homologué et livre scolaire parallèle

Le livre scolaire couvert par le présent avis concerne les manuels scolaires dispensés pour les niveaux d'enseignement primaire, hors préscolaire, collégial et secondaire ainsi que les manuels dits parallèles destinés aux établissements de l'enseignement scolaire privé.

De plus, conviendrait-il de préciser que la notion du livre scolaire, au sens du présent avis, concerne spécifiquement le manuel scolaire destiné à l'apprenant et ne couvre pas le manuel scolaire pour le maître. Ce dernier, bien qu'il fasse l'objet également d'appel à la concurrence par le MEN selon les mêmes modalités que le livre scolaire pour l'élève, est mis gratuitement à la disposition des professeurs sur demande du MEN et rendu accessible à ces mêmes professeurs via une plateforme dédiée. Par conséquent, ce livre ne fait pas l'objet du présent avis.

III. DEFINITION DU LIVRE SCOLAIRE ET SES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES

1. Livre scolaire : concepts et définitions de base

Dans le présent avis les termes de « manuel scolaire » ou « livre scolaire » seront indistinctement utilisés puisqu'ils renferment tous les deux la même signification. Toutefois, il y a lieu de signaler qu'à l'origine, le concept du « manuel scolaire » a préexisté.

Selon la définition donnée par le dictionnaire Robert, le terme « manuel », provient du terme « *manualis* », qui est un adjectif du substantif « *manus* », lui-même comprenant le vocable « main ». Pour ce qui est du complément « scolaire », il renvoie aux lieux de l'enseignement. L'association de ces deux termes fait allusion à un livre de petit format que l'on peut tenir à la main dans un contexte scolaire¹⁴.

A ce sujet, il y a lieu de signaler que ce concept est évolutif et fait l'objet des débats permanents non seulement dans le monde académique, mais aussi politique et social. Au niveau académique deux définitions ont été retenues :

- Celle avancée par Renald Legendre¹⁵, selon laquelle le manuel scolaire peut être défini comme : « un ouvrage didactique d'un format maniable, qui donne une

¹⁴ Thèse de doctorat national en sciences du langage (Didactique des langues), Les manuels scolaires du français du primaire public au Maroc : état des lieux et perspectives, Hosnia CHOUKRI, 2018 (Université Ibn Tofail).

¹⁵ Renald Legendre, 2000, « Dictionnaire actuel de l'éducation », 2^{ème} édition Guérin Montréal Québec Canada (in Thèse précitée : Les manuels scolaires du français du primaire public au Maroc : état des lieux et perspectives, Hosnia CHOUKRI).

description détaillée d'un processus de formation spécifique (comprenant la matière du sujet traité, les objectifs, les méthodes et moyens pédagogiques, les tests possibles, etc.) à l'intention du personnel de formation, le cas échéant, des stagiaires eux-mêmes ».

- Celle avancée par Xavier Rogers et François-Marie Gérard qui définissent ce concept de « manuel scolaire » comme « un outil imprimé, intentionnellement structuré pour s'inscrire dans un processus d'apprentissage, en vue d'en améliorer l'efficacité »¹⁶.

A cela, s'ajoute une définition issue du débat politique et social en France durant les années 1980, considérant comme livres scolaires, les manuels et leur mode d'emploi, ainsi que les cahiers d'exercices et de travaux pratiques qui les complètent ou les ensembles de fiches qui s'y substituent, régulièrement utilisés dans le cadre de l'enseignement et conçus pour répondre à un programme préalablement défini ou agréé¹⁷. Malheureusement, nous ne disposons pas au Maroc de cadre juridique définissant avec précision ce qu'on entend par manuel ou livre scolaire.

Compte tenu de ce qui précède et en guise de définition de synthèse, le manuel ou livre scolaire peut être défini comme tout support didactique appliquant les exigences d'un programme scolaire et se rapportant généralement à une méthodologie donnée, permettant, à travers les connaissances et les activités qu'il contient, de favoriser l'apprentissage¹⁸.

Comme mentionné dans le paragraphe précédent, le concept de manuel ou de livre scolaire se trouve intrinsèquement lié au programme et curriculums scolaires, à même de les confondre parfois.

Le concept de curriculum se réfère à une vision plus large qui dépasse celle du programme scolaire, dans la mesure où il comprend des aspects liés à la pédagogie, l'évaluation et les modalités d'apprentissage¹⁹.

La littérature existante sur le livre scolaire classifie ce dernier selon la fonction ou l'usage pour lequel il est destiné.

En effet, il y a lieu de distinguer entre les manuels conçus par leurs éditeurs pour un usage scolaire (cas du manuel scolaire proprement dit) et d'autres qui acquièrent cette fonction, en raison de leur utilisation récurrente dans un cadre scolaire, tels que les dictionnaires, par exemple.

Avec l'essor technologique que connaissent tous les secteurs économiques, le marché de l'édition connaît, à son tour, sa révolution numérique. Cette situation a permis de recourir à une nouvelle catégorisation du livre scolaire, dit numérique, et qui constitue le corollaire du livre scolaire papier.

L'introduction du numérique n'est pas sans bouleverser le paradigme actuel bâti sur le modèle du livre scolaire classique, conçu sur support papier. Plusieurs réflexions et questionnements animent le débat sur l'adoption ou non de ce nouveau format du livre

¹⁶ Rogers et François- Marie Gérard, 2009, « Les manuels scolaires pour apprendre : concevoir, évaluer, utiliser », édition : De Beok Université, Bruxelles-Paris (*in*. Thèse précitée : Les manuels scolaires du français du primaire public au Maroc : état des lieux et perspectives, Hosnia CHOUKRI).

¹⁷ Décret n° 85-862 du 8 août 1985 pris pour l'application de la loi n° 81-766 du 10 août 1981 modifiée relative au prix du livre en ce qui concerne les livres scolaires, tel que modifié par le décret n° 2004-922 du 31 août 2004.

¹⁸ Hosnia CHOUKRI, op. cit. p. 27.

¹⁹ Hosnia CHOUKRI, op. cit. p. 27

scolaire, le remplacement intégral ou progressif du livre papier par le support numérique, les implications pédagogiques en termes d'apprentissage, etc.

La pénétration des supports numériques dans la vie quotidienne et notamment auprès de la jeunesse, à travers les consoles de jeux vidéo, les ordinateurs, smartphones et tablettes, constitue une ouverture inévitable vers des procédés d'apprentissage numérisés. D'ailleurs, l'usage de supports électroniques et numériques au sein des écoles ne cesse de se développer, prenant la forme de CD-Rom avec des contenus audio-visuels, calculatrices, tablettes, etc.

Au Maroc, le livre scolaire est du type classique, élaboré exclusivement sous format papier et ne comprend pas cette dimension numérique. Toutefois, la crise sanitaire récente liée à la pandémie du Covid-19 a permis de franchir la barrière numérique par le recours, à titre exceptionnel, à l'usage de procédés électroniques, notamment pour dispenser des cours à distance lors de la période du confinement.

2. Livre scolaire : Processus d'élaboration

Le livre scolaire revêt un caractère spécifique par rapport au livre culturel, dans la mesure où il doit obéir à des critères particuliers, liés à sa fonction, en tant qu'outil pédagogique. Son élaboration nécessite la mobilisation de plusieurs moyens : humains, techniques et financiers, et passe par des étapes clés, allant de la conception à l'utilisation.

Conception :

Il s'agit de la phase initiale du processus d'élaboration du livre scolaire. Cette opération consiste à constituer les équipes de pédagogues, didacticiens, enseignants et illustrateurs, parmi les ressources les plus expérimentées dans le domaine de l'enseignement, chargées de la production intellectuelle du contenu du projet du livre scolaire. Ces équipes travaillent de concert avec les responsables des programmes et les éditeurs pour répondre, le plus possible, aux exigences et objectifs fixés pour la réalisation d'un livre scolaire.

Edition :

Cette opération constitue une étape primordiale dans l'élaboration du livre scolaire. Il s'agit de transposer la conception formelle et technique du manuel, allant de la finalisation de la maquette à la diffusion du produit final, en passant par l'impression. L'édition mobilise des moyens importants, nécessaires pour la production matérielle du livre, en quantités demandées et selon des caractéristiques techniques déterminées.

Évaluation :

La mise sur le marché du livre scolaire, plus précisément entre les mains des apprenants, est précédée d'une évaluation de son contenu et des exigences de qualité définies par les cahiers des charges. Cet examen est souvent réalisé sur un prototype du projet de livre en question. Cette étape connaît l'intervention d'évaluateurs n'ayant pas participé à l'élaboration du livre, choisis parmi les spécialistes du domaine de l'enseignement.

Le tableau ci-dessous résume les aspects de l'évaluation d'un manuel scolaire qui pourraient être déterminants de sa qualité:

Tableau n° 1: Aspects de l'évaluation d'un manuel scolaire²⁰

Aspects à évaluer	Questions posées
Contenu	<ul style="list-style-type: none"> · Les contenus correspondent-ils aux objectifs des programmes ? · Les contenus sont-ils exacts ? Précis ? Actualisés ? Variés ? · Contribuent-ils à susciter des attitudes sociales et morales positives et à développer des valeurs ? · La progression du contenu va-t-elle du simple au complexe ? · Les activités d'apprentissage, les expériences proposées aident-elles à renforcer l'apprentissage ? Sont-elles variées ? · Les concepts sont-ils clairement expliqués ? · Les contenus respectent-ils le principe de l'interdisciplinarité ? · etc.
Approche Pédagogique	<ul style="list-style-type: none"> · La méthode appliquée correspond-elle à une conception pédagogique éventuellement recommandée par les autorités éducatives ? · Le manuel propose-t-il des activités de recherche par l'élève: observations, enquêtes, informations ? · Les intérêts des élèves sont-ils tenus en compte pour stimuler l'apprentissage (thèmes variés, illustrations suggestives, etc.) ? · Le manuel présente-t-il des exercices d'apprentissage et des contrôles des acquisitions pour chaque séquence ? · Les exercices sont-ils formulés d'une manière claire et précise? Et peuvent-ils être un moyen d'évaluer l'apprentissage ? · Sont-ils préparés de manière que l'élève puisse vérifier par lui-même ses progrès, ses réussites (Par exemple, réponse en annexe de l'ouvrage, pistes de solutions proposées) ? · etc.
Rédaction	<ul style="list-style-type: none"> · Le manuscrit montre-t-il clairement l'existence d'une organisation logique de la rédaction ? · La longueur des séquences est-elle en accord avec l'importance des thèmes traités ? · Le langage du manuel est-il facile à comprendre et adapté au niveau des élèves auxquels il est destiné? · Le vocabulaire spécifique est-il utilisé en donnant des définitions des mots nouveaux ou peu connus des élèves ? · La signification du texte est-elle claire et facile à comprendre ? · La ponctuation, dans le texte, est-elle toujours justifiée ? · Le résumé est-il placé au début ou à la fin du chapitre ? Est-il clair, concis et en accord avec les aspects importants du texte ? · Le style est-il sobre, efficace ou présente-t-il trop d'énumérations, d'imprécision, d'effets de langage ? · La table des matières est-elle précise et détaillée ? · Des annexes, des index, un glossaire et une bibliographie sont-ils prévus et sont-ils présents ? · etc.
Illustrations	<ul style="list-style-type: none"> · Toutes les illustrations prévues dans le manuel sont-elles justifiées ? Ou sont-elles trop nombreuses ? · Correspondent-elles bien aux contenus des séquences où elles apparaissent ? Sont-elles claires et précises ? · Transmettent-elles des informations intéressantes, des représentations inconnues des élèves ou hors de leur milieu de vie ? · Les illustrations sont-elles suggestives et peuvent-elles susciter l'intérêt des élèves ? · Sont-elles correctement placées par rapport aux textes auxquels elles se réfèrent ? · Les titres et les légendes qui les accompagnent sont-ils clairs et précis ? Sont-elles numérotées ? · etc.

Source : Thèse doctorale- Les manuels scolaires du français du primaire public au Maroc : état des lieux et perspectives, Hosnia CHOUKRI- 2018.

²⁰ Tableau inspiré du guide méthodologique de Roger Seguin, 1989, « l'élaboration des manuels scolaires, guide méthodologique » Paris, UNESCO.

Utilisation :

Il s'agit de l'étape ultime où le livre scolaire est désormais un produit fini, ayant subi tous les contrôles nécessaires à son approbation. Le livre est ainsi mis à la disposition de l'utilisateur final (apprenant/enseignant), pour remplir sa fonction d'apprentissage, dans le cadre d'un programme et niveau donnés.

IV. UN CADRE JURIDIQUE DOMINE PAR LES DIRECTIVES ADMINISTRATIVES REGISSANT LE MARCHÉ DU LIVRE SCOLAIRE

1. Cadre juridique formé essentiellement par une réglementation foisonnante émanant du MEN

L'importance et la place du livre scolaire dans les politiques publiques en matière d'enseignement et d'éducation laissent supposer qu'il fait l'objet de lois spécifiques ou du moins fait partie intégrante des lois ayant trait à des domaines stratégiques pour l'avenir de notre pays. Or, force est de constater l'absence de loi spécifique régissant le livre scolaire ou de dispositions légales se rapportant à ce livre et mentionnées dans d'autres textes de lois. En effet, tout le référentiel juridique du livre scolaire relève du domaine réglementaire où le MEN joue un rôle clé à tous les stades de son élaboration et de sa diffusion comme il sera analysé plus loin dans le présent avis. Toutefois, ce cadre réglementaire est différent selon qu'il s'agisse du livre scolaire dit « officiel », ou « parallèle ».

1-1 Cas du livre scolaire dit « officiel »

Le livre scolaire destiné au programme du Ministère chargé de l'éducation nationale, dit manuel « officiel », n'est pas régi par un texte de loi propre définissant ses concours, ses fonctions, les rôles et les missions des intervenants dans son élaboration ainsi que les liens de ce livre avec les politiques publiques d'enseignement et de formation. En effet, le livre scolaire demeure encadré par une multitude de textes réglementaires disparates, prenant la forme, dans la plupart des cas, de décisions, de circulaires et de notes internes émanant du MEN, ou des académies régionales d'éducation et de formation y relevant. A titre d'exemple, on peut citer les décisions ministérielles de base régissant le livre scolaire à savoir :

- Décision du ministre de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique n° 080.21 du 29 juillet 2021 relative au nouveau programme scolaire du cycle d'enseignement primaire ;
- Décision du ministre de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique n° 044.18 du 31 décembre 2018 relative à l'adaptation des livres scolaires du cycle de l'enseignement primaire aux choix pédagogiques adoptés dans le cadre du programme de « Développement du modèle pédagogique » ;
- Décision du ministre de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique n° 267-21 du 26 février 2021 sur l'obligation de l'utilisation des normes marocaines et de l'impression au Maroc, s'agissant des cahiers et livres scolaires.

Ces textes réglementaires traitant directement du livre scolaire ne sont pas rendus publics, ni publiés au Bulletin officiel (BO).

A ce titre, il y a lieu de rappeler que ce n'est qu'en 2019, avec l'adoption de la loi-cadre n°51-17 relative au système d'éducation, de formation et de recherche scientifique²¹ que le livre scolaire a été couvert par des dispositions qui lui sont dédiées, précisément au niveau de son chapitre V consacré aux curricula, programmes et formations. En effet, l'article 28 de cette loi-cadre prévoit la création d'une commission permanente chargée du renouvellement et de l'adaptation continus des curricula, programmes et formations. Ce même article dispose que cette commission est appelée à établir des guides référentiels des programmes et formation et de veiller à leur actualisation et leur adaptation permanente aux évolutions pédagogiques modernes. Ces guides doivent tenir compte, notamment de la nécessité de révision, du renouvellement et d'adaptation permanente des manuels scolaires sur la base d'un système d'évaluation.

Cependant, le décret d'application fixant la composition et les modalités de fonctionnement de ladite commission permanente n'a reçu publication au BO qu'en 2021²². Depuis cette date, aucune réunion de cette commission n'a eu lieu.

Dans les faits, les manuels scolaires en vigueur, tous niveaux confondus, sont issus de la réforme engagée par le MEN à partir de l'année 2000, en application de la vision apportée par la Charte nationale d'éducation et de formation. Cette charte, qui n'a pas force de loi au sens juridique du terme, a mis fin à l'intervention directe du MEN dans l'élaboration et la conception du livre scolaire unique, pour lui confier un rôle de supervision de la production des manuels scolaires, sur la base de cahiers des charges précis, et d'approbation du contenu didactique, et ce, par le recours transparent à la concurrence des éditeurs, en adoptant le principe de la pluralité des références et des supports scolaires²³.

Ces cahiers de charges sont conçus à l'image de la documentation prévue par la réglementation des marchés publics. Il s'agit, en substance, d'un cahier des charges cadre et de cahiers de prescriptions spéciales précisant les aspects pédagogiques, didactiques et techniques à prendre en considération dans l'élaboration des projets de livres selon les spécificités requises par niveau et par matière.

1-2 Cas du livre scolaire dit « parallèle »

A la différence des livres scolaires homologués par le MEN, les livres "parallèles", destinés aux élèves de l'enseignement scolaire privé et ayant un caractère complémentaire²⁴ aux curricula officiels du MEN, ne font pas l'objet d'appels d'offres lancés par le MEN. Ces livres, dits également complémentaires, sont soumis à une procédure d'autorisation²⁵ allégée, postérieurement à leur élaboration par leurs éditeurs.

²¹ Dahir n° 1-19-113 du 09 août 2019 portant promulgation de la loi-cadre n°51-17 relative au système d'éducation, de formation et de recherche scientifique (Bulletin officiel, Edition générale, n° 6805 du 19 août 2019).

²² Décret n° 2-20-473 du 08 septembre 2021 fixant la composition et les modalités de fonctionnement de la commission permanente chargée du renouvellement et de l'adaptation des curricula et des programmes et des groupes de travail créés en son sein. (Bulletin officiel, édition générale, n° 7024 du 23 septembre 2021).

²³ Paragraphe 108 de la Charte Nationale d'éducation et de formation, Octobre 1999.

²⁴ Le programme du MEN demeure obligatoire au sein des établissements d'enseignement scolaire privé.

²⁵ Décision du ministre de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique du 15 octobre 2019 relative aux conditions et modalités d'autorisation et de contrôle de l'usage des livres scolaires parallèles.

Cette procédure du MEN conditionne l'apposition sur ces livres de la mention "Conforme aux programmes scolaires marocains", par le dépôt, par leurs éditeurs, de spécimen, aux services centraux du MEN, notamment la direction des curricula. Cette dernière soumet les dits projets de manuels à des comités scientifiques et pédagogiques spécialisés pour approbation. Ces comités peuvent exiger des modifications à introduire au niveau desdits projets, en vue de leur approbation. En cas de refus, les décisions desdits comités doivent être motivées. Les demandes d'approbation de ces livres sont déposées auprès du MEN au plus tard le 31 mars de chaque année, en vue de leur usage lors de la prochaine rentrée scolaire, soit à partir du mois de septembre de la même année.

A noter que préalablement à la mise en place de cette procédure, les éditeurs se contentaient de mettre ladite mention sur les manuels complémentaires qu'ils éditent, sans les soumettre à un processus d'approbation.

Malgré l'obligation d'un contrôle a priori de ces manuels, il a été constaté ces dernières années que certains titres comportent des contenus contraires au système de valeurs en vigueur dans l'école marocaine. Cela a poussé le MEN à prendre des mesures afin de rétablir la situation²⁶.

2. Cadre juridique encadrant le prix du livre scolaire

2-1 La législation sur la liberté des prix et de la concurrence

Rappelons que depuis la promulgation de l'ancienne loi n° 066-99 sur la liberté des prix et de la concurrence, remplacée par la loi n°104-12, en vigueur, le législateur a instauré le régime universel de la liberté des prix des marchandises, des produits, et des services comme, formant le cadre régissant les prix dans l'ensemble des secteurs de l'économie nationale.

Toutefois, pour des raisons socio-économiques et/ou exceptionnelles énoncées dans les articles 2, 3 et 4 de la loi n° 104-12 sur la liberté des prix et de la concurrence, des dérogations peuvent être admises à ce régime, moyennant la consultation préalable et l'avis favorable du Conseil de la concurrence.

Pour ce faire, une liste des produits, services et marchandises dont les prix sont fixés par les pouvoirs publics a été prévue. Cette liste comprend entre autres le livre scolaire soumis au régime de fixation des prix par l'Etat qui se fait via la commission interministérielle des prix instaurée par ladite loi.

En effet, l'article 2 de la loi n° 104-12 susvisée dispose qu'en dehors des cas où la loi en dispose autrement, les prix des biens, des produits et des services sont déterminés par le jeu de la libre concurrence. Toutefois, la dérogation à cette liberté demeure strictement encadrée.

Comme rappelé précédemment, une exclusion de certains services, produits et biens de ce principe de liberté de la concurrence, est réglementée en vertu d'un arrêté ministériel²⁷.

²⁶ Exemple de la correspondance du MEN n° 14-026 du 17 mars 2014 relative aux livres scolaires complémentaires utilisés dans l'enseignement scolaire privé.

²⁷ Arrêté du ministre délégué auprès du Chef du gouvernement chargé des affaires générales et de la gouvernance n° 1899-15 du 1^{er} juin 2015 fixant la liste des biens, produits et services dont les prix sont réglementés. (Bulletin Officiel (Edition générale) n° 6374 du 2 juillet 2015).

Il s'agit principalement de produits ou services de première nécessité, dont l'Etat accorde un intérêt particulier, pour le soutien des ménages, et parmi lesquels figure le livre scolaire. Ledit arrêté fixe la liste de ces produits et services, notamment de la farine nationale de blé tendre, du sucre, de l'eau et l'électricité, le transport routier de voyageurs, les médicaments et certains dispositifs médicaux.

Cette dérogation est étendue également aux secteurs ou zones géographiques où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole de droit, soit du soutien accordé par l'administration à certains secteurs ou produits à la production ou à la commercialisation, soit de difficultés durables d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires. Dans ce cas, les prix peuvent être réglementés par l'administration après consultation du Conseil de la concurrence²⁸.

La loi prévoit également, en cas de hausses ou baisses excessives des prix motivées par des circonstances exceptionnelles, une calamité publique ou une situation manifestement anormale du marché dans un secteur déterminé, l'intervention du Gouvernement, après consultation du Conseil de la concurrence, pour prendre des mesures temporaires pour une durée n'excédant pas six mois prorogeable une seule fois²⁹. Cette intervention a été observée lors de la période de gestion de la pandémie liée au Covid-19, notamment par la fixation temporaire des tarifs de tests de dépistage du virus Covid-19 réalisés par les laboratoires privés d'analyses médicales.

2-2 le rôle et les missions de la commission interministérielle des prix en matière de fixation des prix du livre scolaire

La Commission Interministérielle des prix est instituée en vertu du décret n°2-14-652 pris pour l'application de la loi sur la liberté des prix et de la concurrence, telle que modifiée et complétée³⁰. Elle est chargée, entre autres, de donner un avis sur les questions relatives à la réglementation des prix qui lui sont soumises, notamment pour le cas des biens, produits et services dont les prix sont réglementés.

Avant la réforme apportée par la charte de 2000 actant l'adoption de la multiplicité du livre scolaire, le prix des livres scolaires était toujours réglementé par le Gouvernement, donnant lieu, chaque année, à la publication d'un arrêté ministériel au BO, précisant pour chaque niveau scolaire, le prix de vente public du livre scolaire par matière.

Depuis l'année 2002, marquée par l'homologation de neuf manuels scolaires destinés à la première année du cycle d'enseignement primaire, et dont les prix ont fait l'objet de la publication du dernier arrêté en date³¹, aucun arrêté du genre n'a été adopté, en dépit des dispositions de la loi n° 104-12 précitée et des textes pris pour son application. La commission interministérielle des prix ne s'est jamais réunie pour décider des prix des livres scolaires édités postérieurement à 2002, soit plus de 380 titres homologués par le MEN et mis en vente selon une tarification sans fondement légal.

²⁸ Article 3 de la loi n° 104-12 sur la liberté des prix et de la concurrence, telle qu'elle a été modifiée et complétée.

²⁹ Article 4 de la loi n° 104-12 précitée.

³⁰ Décret n° 2-14-652 du 1er décembre 2014 pris pour l'application de la loi n° 104-12 sur la liberté des prix et de la concurrence, tel qu'il a été modifié et complété par le décret n° 2-23-273 du 2 kaada 1444 (22 mai 2023).

³¹ Arrêté du ministre de l'économie sociale, des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, chargé des affaires générales du gouvernement n° 1292-02 du 13 août 2002 fixant les prix de vente publics et les marges de commercialisation des livres scolaires.

Selon les propos recueillis auprès de certains départements ministériels siégeant au sein de cette commission, cette dernière a été considérée comme étant tombée en "désérence" administrative.

En raison de la hausse des prix des matières premières, déclenchée depuis la crise du Covid-19 et accentuée par le conflit en Ukraine, et sous l'insistance des éditeurs qui voulaient impacter cette hausse sur le prix des livres scolaires, inchangé depuis une vingtaine d'années pour certains titres, le Gouvernement a décidé en 2022, suite à la réunion la commission interministérielle des prix, d'octroyer une subvention exceptionnelle aux éditeurs.

Ainsi, le Gouvernement, au lieu d'autoriser une hausse du prix de vente du manuel scolaire, a fait le choix de procéder à une opération de subvention des éditeurs.

Cette décision³², à caractère ponctuel, prévoit l'instauration d'une subvention forfaitaire au profit de manuels scolaires destinés à l'enseignement primaire et secondaire collégial, produits au cours de l'année 2022 et dont la liste est arrêtée par le MEN.

Cette subvention est fixée à hauteur de 25% du prix de vente en vigueur, par manuel.

2-3 Le livre scolaire : un produit dont le prix est réglementé

Le livre scolaire étant l'un des produits figurant sur la liste des biens, produits et services dont le prix est réglementé. Les prix pratiqués des livres scolaires destinés à l'enseignement scolaire public sont ceux fixés en 2002³³. Ces prix sont considérés comme étant dérisoires, car ne reflétant pas la réalité du marché, avec des hausses significatives des matières premières, notamment le papier dont le prix a augmenté de plus de 100%.

Le maintien des livres scolaires destinés à l'enseignement scolaire public à des prix "bas", inchangés depuis les appels à concurrence entre 2002-2008, trouve son explication dans le caractère socio-économique que revêt le livre scolaire, en tant que produit de "première nécessité" qui, de plus est, figure parmi les produits dont le prix est réglementé.

Lors des auditions tenues avec un échantillon d'éditeurs, ces derniers ont soulevé cette problématique de prix comme étant un frein pour le développement du livre scolaire, notamment en termes de qualité (couleurs, nombre de pages, grammage du papier), par rapport au livre parallèle, physiquement et "esthétiquement" plus présentable.

Cela étant, cette situation semble ne pas perturber les équilibres économiques des éditeurs. Le nombre croissant des élèves, dans un marché concurrentiel figé, permet à ces éditeurs de profiter des économies d'échelles réalisées et de compenser également sur d'autres segments au sein du même marché, à savoir le livre scolaire parallèle. Ce dernier, bien que destiné aux élèves des établissements d'enseignement scolaire privés, dont le nombre

³² Décision conjointe du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'éducation nationale, du préscolaire et des sports n° 1/22 du 1^{er} août 2022 relative à l'instauration d'une subvention au profit des manuels scolaires produits au titre de l'année scolaire 2022-2023.

³³ Arrêté du ministre de l'économie sociale, des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, chargé des affaires générales du gouvernement n° 1292-02 du 13 août 2002 fixant les prix de vente publics et les marges de commercialisation des livres scolaires.

d'élèves est considérablement inférieur aux élèves du secteur public, son prix est nettement plus élevé que la moyenne des prix pratiqués sur les livres scolaires "publics".

Afin de contourner l'obstacle du prix inchangé du livre scolaire, il arrive que certains éditeurs proposent, aux élèves des établissements d'enseignement scolaire privé, des manuels scolaires de meilleure qualité (en termes de couleurs, de grammage du papier, de solidité de la jaquette) à des prix élevés.

V. UNE REGULATION ADMINISTRATIVE APPLIQUEE A DES AGENTS ECONOMIQUES OPERANT DANS LE MARCHE DU LIVRE SCOLAIRE

1-Examen des procédures d'appel d'offre destinées à la sélection des maisons d'édition en charge de l'élaboration des manuels scolaires

Depuis la réforme de 2000, insufflée par la charte nationale susmentionnée, instaurant le système de multiplicité des manuels, le MEN, qui avait pour mission initiale la conception et d'édition du livre scolaire, a opté pour un mécanisme d'appels à candidature destiné aux éditeurs pour établir des manuels livrés "clé en main", selon un cahier des charges spécifique, par matière et par niveau.

En effet, le MEN a procédé, progressivement entre 2002 et 2008, au lancement d'appels à candidature pour les différentes matières pour les niveaux d'enseignement primaire, collège et secondaire.

Selon les données fournies par le MEN, ces appels d'offres ont été caractérisés par la présentation de 1 242 projets dont 381 ont été retenus, soit une moyenne de 30,67%, comme montré dans le tableau ci-après :

Tableau n°2 : Nombre de livres scolaires homologués par année durant la période 2002-2008

Année	Nombre de livres homologués
2002	9
2003	57
2004	60
2005	93
2006	54
2007	81
2008	27
TOTAL	381

Source: MEN

1-1 Procédures d'évaluation et d'approbation

Comme évoqué précédemment, depuis la réforme de 2000, le MEN a procédé au lancement d'appels à candidatures destinés aux éditeurs en vue de concevoir et produire des livres scolaires, répondant aux exigences prévues par des cahiers de charges spécifiques établis par la direction chargée des curricula relevant dudit Ministère.

Ces appels à la concurrence sont régis par des cahiers des charges (cadre et spécifique) établis par le MEN. Les livres édités après la réforme et jusqu'en 2008, soit 381 manuels, ont été élaborés sur la base des cahiers des charges de 2003. Une réforme de ces cahiers des charges a été actée, à l'issue de l'avis du Conseil de la concurrence de 2009³⁴, en vertu de la décision du Premier ministre n° 3-01-10 du 07 janvier 2010 modifiant les cahiers des charges relatifs aux livres scolaires et portant organisation des commissions d'évaluation et d'homologation y relatives.

Une nouvelle version de ces cahiers des charges a été adoptée et des appels à la concurrence ont été lancés en 2011 pour la sélection de nouveaux projets de manuels scolaires. Toutefois, cette consultation a été suspendue sans motif par le MEN, bien que des projets aient été élaborés par les éditeurs et présentés aux commissions de sélection.

1-2 Homologation du livre scolaire

Les projets de livres scolaires déposés par les éditeurs sont soumis à un processus d'évaluation et de sélection par des commissions désignées à cet effet. Ces commissions veillent à examiner la conformité des projets soumis aux exigences et spécificités requises par les cahiers des charges. Elles peuvent, le cas échéant, recommander aux éditeurs d'introduire des modifications visant à améliorer la qualité du manuel. A l'issue de ce processus, les projets retenus reçoivent l'homologation du MEN. Seuls les livres homologués sont admis et mis en vente au public.

1-3 Suivi et contrôle du livre scolaire

Le MEN demeure la seule autorité compétente à assurer un suivi et un contrôle du marché du livre scolaire au Maroc, notamment en ce qui concerne le livre scolaire destiné pour le système d'enseignement scolaire public et édité sous sa supervision, dans le cadre des appels à la concurrence qu'il a lancés.

En dehors du contrôle a priori, encadré par les documents contractuels des appels à la concurrence et qui porte sur la validation des contenus des manuels et l'examen de leur qualité physique, le MEN s'assure, notamment à travers les AREF, de la disponibilité en quantités suffisantes des livres scolaires, pour répondre à la demande lors de la période de la rentrée scolaire.

L'article 36 du cahier des charges (version de 2003) impose à l'éditeur attributaire d'assurer la distribution du livre scolaire selon le calendrier prévu dans le cahier des charges, dans les différentes préfectures et provinces du royaume et en quantités suffisantes, selon la carte scolaire. L'éditeur est tenu également d'informer le Ministère du nombre des exemplaires mis à la disposition de ses distributeurs et représentants dans les différentes préfectures et provinces.

En cas de retard de distribution ou de baisse en quantités des livres scolaires sans motif valable, le MEN peut exclure temporairement l'éditeur défaillant à participer à un prochain appel à la concurrence pour une durée minimale de trois ans, sans pour autant être inférieure à un an³⁵.

³⁴ Avis du Conseil de la concurrence n°5/2009 du 7 septembre 2009

³⁵ Article 37 du cahier des charges cadre (version 2003).

2- Analyse des termes du cahier des charges (version 2003), comme outil de régulation du marché du livre scolaire

Le cahier des charges cadre de 2003 a constitué le principal moyen utilisé par le MEN pour « maîtriser » l'ouverture du marché du livre scolaire aux éditeurs privés. En effet, ce cahier précise les caractéristiques générales et didactiques permettant un usage facile du livre scolaire ainsi que les aspects liés à l'apprentissage et à l'exercice.

Il fixe également les caractéristiques techniques que doit revêtir le livre scolaire, notamment la qualité du papier, le nombre de pages, les couleurs utilisées, les caractères d'écritures, les images, dessins et graphes, la couverture et la technique de la reliure. Ces caractéristiques diffèrent, selon qu'il s'agisse du livre scolaire destiné à l'élève ou du guide de l'enseignant.

A l'instar du règlement de consultation dans les marchés publics, le cahier des charges cadre en question comporte l'ensemble des pièces à fournir par les éditeurs, le formalisme à observer par ses derniers dans le dépôt de leurs projets, ainsi que les règles régissant le processus de sélection des offres reçues.

En matière des prix de livre scolaire et conformément à l'article 28 du cahier des charges cadre, le MEN, en concertation avec les autorités gouvernementales concernées, fixe le seuil maximum du prix sur la base de la tendance générale des prix applicables pour les livres scolaires en vigueur, en s'appuyant sur une étude technique établie à cet effet. Un tableau fixant ledit seuil est annexé au cahier des charges³⁶.

L'article 30 dudit cahier des charges permet au concurrent dont le projet de manuel est homologué, de procéder à la distribution de son manuel selon le prix fixé et unifié dans les différentes régions du royaume et qui doit être imprimé sur le dos du livre de manière claire et indélébile, précédé de la mention "Prix de vente public" (PVP). Ce cahier des charges donne la possibilité aux éditeurs d'ouvrir la négociation du prix du livre scolaire, si cela s'avère nécessaire, et ce, après écoulement de deux ans suivant la première édition.

3- Une régulation administrative du marché du livre scolaire où le MEN joue un rôle clé

Le MEN est l'autorité administrative chargée, entre autres, de l'élaboration des manuels scolaires. En effet, le décret n° 2-02-382 du 17 juillet 2002 relatif aux attributions et à l'organisation du MEN précise, dans son article 12, que la direction des curricula, entité centrale dudit Ministère, est chargée, entre autres, d'établir les programmes scolaires dans les différentes matières scientifiques, littéraires et techniques et d'organiser l'opération de l'élaboration des manuels scolaires et de veiller à leur actualisation.

Investi de ces prérogatives, le MEN a assuré par le passé l'opération d'élaboration et de conception du livre scolaire, faisant sous-traiter uniquement son impression. Ce n'est qu'à partir de 2001, suite à la réforme actée par la charte nationale de l'éducation et de la formation, que le MEN a procédé au lancement d'appels à candidatures destinés aux maisons d'éditions, en vue de la production clé en main, de l'élaboration à l'impression, des livres scolaires.

³⁶ Annexe non consultée par les services d'instruction.

Ainsi, en tant que prescripteur d'ordre, il apparaît que le MEN a maintenu dans les faits et dans une logique purement administrative sous sa tutelle tout le processus d'élaboration du livre scolaire de la conception à la diffusion et la distribution, via des mécanismes de contrôles administratifs appliqués à des agents économiques, d'où les imperfections et les blocages qui caractérisent le marché du livre scolaire, qui semble devenir pratiquement figé.

4. Un mécanisme de régulation instable et imprévisible générant des stocks importants d'inventures de livre scolaire.

Comme mentionné précédemment, le MEN, au lieu de lancer de nouveaux appels d'offres, procède de manière ponctuelle, à raison d'une fois par an et par livre scolaire, à des modifications plus ou moins mineures, sur la base d'avenants adressés aux éditeurs concernés.

Ces révisions, plus ou moins importantes, entraînent nécessairement le changement de l'année d'édition du manuel et rendent obsolètes les livres scolaires de l'ancienne édition. Cette situation a pour conséquence directe l'annulation des stocks existants de l'ancienne édition, devenus non valables et ne pouvant être dispensés en classe.

Sur le plan pratique, cela se traduit par la génération chez les libraires d'énormes stocks de livres scolaires qu'ils ne peuvent pas écouler sur le marché. Les libraires déplorent une perte sèche et des fonds avancés qu'ils ne peuvent jamais récupérer. A cela s'ajoute la problématique de la gestion physique de ce stock, dont ils sont contraints de faire disparaître faute d'espace et en raison des risques potentiels qu'il génère.

A cela s'ajoute la non application des dispositions de la décision du Premier ministre du 07 janvier 2010, qui a prévu la revue des cahiers des charges relatives aux livres scolaires. La mise en œuvre de cette décision a donné lieu au lancement, en 2011, de nouveaux appels d'offres encadrés par une nouvelle version des cahiers des charges et qui n'ont jamais vu le jour, ce qui a obscurci davantage les horizons des éditeurs en les privant de toute prévision possible des activités de leurs entreprises.

VI. ANALYSE DU FONCTIONNEMENT CONCURRENTIEL DU MARCHÉ DU LIVRE SCOLAIRE

1. Définition du marché du livre scolaire

Rappelons tout d'abord que le livre ou manuel scolaire a été défini comme un ouvrage didactique ayant un format maniable et regroupant l'essentiel des connaissances relatives à un domaine donné. Il est destiné à être utilisé en classe comme support de cours avec l'aide directe ou indirecte d'un enseignant. A cet effet, il doit tenir compte du caractère progressif de l'apprentissage, notamment de l'âge des élèves et de leurs capacités cognitives.

En outre, en tant que composante centrale du curriculum scolaire, le livre scolaire doit définir en son sein les profils de sortie de chaque cycle et de chaque niveau et son contenu doit servir les objectifs de la formation souhaitée à un citoyen marocain sur la base d'un consensus national ayant trait à la mission et au rôle de l'école.

De ce qui précède, il y a lieu préciser que le marché du livre scolaire couvert par le présent avis concerne le marché national des manuels scolaires dispensés pour les niveaux d'enseignement primaire, hors préscolaire, collégial et secondaire, ainsi que les manuels dits parascolaires destinés aux établissements de l'enseignement scolaire privé.

Il sera ainsi procédé à l'analyse des caractéristiques de l'offre et de la demande sur ce marché tout en tenant compte de ses spécificités. Cette analyse sera complétée par une analyse du niveau de concentration sur ce marché ainsi que de la structure des prix des livres scolaires qui y sont pratiqués. Toutefois et pour mieux comprendre les spécificités de ce marché, une analyse préalable de l'ensemble de la chaîne des intervenants dans le processus d'élaboration des livres scolaires est nécessaire sans pour autant procéder à une segmentation plus fine de ce marché, puisque ces différentes composantes, à savoir l'édition, l'impression et la distribution, sont intrinsèquement liées et imbriquées dans la réalité. En effet, comme nous le verrons plus loin, les mêmes agents économiques peuvent être à la fois éditeurs, imprimeurs et distributeurs.

En conséquence, l'analyse sera focalisée principalement sur le segment de l'édition qui est la composante centrale de ce marché et dont dépend largement le reste de la chaîne d'élaboration du livre scolaire, tout en y intégrant accessoirement les autres segments connexes que sont l'impression et la distribution.

2. Analyse de la chaîne des intervenants dans le marché du livre scolaire

2-1 Rappel sur le développement du marché du livre scolaire issu de la réforme de la Charte Nationale d'Éducation et de Formation de 2000

A cet égard, il y a lieu de préciser que la réforme du livre scolaire s'est inscrite au cœur du processus de réforme du système éducatif en général. En effet, la charte nationale d'éducation et de formation de 2000, qui a été le cadre de référence qui a régi la réforme du système éducatif dans notre pays pendant deux décennies, s'est accompagnée d'un ensemble d'orientations générales qui a déterminé le cours de la réforme du livre scolaire et ensuite la naissance et le développement du marché y afférent. En effet, le paragraphe 108 de ladite Charte a consacré la pluralité des références scolaires comme un principe de base sur lequel doit se fonder l'élaboration des programmes et curricula scolaires. Ledit paragraphe a précisé également que la production des livres scolaires et des supports pédagogiques doit se faire dans le respect d'une concurrence transparente entre auteurs, créateurs et éditeurs, sur la base de cahiers de charges précis avec l'adoption du principe de pluralité des références et des moyens de soutien scolaire.

Ainsi, la charte nationale de l'enseignement et de la formation de 2000 a consacré une nouvelle phase qui rompt avec le système du livre unique, qui prévalait la standardisation du processus d'enseignement et d'apprentissage. Avant la phase de réforme, le contenu pédagogique du livre scolaire était préparé unilatéralement par les équipes d'auteurs rattachées au ministère de tutelle. Les maisons d'édition étaient chargées de l'édition, de l'impression et de la distribution dans le cadre d'appel d'offres organisés par le ministère de tutelle.

Après la réforme en 2002, il est devenu possible de soumettre le livre scolaire à la concurrence dans toutes ses étapes de conception, y compris la rédaction, l'édition, l'impression et la distribution, sur la base de cahiers de charges précisant les conditions et spécifications techniques, esthétiques et pédagogiques qui doivent régir le contenu pédagogique du manuel, en tenant compte des aspects organisationnels et juridiques qui régissent les processus d'impression, d'édition et de distribution.

De ce fait, la charte a introduit deux principales nouveautés : la première consiste en la suppression du manuel unique. Désormais, pour chaque discipline et niveau donné, il existe une multiplicité de manuels (entre 3 et 4 titres par matière et par niveau scolaire), soit au total 390 selon le ministère. A partir du même programme, on conçoit plusieurs manuels avec des méthodes d'enseignement et d'apprentissage différentes.

La seconde nouveauté apportée par la charte nationale a consisté à ouvrir le marché de la conception du livre scolaire à la concurrence entre les éditeurs. Le ministère de tutelle ne joue désormais qu'un rôle de superviseur et de régulateur. Toutefois, les prix des livres scolaires demeurent réglementés et font toujours partie de la liste des produits et services dont les prix sont fixés par l'Etat.

2-2 Le Ministère chargé de l'éducation nationale : Prescripteur du marché du livre scolaire

Au Maroc, l'élaboration des livres scolaires est soumise à la supervision et au contrôle direct de l'Etat, à travers le MEN. Cette supervision et ce contrôle consistent, pour le cas du livre scolaire destiné à l'enseignement scolaire public, en la sélection de projets de manuels dans le cadre d'appels à la concurrence lancés par le MEN et réalisés par les éditeurs.

Cette démarche est régie par des procédures de consultation publique, communément appelées "appels d'offres", encadrées par des cahiers de charges spécifiques dont les termes sont définis par les services du MEN et qui aboutissent, à la fin du processus de sélection, à l'homologation des livres admis et dont les projets ont été présentés par des éditeurs relevant du secteur privé.

Les livres parallèles, destinés à l'enseignement scolaire privé sont régis par une procédure plus souple qui consiste à approuver, par les services du MEN, l'apposition sur ces livres de la mention "Conforme aux programmes scolaires marocains". Concrètement, le dépôt de spécimen de ces livres, par leurs éditeurs, se fait dans un délai maximum ne dépassant pas fin mars de chaque année aux services centraux du MEN, notamment la direction des curricula. Cette dernière soumet lesdits projets de manuels à des comités scientifiques et pédagogiques spécialisés pour approbation.

Ces comités peuvent exiger des modifications à introduire au niveau desdits projets, en vue de leur approbation. En cas de refus, les décisions desdits comités doivent être motivées. Les demandes d'approbation de ces livres sont déposées auprès du MEN, au plus tard le 31 mars de chaque année, en vue de leur usage à partir de l'année scolaire suivante (à partir du mois de septembre de la même année).

A noter que préalablement à la mise en place de cette procédure, les éditeurs se contentaient de mettre ladite mention sur les manuels complémentaires qu'ils éditent, sans les soumettre à un processus d'approbation.

Malgré l'obligation d'un contrôle a priori de ces manuels, il a été constaté ces dernières années que certains titres comportent des contenus contraires au système de valeurs en vigueur dans l'école marocaine. Cela a poussé le MEN à prendre des mesures afin de rétablir la situation.

Compte tenu de ce qui précède, il apparaît clairement que le MEN joue un rôle prépondérant dans le fonctionnement du marché du livre scolaire en contrôlant l'accès en amont et en aval à ce marché, via les mécanismes des appels d'offre et de définition des termes des cahiers des charges du livre scolaire dits « officiels », et via les mécanismes d'approbation préalable et du contrôle sur le terrain des contenus des livres scolaires dits « parallèles ».

2-3 Les éditeurs : Principaux bénéficiaires de l'ouverture du marché du livre scolaire à la concurrence

Les éditeurs ou maisons d'édition représentent les concepteurs du contenu du livre scolaire. Ils proposent le contenu pédagogique de ce livre selon un cahier des charges détaillé, défini et émis par le MEN dans le cadre d'une procédure d'appel à la concurrence ou appel d'offres. Les propositions retenues se voient attribuer une référence d'homologation par les services du MEN. Le prix de vente de chaque ouvrage homologué est fixé par l'Etat. Cette phase est capitale pour déterminer la qualité et la pertinence du contenu pédagogique du livre scolaire. Elle mobilise en conséquence, les éditeurs et leurs équipes composées d'infographistes, illustrateurs, maquettistes, correcteurs, lecteurs, iconographistes, etc.

L'édition est représentée par une soixantaine de maisons d'édition (elles seraient au nombre de 70 selon l'Association Marocaine des Editeurs), constituées sous forme de Sociétés Anonymes (S.A) ou, pour la plupart d'entre elles, sous forme de Société à Responsabilité Limitée (SARL) et organisées au sein de trois associations professionnelles³⁷.

2-4 Des auteurs du livre scolaire composés essentiellement d'inspecteurs et de professeurs du ministère de l'Education (en activité et/ou en retraite)

Ce sont les véritables "créateurs" du livre scolaire, aux côtés d'autres intervenants (illustrateurs, infographistes et autres). Ils sont issus majoritairement du corps des inspecteurs et des professeurs relevant du MEN. Ces auteurs sont, en quelque sorte, les propriétaires du livre

³⁷ Il s'agit de :

- L'Association Marocaine des Editeurs (AME) ;
- L'Union professionnelle des éditeurs du Maroc (UPEM) ;
- L'Union des éditeurs marocains (UEM).

scolaire et sont liés aux éditeurs par des contrats de droits d'auteur³⁸. Le nombre de ces auteurs seraient, d'après l'Association Marocaine des Editeurs (AME), de l'ordre de 5 000 qui réalisent et conçoivent, en plus des livres scolaires, les ouvrages éducatifs préscolaire, et parascolaires.

Cette prédominance des corps des inspecteurs et professeurs du MEN, en activité et/ ou en retraite, dans la conception du livre scolaire et les liens qu'ils peuvent entretenir avec les maisons d'édition peuvent soulever des questions sur l'objectivité et la neutralité de ces derniers qui, dans certains cas, se trouveraient en position de juge et partie (concepteurs et évaluateurs-) des livres scolaires, ce qui peut se répercuter négativement sur la qualité de leurs contenus.

2-5 Des imprimeurs ne disposant pas des capacités d'impression suffisantes pour faire face à la forte demande coïncidant avec la rentrée scolaire

Une fois que l'offre retenue est validée par les services du Ministère de l'éducation, les éditeurs ne disposant pas de leurs propres imprimeries, consultent les différents imprimeurs et concluent des contrats avec eux portant sur les volumes à imprimer, les dates de livraison et les coûts d'impression. Cette étape est déterminante pour la planification de la production. En effet, la contractualisation préalable permet à l'imprimeur de sécuriser la matière première et le consommable, et aussi de déployer la production sur plusieurs mois.

Toutefois et devant les retards enregistrés dans la passation de commandes du MEN et en raison des coûts de production très serrés induits par des prix de vente publics fixés par l'État, restés inchangés depuis plus d'une vingtaine d'année, certaines maisons d'édition ont dû faire appel aux imprimeurs étrangers notamment espagnols et italiens. Les professionnels avancement le chiffre de 40 à 50% du total des livres scolaires qui sont ainsi imprimés annuellement.

En effet, selon ces professionnels, le nombre et la capacité de ces imprimeries restent insuffisants pour assurer un approvisionnement du marché en quantités satisfaisant la demande et dans les temps (en l'occurrence, avant la rentrée scolaire). Ils précisent que la validation des versions des manuels scolaires à imprimer annuellement se fait en retard. Ce retard se répercute sur l'importation, par les imprimeurs, des quantités de papiers nécessaires à l'avance et perturbe le calendrier des imprimeurs pré-engagés dans d'autres marchés.

Les imprimeurs du livre scolaire sont au nombre de 6 dont l'activité est consacrée à hauteur de 90% à ce livre et les 10% restants au livre dit « culturel ». A cela, il faut ajouter deux imprimeurs de journaux et de magazines, ainsi que deux autres imprimeurs de prospectus et de magazines commerciaux dont l'activité a été convertie à l'impression du livre scolaire durant la période de la Covid-19.

³⁸ Selon le cahier des charges cadre relatif à l'édition et l'élaboration des livres scolaires, les manuels homologués par le MEN sont soumis aux dispositions de la loi sur les droits d'auteur et droits voisins et des textes réglementaires applicables en la matière.

Tableau n° 3 : Liste des principaux imprimeurs du livre scolaire au Maroc

Les imprimeurs du livre scolaire au Maroc	
1	L'imprimerie Groupe Maroc Soir
2	L'imprimerie Idéale
3	L'imprimerie Ecoprint
4	L'imprimerie Rotacc
5	L'imprimerie Somagram
6	L'imprimerie Najah el Jadida
7	L'imprimerie Maarif el Jadida
8	L'imprimerie Afrique Orient
9	L'imprimerie Imarsi
10	L'imprimerie Fabricant du livre

Source : AME

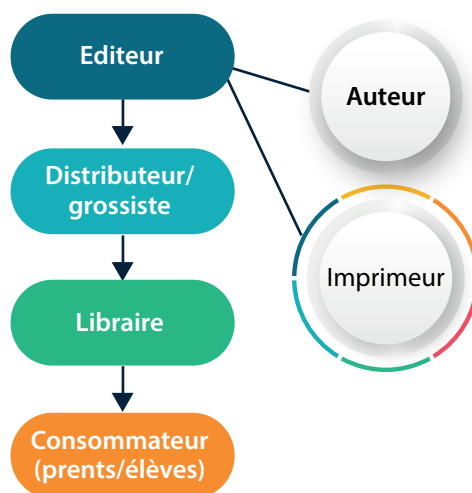
2-6 les grossistes, distributeurs et libraires : un réseau de distribution du livre scolaire relativement dense qui irrigue tout le territoire national

Une fois le livre scolaire imprimé, les éditeurs en assurent la distribution, soit par leurs propres moyens, soit en faisant appel à des distributeurs spécialisés pour distribuer les livres dans tout le Royaume chez les grossistes, demi-grossistes et les différentes librairies et les points de vente assimilés.

A la tête de ce réseau de distribution, se trouve les distributeurs/grossistes se fournissant directement chez les maisons d'édition, qui représenteraient une trentaine opérant sur tout le territoire national et dont plus du tiers se trouverait dans la ville de Casablanca. Ce réseau prend en charge le stockage et la logistique de distribution du livre scolaire qui se fait entre le mois d'août et septembre de chaque année au profit, soit des demi-grossistes, soit directement chez les librairies.

Selon l'AME, ce réseau comprend 3 000 libraires et points de vente assimilés dont 1 200 librairies répertoriées en tant que telle par les services d'impôt. Le reste est composé de librairies de quartiers et de kiosques non répertoriés, dont certaines ne sont actives que durant la période de la rentrée scolaire. Ainsi, il s'agit du dernier maillon de la chaîne par lequel le livre scolaire est mis à la disposition du consommateur final, à savoir l'apprenant/élève.

Schéma 1 : Chaîne des différents intervenants dans le marché du livre scolaire
outre le MEN



Source : Services d’instruction du Conseil

Dans la pratique, cette chaîne de valeur n’est pas systématiquement observée. En effet, dans certains cas, des éditeurs apparaissent à la fois des imprimeurs et des distributeurs, de même que les distributeurs/grossistes qui traitent parfois directement avec le consommateur final. C’est le cas notamment pour le livre scolaire où les écoles privées négocient directement avec les acteurs de l’amont de la chaîne du livre.

3. Analyse de l’offre sur le marché du livre scolaire

3-1 Une offre massifiée et subventionnée en partie par l’Etat

Il y a lieu de noter que le volume de la production annuelle du livre scolaire, tous niveaux scolaires et toutes matières confondues, varie entre 25 millions manuels, selon le MEN, et 30 millions manuels, d’après l’AME, soit 3 à 4 livres en moyenne par an et par élève.

Ces quantités imprimées annuellement et vendues en quasi-totalité, génèrent un chiffre d’affaires du marché du livre scolaire estimé à 400 millions de dirhams, selon l’AME. A ce chiffre, il y a lieu d’ajouter, le chiffre d’affaires généré par les livres parascolaire et culturel et qui s’élève en totalité à environ 800 millions de dirhams toujours selon la même association. Cependant et selon certains professionnels, ce chiffre serait de 1,2 milliards de dirhams. Le livre scolaire représente ainsi plus de la moitié du chiffre d’affaires réalisé.

Selon les professionnels du secteur, une bonne partie de cette manne échappe toutefois à l’industrie nationale d’imprimerie, puisque 40 à 50% de la production est sous-traitée à l’étranger, notamment en Espagne et en Italie³⁹.

³⁹ En raison de la crise économique liée à la pandémie de la Covid-19, le MEN a imposé aux éditeurs d’assurer l’impression du livre scolaire au niveau national (Note du Ministre de l’éducation nationale, de la formation professionnelle, de l’enseignement supérieur et de la recherche scientifique n° 267-21 du 26 février 2021 sur l’obligation de l’utilisation des normes marocaines et de l’impression au Maroc, s’agissant des cahiers et livres scolaires).

Toutefois et de l'avis de ces mêmes professionnels, cette offre massifiée de livre scolaire s'est faite au détriment de la qualité de ces livres : un grammage du papier réduit, une surcharge des pages, la qualité des pages de couverture, etc. En effet, et en raison de l'augmentation continue des coûts des intrants, notamment le papier dont les prix à l'importation a doublé en 2022/23 (plus de 103%), ces professionnels ont « rogné » sur la qualité des livres, puisqu'ils ne pouvaient pas répercuter ces hausses dans leurs coûts de production du fait que les prix de vente publics sont restés inchangés depuis plus de 20 ans.

Cette situation a conduit également les maisons d'édition à vouloir, et parfois à tout prix, augmenter les volumes de production pour bénéficier des effets d'échelle qu'elles occasionnent en termes de marge, d'où la pratique du livre à un seul usage dont la destruction est « programmable ». Ces livres, contenant des exercices à faire, deviennent inutilisables dès lors qu'ils sont remplis par les élèves. Cette pratique aggravée par la mauvaise qualité du papier utilisé a transformé le livre scolaire de produit culturel en un produit commercial « jetable » une fois « consommé ».

Toutefois, la hausse des prix des matières premières, notamment le papier comme signalée précédemment, déclenchée par la reprise économique post-Covid-19 et accentuée par le conflit en Ukraine, a conduit les éditeurs à vouloir impacter cette hausse sur le prix des livres en brandissant la menace de cesser leur production et donc perturber toute la chaîne d'approvisionnement du pays en ces livres à la veille de la rentrée scolaire 2022-2023.

Suite à quoi, le Gouvernement a décidé, en 2022, d'octroyer une subvention exceptionnelle aux éditeurs. Cette décision prévoit l'instauration d'une subvention forfaitaire au profit des manuels scolaires destinés à l'enseignement primaire et secondaire collégial produits au cours de l'année 2022 et dont la liste est arrêtée par le MEN. Cette subvention a permis de limiter la hausse des prix des livres scolaires à seulement 25% de leurs prix de vente publics qui a été supportée par le budget de l'Etat et ce, pour maintenir ces prix inchangés.

L'enveloppe budgétaire réservée à cette opération a été fixée à 101 millions de dirhams dont plus de 97 millions ont été effectivement dépensés. A ce sujet, les professionnels auditionnés ont été unanimes pour revenir à la charge et demander au Gouvernement de reconduire cette subvention au titre de la présente année scolaire (2023-2024), puisqu'ils estiment que les conditions de marché en 2023 sont les mêmes ou presque que celles ayant prévalu en 2022.

Ainsi, et dans l'hypothèse où le modèle économique actuel sous-tendant l'activité des maisons d'édition sera maintenu en l'état, il est fort probable que leur offre sur le marché ne sera possible que grâce aux subventions publiques. Cette dépendance aux subventions risque d'être accélérée dans le futur, vu l'importance des revenus procurés aux éditeurs par le livre scolaire comme mentionné plus haut, soit 400 millions de dirhams de chiffres d'affaires générés par le livre scolaire sur un total de 800 millions de dirhams.

3-2 une offre fragmentée et fortement régulée par l'Etat en amont et en aval d'un marché du livre scolaire entièrement verrouillé

Comme précédemment présenté, la mise sur le marché du livre scolaire se fait à travers une chaîne de valeur qui débute par l'édition et finit par la mise en vente du livre chez le libraire. L'essentiel du travail de cette chaîne de valeur se fait par l'éditeur qui gère la conception du contenu et du contenant du livre scolaire par niveaux scolaires, et par matières d'enseignement.

Toutefois, il y a lieu de noter qu'il n'existe pas au Maroc un statut juridique spécial régissant le métier d'éditeurs de livres, y compris pour le livre scolaire. Le marché de l'édition est ainsi composé d'éditeurs de livres toutes catégories confondues, dont certains d'entre eux font l'édition du livre scolaire en supplément. De ce fait, il est difficile de dénombrer ces derniers, sauf s'ils se manifestent lors de la soumission aux appels à la concurrence publics relatifs à la conception du livre scolaire.

Le tableau suivant indique le nombre total de projets de manuels scolaires soumis suite aux appels à la concurrence lancés entre 2002 et 2008, soit 1 242 projets pour 381 appels d'offres, ce qui représente un taux d'admission de presque 31%. Cependant, le tableau ci-dessous n'indique pas le nombre des éditeurs participant aux appels à la concurrence.

Tableau n° 4 : Taux de participation aux appels à la concurrence pour l'édition de livre scolaire 2002-2008

Niveau scolaire	Nombre de projets soumis	Nombre de projets retenus	Années
1 ^{ère} année Primaire	85	-	2002-2003
2 ^{ème} année Primaire	90	-	2003-2004
3 ^{ème} année Primaire	102	-	2004-2005
4 ^{ème} année Primaire	75	-	2003-2004
5 ^{ème} année Primaire	96	-	2004-2005
6 ^{ème} année Primaire	108	-	2005-2006
Total du primaire	556	116	
1 ^{ère} année collège	86	-	2003-2004
2 ^{ème} année collège	90	-	2004-2005
3 ^{ème} année collège	86	-	2005-2006
Total du collège	262	87	
Tronc commun	142	-	2005-2006
1 ^{ère} année baccalauréat	134	-	2006-2007
2 ^{ème} année baccalauréat	148	-	2007-2008
Total du Lycée	424	178	
Total	1 242	381	
Pourcentage	100 %	30,67 %	

Source : Services d'instruction du Conseil de la concurrence à partir de statistiques du MEN

A titre indicatif et selon les statistiques du MEN, l'année 2011 a connu le lancement de nouveaux appels d'offres en application de la décision du Premier ministre du 07 janvier 2010 disposant de la revue des cahiers des charges relatifs aux livres scolaires. La consultation de 2011, axée sur les livres scolaires destinés au cycle primaire, a permis d'enregistrer la participation de 68 éditeurs dont 25 nouveaux acteurs, comme le montre le tableau ci-dessous, ce qui suppose, après déduction du nombre des nouveaux participants lors de la dernière consultation, que le nombre de concurrents ayant participé aux appels d'offres entre 2002 et 2008 est de 43 éditeurs, dont 36 seulement ont été déclarés adjudicataires.

Tableau n° 5 : Participation globale des éditeurs à la consultation du MEN en octobre 2011

Nombre total des éditeurs participants	Membres de l'Association Marocaine des Editeurs	Éditeurs Indépendants	Éditeurs étrangers
68	36	29	3
Taux de participation	52,94 %	42,65 %	4,41 %

Source : MEN.

Ces éditeurs, au nombre de 68, ont été représentés par les sociétés suivantes :

Tableau n°6: Maisons d'édition participants aux appels d'offres - octobre 2011

	Maison d'édition	Membre de l'AME	Editeur Indépendant	Date de participation
1	« المكتبة الوراقة الوطنية »	X		17 octobre 2011
2	« نادية للنشر »		X	
3	« مكتبة الأشبال »	X		
4	« مكتبة الأمة »	X		
5	« منشورات القصر »	X		
6	« مكتبة عكاظ الجديدة »		X	
7	« منشورات عكاظ »		X	
8	« دار اليمامة للتوزيع والنشر »		X	
9	« دار نشر المعرفة »	X		
10	« سمير اديستون »		X	
11	« شركة الكرباوي للتوزيع »		X	
12	« مطبعة بني ايزنسان »		X	
13	« أنتركراف »		X	
14	« مكتبة السلام الجديدة »	X		
15	« الدار العالمية للكتاب »	X		
16	« طوب إديسيون »	X		
17	« شركة سوشبريس »	X		
18	« الشركة العامة للكتاب »	X		

19	الشركة المغربية بتوزيع الكتاب «صوماديل»	X	
20	«الدار المغربية للكتاب»	X	
21	«الشركة الجديدة دار الثقافة»	X	
22	«الناشر الأطلسي»	X	
23	«إفريقيا الشرق»	X	
24	«مكتبة دار الأمان»		X
25	« دار الناشر المغربية»	X	
26	«إديسوفت»	X	
27	«مكتبة المدارس»	X	
28	«شركة النشر والتوزيع المدارس»	X	
29	«مكتبة العلوم»	X	
30	«مكتبة الرشاد»	X	
31	«دار الرشاد الحديثة»	X	
32	«دار الرسالة للنشر والتوزيع»		
33	«الرسالة»	X	
34	«دار التجهيز»	X	
35	«العمل التربوي للتربية والتكوين» (APEF)»		X
36	«إديت كونسلتينغ»	X	
37	«شركة المناهل الثقافية»		X
38	«صوماكرام»	X	
39	«مطبعة النجاح الجديدة»	X	
40	«مطبعة النجاح الجديدة II»	X	
41	«المسار للنشر»		X
42	«PIROUETTE»		X
43	«دار التجديد»	X	
44	«مطبعة المعارف الجديدة»	X	
45	«IDEALE»		X
46	«مطبعة صناعة الكتاب»		X
47	«Edition Vision»		X
48	«مكتبة دار الفضيلة»		X
49	«دار إحياء العلوم الزاهرة»		X
50	«APOSTROPHE»		X
51	«الشركة الجديدة دار إحياء العلوم»	X	
52	«مطبعة دار إحياء العلوم الحديثة»		X
53	«مكتبة التراث العربي»	X	
54	«إمارسي»	X	
55	«دار السلمي الحديثة»	X	
56	«الشركة المغربية لوسائط الاتصال»		X
57	«مركز التوزيع ونشر الكتاب»		X

18 octobre 2011

58	«مكتبة الشروق»		X	19 octobre 2011
59	«مكتبة المعارف»	X		
60	«Academia Media Learning»		X	20 octobre 2011
61	«شركة الرسالة»		X	
62	«FUTURE VISION»		X	
63	«AC COMM»		X	21 octobre 2011
64	«دار النشر أبي رقرق»		X	
65	«فضاء الفن والثقافة»		X	
66	«دار إقرأ»		X	
67	«NEZARGAPHE»		X	
68	«CODEPRINT»		X	
Total		36	32	
Total général		68		

Source : MEN

Toutefois, cette opération, tant attendue non seulement par les différents acteurs du secteur de l'édition mais également par le corps enseignant et par les parents d'élèves, a été suspendue *in extremis* par décision du MEN. Selon les déclarations recueillies de certains éditeurs, l'annulation de cette opération a engendré des pertes financières conséquentes.

L'AME affirme qu'au titre de l'année 2022-2023, l'effectif total des maisons d'édition de livre au Maroc (excluant les tous petits éditeurs) est d'environ 70, regroupées au sein de trois associations professionnelles. Parmi elles, 41 maisons d'édition actives dans le secteur du livre scolaire, dont 23 sont membres de l'AME.

Ainsi, il apparaît clairement que par ce mécanisme d'appels à la concurrence resté inopérant depuis 2008, le marché de l'édition des livres scolaires a été complètement verrouillé en amont et a permis aux mêmes maisons d'édition de bénéficier d'une véritable position de rente depuis plus de vingt ans. Ceci a pour conséquence de neutraliser les effets bénéfiques d'une concurrence saine et loyale, en incitant les éditeurs à la recherche voire le développement de leurs positions rentières au détriment de la recherche d'innovation ou de créativité pour développer leurs activités.

Le même constat a été fait en aval du marché du livre scolaire. En effet, la mise en œuvre de la multiplicité du livre a été confrontée à un manque de visibilité quant aux critères à retenir en matière de choix du manuel scolaire à adopter par des établissements d'enseignement scolaire.

En d'autres termes, quel manuel choisir pour l'enseignement d'une matière donnée dans un niveau déterminé, alors qu'il existe parfois quatre manuels homologués par le MEN pour une même matière du même niveau scolaire?

La réponse à cette question, et par conséquent le choix des livres scolaires appropriés, revient en principe aux conseils d'enseignement institués au sein de chaque établissement d'enseignement public (école primaire, lycée collégial et lycée qualifiant), en vertu du décret

n° 2-02-376 portant statut particulier des établissements d'éducation et d'enseignement public⁴⁰. En vertu de l'article 26 dudit décret, les conseils d'enseignement ont été créés en ayant notamment pour attributions le choix des manuels scolaires appropriés pour l'enseignement de telle ou telle matière dans leurs établissements.

Toutefois, cette prérogative n'a jamais été mise en œuvre pour cause d'absence d'une procédure précise permettant auxdits conseils de choisir les manuels appropriés pour chaque niveau d'enseignement, selon les responsables du MEN. Face à cette situation, le MEN a décidé en 2003, par voie de note de service⁴¹, de confier cette mission aux AREF, par le biais de leurs délégations préfectorales et provinciales.

A cet effet, ladite note qui de fait annule et remplace le décret susvisé, appelle à la constitution d'une commission de sélection, par cycle d'enseignement, composée notamment, d'inspecteurs, de directeurs d'établissements, d'enseignants et d'un représentant de l'association des parents d'élèves.

Cette commission doit veiller au respect du principe de la multiplicité de manuels, sans pour autant prévoir l'utilisation de plus d'un manuel scolaire dans une même classe, et de garantir l'usage de l'ensemble des livres homologués dans le territoire de chaque délégation du MEN. Ladite note précise que cette commission ne peut en aucun cas se substituer à une commission d'évaluation de ces livres ayant déjà fait l'objet d'homologation préalable par le MEN.

Lors des réunions desdites commissions, ces dernières arrêtent la liste des manuels à dispenser par matière et par niveau, en fonction du nombre des élèves, pour chaque établissement d'enseignement scolaire et informent, à cet effet, les éditeurs des résultats de leurs travaux pour assurer un bon approvisionnement du marché local concerné.

Les critères présidant à la répartition de ces livres demeurent indéfinis depuis 2003, ce qui fait qu'en pratique, les AREF procèdent à une sorte d'organisation « administrative » de la répartition du marché du livre scolaire entre les différentes maisons d'édition en total contradiction avec les principes d'une concurrence libre et loyale qui interdisent ce genre de pratiques, verrouillant de fait le marché du livre scolaire en aval.

En outre, et pour obliger les éditeurs à exécuter ses directives et afin de s'assurer de l'approvisionnement régulier et suffisant des marchés en livres scolaires, les services du MEN ainsi que leurs démembrés que sont les AREF peuvent recourir aux dispositions de l'article 36 du cahier des charges (version 2003) pour imposer à l'éditeur attributaire d'assurer la distribution du livre scolaire, selon le calendrier prévu dans le cahier des charges, dans les différentes préfectures et provinces du royaume et en quantités suffisantes, selon la carte scolaire.

⁴⁰ Décret n° 2-02-376 du 17 juillet 2002 portant statut particulier des établissements d'éducation et d'enseignement public (BO, Edition générale, n° 5024 du 25 juillet 2002). Ce décret a été modifié et complété à deux reprises par le décret n° 2-04-675 du 29 décembre 2004 et le décret n° 2-07-122 du 13 juillet 2007.

⁴¹ Note n° 103 du 07 août 2003 émanant de la direction des curricula relevant du MEN.

Par le même dispositif, l'éditeur est tenu également d'informer le Ministère du nombre des exemplaires mis à la disposition de ses distributeurs et représentants dans les différentes préfectures et provinces.

En cas de retard de distribution ou de baisse des quantités des livres scolaires sans motif valable, le MEN peut exclure temporairement l'éditeur défaillant à participer à un prochain appel à la concurrence pour une durée minimale de trois ans, sans pour autant être inférieure à un an.

3-3 Un marché du livre scolaire figé depuis la suspension des appels à la concurrence en 2008

Bien que le marché du livre scolaire semble être ouvert à la concurrence, en raison de l'absence de conditions d'accès légales ou réglementaires pour se constituer en tant qu'éditeur, ce marché reste fermé à la concurrence.

L'offre actuelle des livres scolaires destinés aux établissements publics d'enseignement scolaire, constituée de 381 titres (tous niveaux et matières confondus) est le résultat des appels à candidatures lancés entre 2002 et 2008, attribués à 36 éditeurs. Depuis, le MEN n'a plus lancé d'appel à la concurrence pour les niveaux et matières concernés par ces manuels, faisant ainsi des éditeurs, dont les projets de livres scolaires ont été retenus, les seuls acteurs opérant dans ce marché, et ce, depuis plus de vingt ans pour certains.

Ceci est d'autant plus vrai qu'en dépit des clauses prévues dans les cahiers des charges, limitant la durée de vie d'un manuel à trois ans, cette règle n'a jamais été appliquée, car aucun appel à la concurrence n'a été lancé depuis l'achèvement des consultations entreprises entre 2002 et 2008.

A défaut de lancer de nouvelles consultations, le MEN procède de manière ponctuelle à des rectifications au niveau des livres scolaires homologués, et ce par le biais d'avenants adressés aux seuls éditeurs de ces manuels. Ces avenants prolongent la durée des livres, à chaque fois, pour des périodes d'une année. Cette situation constitue une forme de rente déguisée, faisant perdurer le monopole des mêmes éditeurs sur le marché du livre scolaire au Maroc.

En 2009, le Conseil de la concurrence a déjà relevé cette anomalie et a émis un avis sur l'état de la concurrence dans le marché du livre scolaire. Cet avis a relevé un certain nombre de dysfonctionnements quant au processus de sélection. Ce constat a poussé le Gouvernement à revoir le cahier des charges cadre, tenant compte des remarques et recommandations du Conseil de la concurrence.

A cet égard, il y a lieu de rappeler qu'en application de la décision du Premier ministre du 07 janvier 2010, il a été décidé la révision des cahiers des charges relatifs aux livres scolaires. La mise en œuvre de cette décision a donné lieu au lancement, en 2011, de nouveaux appels d'offres encadrés par une nouvelle version des cahiers des charges.

Toutefois, cette opération, tant attendue non seulement par les différents acteurs du marché de l'édition mais également par le corps enseignant et par les parents d'élèves, a été stoppée

par décision du ministre en charge de l'éducation nationale de l'époque en 2011, sans jamais avoir été remise en cause par ceux qui lui ont succédé. Selon les déclarations recueillies de certains éditeurs, l'annulation de cette opération a engendré des pertes financières conséquentes du fait des investissements engagés.

3-4 Un marché d'apparence fragmenté, mais économiquement très concentré

Les appels à la concurrence de 2011, restés sans suite et axés sur les livres scolaires destinés au cycle primaire, ont permis d'enregistrer la participation de 68 éditeurs dont 25 nouveaux acteurs, ce qui laisse supposer que le marché du livre scolaire reste ouvert. Or, l'examen de près de la structure de l'offre sur le marché du livre scolaire montre que cette structure n'a fondamentalement pas changé, du fait que ce sont toujours les mêmes maisons d'édition qui opèrent depuis plus de décennies sur ledit marché avec les mêmes titres homologués par le MEN, et des parts de marché restées, en conséquence, presque inchangées.

En effet, l'analyse des parts de marché des éditeurs, calculée sur la base des titres homologués par éditeurs, comme le montre le tableau ci-après, atteste d'un marché figé où les parts des concurrents sont restées presque stables durant les vingt dernières années. Cette analyse montre également un marché de l'édition très fragmenté où la première maison d'édition ne dispose que d'une part de presque 11%, alors que la majorité écrasante des maisons disposent de parts de marché inférieures à 3%.

Tableau n° 7 : Parts de marché des maisons d'édition par nombre de livres scolaires et par niveaux scolaires

	Maison d'édition	Nombre de livre (livre de l'élève)				%
		Primaire	Collège	Lycée	Total	
1	«الدار العالمية للكتاب - مكتبة السلام» «الجديدة - مكتبة التراث العربي»	06	09	26	41	10.76%
2	«الشركة الجديدة دار الثقافة»	12	07	08	27	07.09%
3	«طوب إديسيون»	02	03	18	23	06.04%
4	«دار نشر المعرفة»	07	05	10	22	05.77%
5	«نادية للنشر»	02	06	14	22	05.77%
6	«افريقيا الشرق»	04	03	11	18	04.72%
7	«مطبعة المعارف الجديدة»	07	04	07	18	04.72%
8	«دار الرشاد الحديثة»	06	03	08	17	04.46%
9	«المكتبة الوراق الوطنية»	11	05	01	17	04.46%
10	«صومكرام»	10	03	02	15	03.94%
11	«مكتبة المعارف»	05	04	05	14	03.67%
12	«شركة النشر والتوزيع المدارس»	04	06	04	14	03.67%
13	«منشورات عكاظ»	10	02	02	14	03.67%
14	«إمارسي»	02	-	10	12	03.15%
15	«مكتبة الأمة»	06	02	03	11	02.89%

16	« دار النشر المغربية »	02	03	06	11	02.89%
17	« مكتبة المدارس »	04	03	03	10	02.62%
18	« الدار المغربية للكتاب »	03	05	02	10	02.62%
19	« دار التجديد »	01	01	05	07	01.84%
20	« مطبعة النجاح الجديدة »	03	01	03	07	01.84%
21	« مطبعة بني يزنسان »	-	-	06	06	01.57%
22	« أنتركراف »	-	02	04	06	01.57%
23	« سوشبريس »	05	01	-	06	01.57%
24	« دار الرسالة للنشر والتوزيع »	-	-	04	04	01.05%
25	« منشورات القصر »	-	02	02	04	01.05%
26	« الشركة الجديدة دار إحياء العلوم »	-	03	01	04	01.05%
27	« المسار للنشر »	-	01	03	04	01.05%
28	« الناشر الأطلسي »	01	-	02	03	0.79%
29	« الشركة العامة للكتاب - صوماديل »	-	02	01	03	0.79%
30	« شركة الكرباوي للتوزيع »	01	-	02	03	0.79%
31	« دار إحياء العلوم الحديثة »	-	-	02	02	0.53%
32	« إديت كونسيلتينغ »	-	-	02	02	0.52%
33	« مكتبة العلوم »	-	-	01	01	0.26%
34	« إديصوفت »	01	-	-	01	0.26%
35	« مكتبة الرشاد »	01	-	-	01	0.26%
36	« فضاء للنشر »	-	01	-	01	0.26%
Total		116	87	178	381	100%

Source : MEN

Cependant, en tenant compte des liens capitalistiques, commerciaux et familiaux des dirigeants des maisons d'édition, l'image de la structure du marché du livre change considérablement. En effet et de l'avis des professionnels auditionnés, il ressort qu'un bon nombre d'éditeurs travaillent en groupements (parfois familiaux) ou de filiales multiples relevant des mêmes propriétaires. C'est une stratégie commerciale qui a permis à ces propriétaires d'accaparer le maximum de titres de livres homologués à des sociétés d'apparence et de statut juridique autonomes.

De ce fait, les parts de marché mentionnées ci-dessus ne donnent qu'une image tronquée de la structure du marché qui est, en réalité, davantage concentrée en raison de la participation de plus d'une société d'édition du même groupe auxdits appels d'offres lancés par le MEN . En d'autres termes, deux filiales ou plus du même groupe ont pu conclure des contrats séparés avec le MEN.

L'image, ainsi corrigée, laisse apparaître un niveau de concentration économique élevé comme le montre le tableau ci-après :

Tableau n° 8 : Parts de marché par maisons d'édition, par livres scolaires et par niveaux scolaires

Maison d'édition	Ville	Nombre de livres (livre de l'élève)					Pourcentage consolidé	
		Primaire	collège	lycée	Total	%		
1	Casablanca	الدار العالمية « للكتاب					16,80%	
		مكتبة السلام - الجديدة	6	9	26	41		10,76%
		مكتبة التراث - « العربي						
2		« طوب إديسيون»	2	3	18	23	06,04%	
3	Rabat	« دار نشر المعرفة»	7	5	10	22	05,77 %	16%
4		مطبعة المعارف « الجديدة»	7	4	7	18	04,72 %	
5		«مكتبة المعارف»	5	4	5	14	03,67 %	
6		« دار التجديد»	1	1	5	7	01,84 %	
7	Casablanca	الشركة الجديدة دار « الثقافة»	12	7	8	27	07,09%	9,71%
8		الدار المغربية « للكتاب»	3	5	2	10	02,62%	
9	Rabat	« نادية للنشر»	2	6	14	22	05,77%	9,70%
10		«مطبعة بني يزنسان»	-	-	6	6	01,57%	
11		«أنتركراف»	-	2	4	6	01,57%	
12		شركة الكرباوي « للتوزيع»	1	-	2	3	0,79%	
13	Casablanca	شركة النشر والتوزيع « المدارس»	4	6	4	14	03,67%	6,55%
14		«مكتبة المدارس»	4	3	3	10	02,62%	
15		«مكتبة العلوم»	-	-	1	1	0,26%	
16	Casablanca	«افريقيا الشرق»	4	3	11	18	04,72 %	5,51%
17		«الناشر الأطلسي»	1	-	2	3	0,79 %	
18	Casablanca	المكتبة الوراق « الوطنية»	6	3	8	17	04,46 %	4,72%
19		«صومكرام»	1	-	-	1	00,26 %	
20	Casablanca	«منشورات عكاظ»	6	2	3	11	02,89 %	3,94%
21		«إمارسي»	-	2	2	4	01,05 %	
22	Casablanca	« دار النشر المغربية»	11	5	1	17	04,46 %	
23	Casablanca	مطبعة النجاح « الجديدة»	10	3	2	15	03,94 %	
24	Casablanca	«منشورات عكاظ»	10	2	2	14	03,67 %	
25	Casablanca	«إمارسي»	2	-	10	12	03,15 %	

26	« دار النشر المغربية »	Casablanca	2	3	6	11	02.89 %
27	« مطبعة النجاح الجديدة »	Casablanca	3	1	3	7	01.84 %
28	« سوشيريس »	Casablanca	5	1	-	6	01.57 %
29	« دار الرسالة للنشر والتوزيع »	Casablanca	-	-	4	4	01.05 %
30	« الشركة الجديدة « دار إحياء العلوم »	Casablanca	-	3	1	4	01.05 %
31	« دار إحياء العلوم الحديثة »	Casablanca	-	-	2	2	0.53 %
32	« المسار للنشر »	Casablanca	-	1	3	4	01.05 %
33	« الشركة العامة « للكتاب - صوماديل »	Casablanca	-	2	1	3	0.79 %
34	« إديت كونسيلتينغ »	Casablanca	-	-	2	2	0.52 %
35	« إديصوفت »	Casablanca	1	-	-	1	0.26 %
36	« فضاء للنشر »	Casablanca	-	1	-	1	0.26 %
Total			116	87	178	381	100%

Source : MEN-AME

En effet, les quatre premières maisons d'édition disposeraient ainsi d'une part de marché cumulée de plus de 53%, c'est-à-dire, plus de la moitié du marché et si on y ajoute la cinquième maison, cette part cumulée atteint les 63%.

Il est, donc, permis de conclure que le marché du livre scolaire est en réalité fortement concentré et que les maisons d'édition ont pu acquérir un pouvoir de marché qui a pesé et pèse toujours sur le développement dudit marché. A cette concentration économique s'ajoute une concentration géographique dans la mesure où les sièges sociaux de la plupart de ces sociétés d'édition constituées sous forme de S.A ou de S.A.R.L. se trouvent principalement dans la ville de Casablanca et accessoirement dans la ville de Rabat.

4. Analyse de la demande du livre scolaire

La multiplicité des livres scolaires issue, de la réforme introduite par la charte nationale d'Éducation et de Formation de 2000, a eu pour effet une vraie explosion de la demande sur ces livres, dans la mesure où on est passé d'un livre par matière et par élève à une moyenne de 3 à 4 livres par matière et par élève, d'où les volumes produits annuellement pour faire face à cette demande qui a atteint les 30 millions d'exemplaires en 2023. C'est une demande massive, régulière et saisonnière qui s'exprime lors des rentrées scolaires et se concentre sur une période ne dépassant pas 15 jours du mois de septembre de chaque année

4-1 une demande massive, régulière et saisonnière du livre scolaire, prescrite par les services du MEN

Comme montré précédemment, ce sont les services du MEN, notamment les AREF qui prescrivent *in fine* quels livres acheter et à qui l'acheter (édition), à l'occasion de chaque rentrée scolaire, et ce sont les parents des élèves qui prennent la relève en assurant l'achat des livres ainsi prescrits.

Par conséquent, la demande du livre scolaire est fortement dépendante des nombres d'élèves scolarisés, dans les cycles primaires, secondaire collégial et secondaire qualifiant, inscrits aussi bien au sein des établissements de l'enseignement scolaire publics que privés.

Ainsi, et selon les statistiques fournies par les services du MEN, au titre de l'année scolaire 2022-2023, le nombre total des élèves scolarisés dans les établissements d'enseignement publics, tous cycles confondus (primaire, secondaire collégial et secondaire qualifiant), est de 6 740 061 élèves. A cela s'ajoute la population des élèves des établissements de l'enseignement privé, au nombre de 1 191 780 élèves en 2022-2023, dont l'usage du livre scolaire officiel demeure obligatoire, soit un nombre total de 7,9 millions d'élèves au Maroc (primaire, secondaire collégial et secondaire qualifiant).

4-2 une demande fortement soutenue par des fonds publics et semi-publics

Depuis 2008, la demande du livre scolaire a été soutenue par des achats publics rentrant dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative royale dite « un million de cartables », constituant l'un des chantiers de l'INDH. En effet, conscients de l'impact des dépenses liées à la facture du cartable scolaire sur les ménages à faibles revenus, les pouvoirs publics ont décidé de prendre en charge les frais inhérents aux fournitures et livres scolaires pour une large frange de la population des élèves marocains, notamment dans le monde rural et péri-urbain.

Lors du lancement de l'opération en 2008, le nombre de bénéficiaires avait atteint un peu plus d'un million d'élèves, pour un budget de 235 millions dirhams⁴². Ce budget a augmenté de plus de 135%, pour atteindre au titre de la rentrée scolaire 2022-2023, 550,5 millions dirhams, dont 307 millions sont consacrés aux livres scolaires, ce qui représente 56% dudit budget.

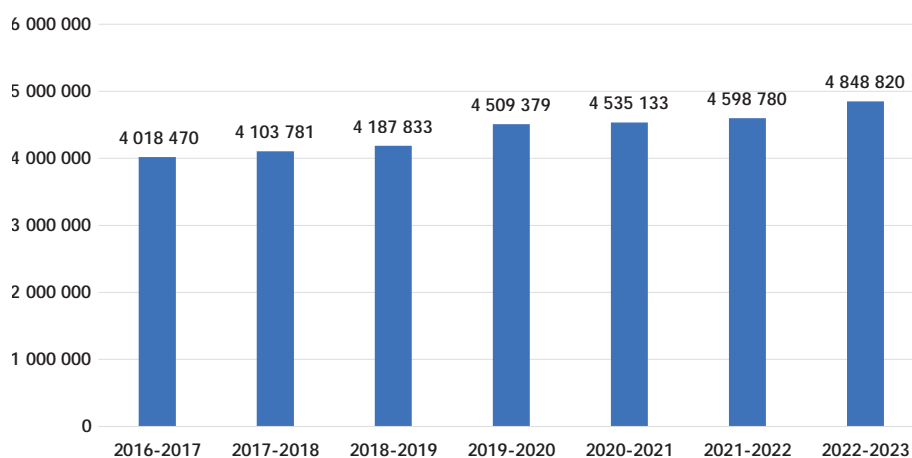
L'opération "Un million de cartables", chapeauté par l'INDH et reconduite chaque année⁴³, vise à lutter contre la déperdition scolaire, généraliser l'enseignement élémentaire pour les enfants en âge de scolarité, garantir l'égalité des chances et apporter un soutien aux familles démunies.

Le nombre de bénéficiaires s'est ainsi élevé à 4 848 820 élèves, dont 62% en milieu rural et 38% en milieu urbain. Plus de 4 millions d'élèves, soit 83% du total des bénéficiaires, relèvent du cycle d'enseignement primaire, comme le montre les graphiques ci-dessous :

⁴² Données reçues de la coordination nationale de l'INDH, Ministère de l'Intérieur.

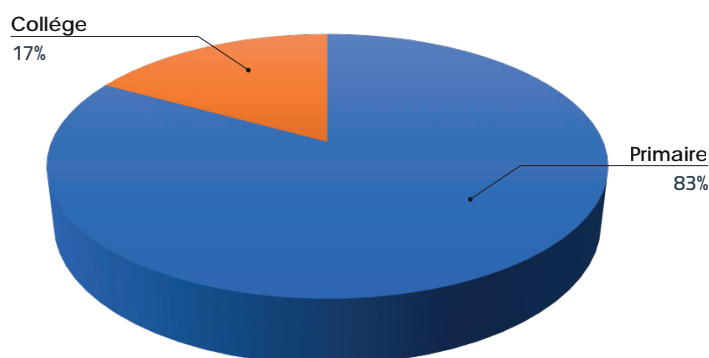
⁴³ Il est prévu, à terme, d'arrêter cette opération et son remplacement par une aide directe ciblée, grâce à la généralisation prochaine du Registre Social Unifié (RSU).

Graphique n° 1 : Evolution du nombre d'élèves bénéficiaires durant la période 2016 à 2023



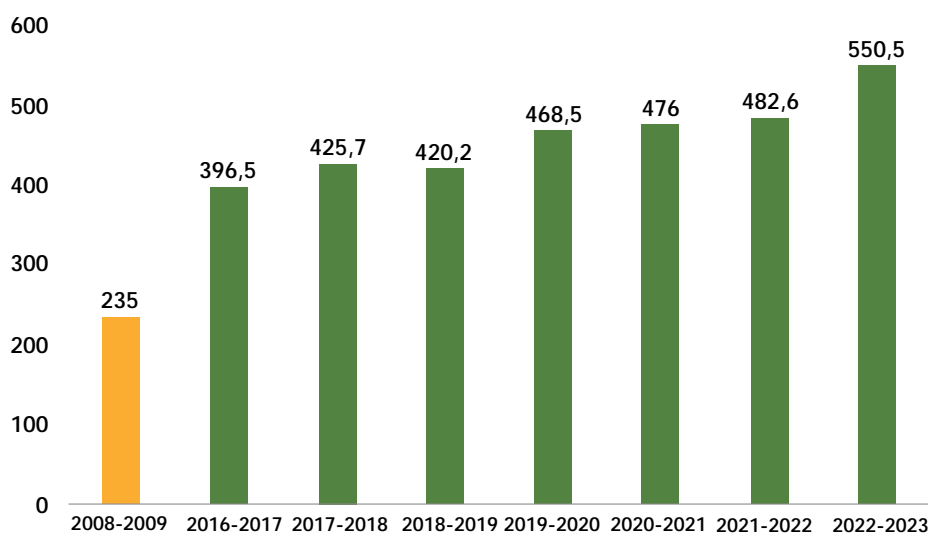
Source : Coordination Nationale de l'INDH (Ministère de l'Intérieur)

Graphique n° 2 : Répartition des élèves bénéficiaires par cycle d'enseignement au titre de l'année scolaire 2022-2023



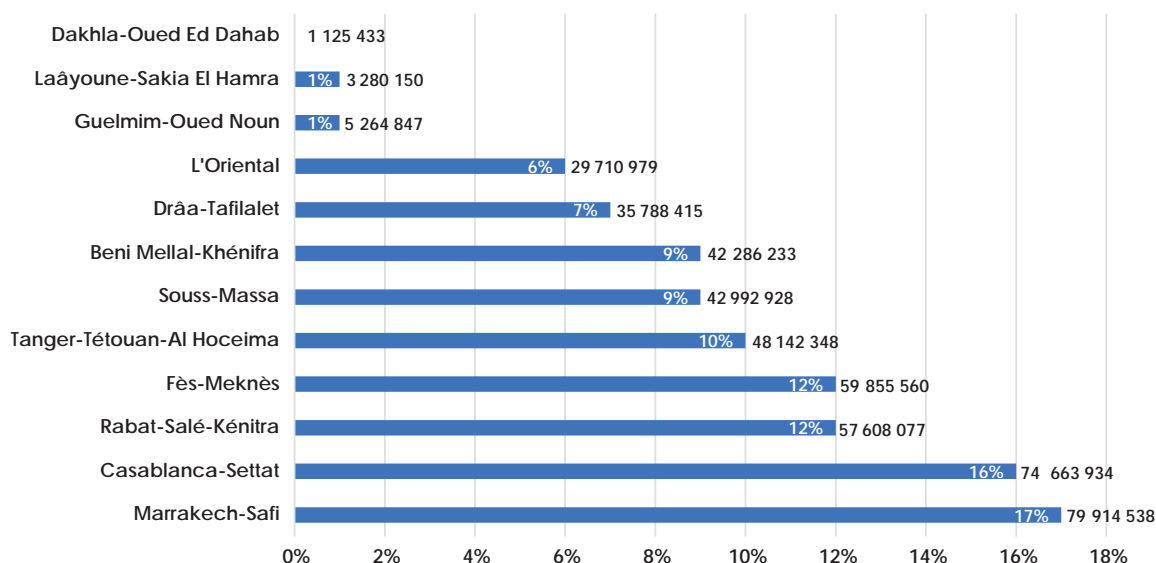
Source : Coordination Nationale de l'INDH (Ministère de l'Intérieur)

Graphique n° 3 : Evolution de la dépense globale relative à l'opération « Un million de cartables » de l'INDH entre 2016 et 2022 (en millions de dirhams)



Source: Coordination nationale de l'INDH (Ministère de l'Intérieur)

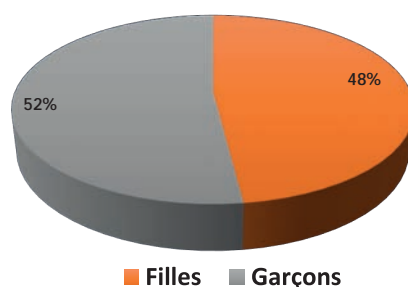
Graphique n° 4 : Répartition du coût de mise en œuvre de l'initiative royale « un million de cartables » par région (en dirham)



Source: Coordination nationale de l'INDH (Ministère de l'Intérieur)

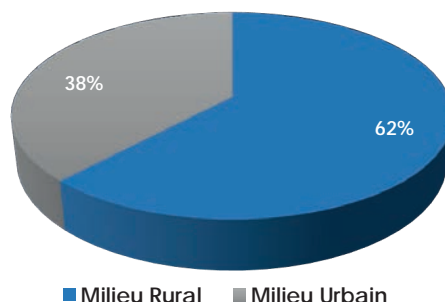
En outre, l'opération « un million de cartable » cible davantage les élèves de l'enseignement primaire et collégial et, accessoirement, le cycle secondaire de toutes les régions du Royaume, avec une priorité accordée au monde rural, leur permettant de profiter des cartables, des manuels et de fournitures scolaires comme le montre les graphiques ci-dessous :

Graphique n° 5 : Répartition par sexe des élèves bénéficiaires au titre de l'année scolaire 2022-2023



Source : Coordination Nationale de l'INDH (Ministère de l'Intérieur)

Graphique n° 6 : Répartition des élèves bénéficiaires en milieu rural et urbain au titre de l'année scolaire 2022-2023



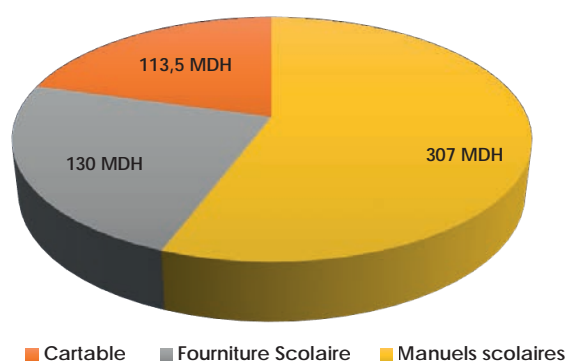
Source: Coordination Nationale de l'INDH (Ministère de l'Intérieur)

Tableau n° 9 : Répartition des bénéficiaires de l'initiative au niveau national
2021 -2022

Total national	Nombre des établissements scolaires cibles			Bénéficiaires de l'initiative								
	Primaire	Milieu Rural	collège	Primaire			Milieu Rural			collège		
				Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total
	8163	5244	1122	2035924	1856053	3891977	1110269	1032970	214323	390280	316523	706803

Source : Coordination nationale de l'INDH (Ministère de l'intérieur)

Graphique n° 7 : Répartition de l'enveloppe budgétaire de l'opération « un million de cartables » au titre de l'année 2022-2023 en million de dirhams



Source: Coordination Nationale de l'INDH (Ministère de l'Intérieur)

En conclusion de ce paragraphe, il apparaît clairement que la demande du livre scolaire, notamment celui destiné au cycle primaire est fortement soutenue par les fonds publics et semi-publics et couvre les besoins de 73% des élèves inscrits dans l'enseignement public. Pour les maisons d'édition, cette demande représente presque 77% du chiffre d'affaires qu'elles réalisent dans le marché du livre scolaire, soit 307 millions de dirhams sur un total de 400 millions de dirhams.

4-3 Cas particulier de la demande du livre scolaire parallèle

Le livre scolaire parallèle est un manuel adapté et adopté à titre complémentaire par les écoles privées. Les prix de ces manuels ne sont pas réglementés, alors que leur contenu est soumis au contrôle pédagogique des académies rattachées au Ministère de tutelle.

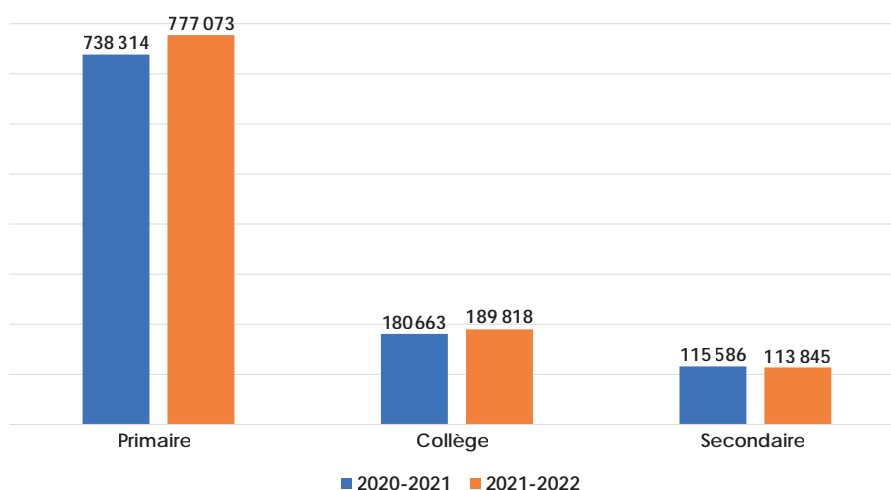
Ce segment demeure un marché à part entière, surtout en se référant au niveau des prix, qui est nettement plus élevé que celui des manuels scolaires officiels, ainsi qu'au mécanisme du fonctionnement de l'offre et de la demande sur ce segment.

En effet, les livres scolaires parallèles se caractérisent par leur qualité esthétique et pédagogique, comparativement aux livres scolaires officiels qui doivent obéir de manière stricte aux exigences du cahier des charges (nombre de pages à ne pas dépasser, spécificités techniques à observer et nombre de cours et nature d'apprentissage à contenir).

Cela se traduit par un nombre supérieur de pages, une meilleure qualité du papier, ainsi que des outils pédagogiques et didactiques. Leur prix de vente, non réglementé, est nettement supérieur au prix pratiqué pour le cas du livre scolaire officiel. Cette différence peut dépasser parfois le prix du livre scolaire officiel de 10 fois, voire plus.

Les établissements d'enseignement scolaire privé, au nombre de 6 860 écoles⁴⁴, continuent d'attirer un nombre relativement important, comparé à l'enseignement public, notamment dans le cycle primaire. En 2021-2022, le nombre total d'élèves inscrits au sein de ces établissements a totalisé 1,08 million, dont 777.073 dans le primaire. En 2022-2023, le total des élèves a atteint 1.191.780.

Graphique n° 8 : Nombre d'élèves par cycle dans les établissements de l'enseignement scolaire privé au titre des années scolaires 2020-2021 et 2021-2022



Source: MEN

La demande du livre scolaire parallèle, même si elle est moins importante en volume du fait du nombre relativement limité des élèves qui y sont inscrits, reste très importante en terme, du chiffre d'affaires qu'elle permet aux maisons d'édition de réaliser, ce qui correspond à presque celui généré par le livre scolaire officiel, qui se situe à 400 millions de dirhams.

Cette demande, devenue de plus en plus « lucrative », a conduit les maisons d'édition à la segmenter en fonction des établissements destinés à des élèves issus de ménages à revenus plus ou moins importants. Ainsi, il a été constaté que certains éditeurs conçoivent des manuels scolaires parallèles identiques en contenu, mais avec un contenant différencié, d'où l'apparition du même manuel parallèle mais de qualité inférieure, portant parfois un marquage sur la couverture, avec la mention "Eco", qui veut dire économique, vendu à un prix inférieur à celui ne portant pas cette mention.

⁴⁴ Statistiques reçues du ministère de l'Éducation nationale, du préscolaire et des sports, au titre de l'année scolaire 2021-2022.

5. Analyse de la structure des prix du livre scolaire

Comme présenté plus haut dans le présent avis, les prix des livres scolaires demeurent réglementés et fixés par l'Etat. Ils sont restés inchangés depuis la période de leur fixation initiale qui s'étale sur la période allant de 2002 à 2008 et font toujours partie de la liste des produits et services dont les prix sont fixés par l'Etat.

En effet, les pouvoirs publics ont considéré que le livre scolaire relève des produits de "première nécessité" pour les ménages et joue un rôle socio-éducatif majeur. Par conséquent, l'Etat devait intervenir pour fixer son prix à un niveau accessible pour les ménages à faibles revenus.

Cette intervention s'est également accompagnée par l'application d'un régime fiscal dérogatoire aux intrants essentiels dans la fabrication du livre, à savoir le papier. En effet, le code général des impôts⁴⁵, en vertu de son article 123, exonère les livres brochés ou avec reliure, dont fait partie le livre scolaire, de la taxe sur la valeur ajoutée. Cette exonération est étendue également au papier utilisé dans l'édition lorsqu'il est destiné à l'imprimerie. L'importation du livre scolaire est soumise à un régime tarifaire préférentiel en douane. Les livres scolaires brochés ou avec reliure, autre que ceux du luxe, sont admis en franchise des droits de douane⁴⁶.

En ce qui concerne la structure des prix et des coûts de revient des livres scolaires, il y a lieu de noter que les services d'instruction du Conseil de la concurrence ont été confrontés à l'absence de données officielles sur le sujet, alors même que les prix du livre scolaire sont fixés par les services de l'Etat. Cette absence a été justifiée par les représentants du ministère de l'Economie et des Finances (direction de la concurrence, des prix et de la compensation) par le fait que les prix fixés entre 2002 et 2008 étaient en réalité ceux proposés par les maisons d'édition adjudicataires des appels à la concurrence lancés par le MEN, et ce, en suivant la logique du « moins disant » applicable dans les marchés publics. Quant aux représentants du ministère en charge de l'Éducation, ils n'ont pas pu produire les documents justifiant les offres financières, « moins distantes » et acceptées, des maisons d'édition adjudicataires, malgré les multiples rappels qui leur ont été adressés à ce sujet.

Devant cette situation contraignante, les services d'instruction se sont adressés aux professionnels du marché du livre scolaire, notamment à l'AME qui a remis une étude réalisée par ses soins en 2022 en appui de revendications d'augmentation des prix auprès des pouvoirs publics.

Aussi, et en dépit du fait de la valeur relative de cette étude orientée et basée essentiellement sur des estimations et non sur une comptabilité analytique que les professionnels du secteur ne tiennent pas, cette étude donne au moins une image proche de la réalité du marché que nous avons recouper par ailleurs en faisant appel à un professionnel pour estimer le prix réel d'un des livres scolaires homologué par le MEN.

⁴⁵ Code général des impôts, édition 2023, Institué par l'article 5 de la loi de finances n° 43-06 pour l'année budgétaire 2007, promulguée par le Dahir n° 1-06-232 du 10 Hija 1427 (31 décembre 2006), tel qu'il a été modifié et complété.

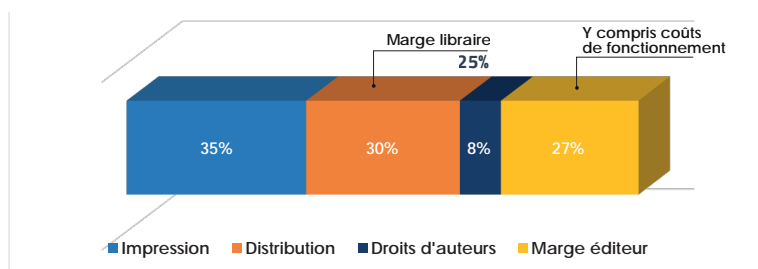
⁴⁶ Dahir du 03 mai 1952 fixant le régime douanier de certains articles d'édition.

Ainsi, cette étude fait ressortir la structure du prix du livre scolaire comme suit :

- Le coût du papier brut hors frais d'approche et marge représente 42 % du prix de vente public du livre scolaire au lieu de 26 % avant les hausses enregistrées cette année ;
- Le prix de revient de l'impression du livre représente entre 71% et 85% du prix de vente public ;
- Le coût du papier représente en moyenne 55 à 60 % du prix d'impression pour un tirage de plus de 100 000 exemplaires ;
- Le coût de production à la page varie entre 0,06 dirham et 0,07 dirham, étant très proche du prix de vente public qui est de 0,08 dirham ;
- La marge du libraire est de 20%.

De cette structure et selon les données recueillies de l'AME, la formation du prix du livre scolaire se décompose comme suit :

Graphique n° 9 : Structure du Prix de Vente Public du livre scolaire



Source : AME

En procédant à un simple recoupement auprès d'un professionnel et en reprenant le calcul du coût d'impression, comprenant le coût de la matière première correspondant aux références et critères indiqués dans le cahier des charges relatif au manuel d'arabe de 3^{ème} année du collège, le calcul estimatif du prix réel d'un des livres scolaires choisi à titre d'exemple ressort comme suit :

Tableau n° 10 : Calcul estimatif du coût d'un manuel scolaire officiel d'arabe de la 3^{ème} année du collège

Manuel scolaire officiel d'arabe de 3 ^{ème} année du collège			Prix de vente public
	Prix réel estimatif		
Coût d'impression	15 dhs	35%	24,6 dhs
Marge éditeur	11,5 dhs	27%	
Droit d'auteur	3,4 dhs	8%	
Marge distributeur + libraire	12,84 dhs	30%	
Total	42,74 dhs	100%	
Différence de 18,4 dhs			

Source : les Services d'instruction sur la base de données reçues lors des auditions

De ce qui précède, il s'avère que le coût de la matière première et de l'impression de ce livre scolaire avoisine les 60% du prix public de vente. En ajoutant à cela les marges de bénéfice du libraire, il ne restera que 20% du prix de vente pour couvrir les coûts et marge de bénéfice de l'éditeur, les droits d'auteurs et les coûts et marge de transport à la distribution. Cet exercice estimatif montre que le prix fixé pour ce livre scolaire est loin de refléter la réalité de son prix de revient.

Un autre constat attire l'attention au niveau de cette analyse est celui de l'existence d'une dualité de traitement entre le segment du livre scolaire de « base ou officiel », destiné aux écoles publiques et privées marocaines, et celui destiné aux écoles privées, dit « adapté ou parallèle ». En effet, alors que le premier est soumis à une réglementation pointue, notamment par les prix et le processus de mise en concurrence, le second n'est soumis à aucune contrainte et son circuit de commercialisation, de diffusion et de distribution reste libre, notamment au niveau des prix qui peut dépasser de dix fois le prix du livre scolaire officiel.

Pour le livre scolaire officiel, il y a lieu de s'interroger sur les raisons de la non application par le MEN des dispositions des cahiers de charges prévoyant une révision du livre scolaire chaque trois ans (contenu et contenant) et de son prix chaque deux ans en fonction de la fluctuation du prix de la matière première.

En conclusion du présent paragraphe, il apparaît que les conditions qui ont présidé à la fixation des prix du livre scolaire ont considérablement évolué et ne correspondent plus à la réalité du marché d'aujourd'hui. Les évolutions des conditions du marché du livre scolaire dans notre pays ne correspondent plus à celles qui ont justifié sa réglementation par l'Etat en 2002. En conséquence, une évaluation de la situation actuelle de ce marché à l'aune des dispositions de l'article 3 de la loi n° 104-12 sur la liberté des prix et de la concurrence, telle qu'elle a été modifiée et complétée, s'impose, et ce, pour identifier les voies et les pistes à même de redynamiser son fonctionnement concurrentiel.

VII. ETUDE COMPARATIVE DE QUELQUES EXPERIENCES INTERNATIONALES (BENCHMARK INTERNATIONAL)

Dans le cadre de l'analyse et l'évaluation du fonctionnement concurrentiel du marché du livre scolaire au Maroc, une étude comparative d'un certain nombre d'expériences internationales permettra de mettre la lumière sur les divergences et les convergences qui caractérisent le fonctionnement du marché du livre scolaire dans ces pays, ainsi que les formes de régulation qui ont été mises en œuvre par ces Etats et le rôle des acteurs concernés.

1- Expériences européennes

D'une façon générale, les pays européens ont développé des politiques publiques différentes en matière de livre scolaire tenant compte de l'histoire de chaque pays et de ses propres spécificités sociologiques et culturelles. En effet, les systèmes sont contrastés⁴⁷. Dans des pays tels que l'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal, ce sont les enseignants qui choisissent parmi les manuels scolaires multiples et variés par matière et par niveau scolaire.

⁴⁷ Choppin Alain (1992), *Les manuels scolaires : histoire et actualité*, Paris, Hachette Éducation.

En Grèce, au Luxembourg, en Espagne, il existe un système d'agrément officiel nécessaire pour introduire un manuel scolaire dans le programme d'enseignement des élèves. De nos jours, cette diversité des politiques publiques s'adapte aux facteurs culturels et socio-économiques de chaque pays et impacte le degré de succès de chaque système d'enseignement.

Deux exemples européens seront étudiés dans le présent avis à savoir : le modèle italien et le modèle français. Le choix de ces deux modèles est dû à leur proximité du modèle marocain, d'une part, et leurs divergences par rapport à ce modèle de l'autre, d'autre part. Cette comparaison apportera certainement des explications ou du moins des éclairages sur les échecs de notre système, mais aussi et surtout des pistes de réflexion pour en améliorer le fonctionnement.

1-1 L'expérience italienne

L'Autorité de la concurrence italienne a précédé son homologue marocain en matière d'analyse de la concurrence sur le marché italien du livre scolaire. Au niveau de ce marché, l'Autorité de la concurrence italienne a publié deux décisions : une relative à l'examen, en phase II, d'un projet de concentration économique notifiée à ladite Autorité (novembre 2021) ; l'autre décision sur la base d'une auto-saisine initiée par l'Autorité (février 2022), qui a prouvé la pratique d'une entente verticale au niveau de ce marché⁴⁸ entre deux maison d'édition avec des engagements fixés par l'Autorité de la concurrence pour en limiter les effets sur la concurrence sur ledit marché. Toutefois, le marché défini dans le cadre des deux décisions s'est limité aux livres scolaires destinés aux élèves des écoles publiques au niveau national.

En Italie, le système d'édition, d'impression et de distribution du livre scolaire ne se base pas sur des appels d'offres ou des appels à contribution publics. Le ministère de l'Éducation national italien publie annuellement les grands axes qui doivent être développés au sein des manuels scolaires par niveaux et par matières. Il n'existe pas de programme national obligatoire, ce qui veut dire qu'une très grande liberté est laissée aux éditeurs pour adapter leurs livres aux besoins des élèves et leurs parents, tenant compte des facteurs culturels et socio-économiques de chaque région d'Italie, attestant ainsi d'une conception fortement décentralisée. Dès lors, les éditeurs actifs sur le marché du livre scolaire (48 éditeurs au total) peuvent faire librement le choix des manuels scolaires à éditer et à mettre à dispositions des « consommateurs » sur le marché. Il s'agit de deux types de consommateurs cibles : les professeurs qui font d'abord le choix des manuels et les parents qui achètent ensuite ces manuels.

Ainsi, ces éditeurs peuvent produire des livres scolaires chaque année et en faire la promotion auprès des professeurs dans les écoles, à travers des acteurs appelés « intermédiaires » (300 intermédiaires actifs au total). Finalement, les livres scolaires choisis par les professeurs sont recommandés aux parents d'élèves de chaque classe. Cela veut dire que des classes du même niveau scolaire et se trouvant dans la même école peuvent suivre les cours dans des manuels différents.

⁴⁸ Les cinq (5) plus grands éditeurs (parmi 48) occupent 75% du marché : concentration du marché de l'édition du livre scolaire à cause d'une entente verticale entre ces éditeurs et les intermédiaires qui font la promotion des manuels auprès des écoles, à travers des contrats d'exclusivité.

Concernant la définition du prix, le système italien laisse la formation du prix du livre scolaire libre. Toutefois, le Ministère de tutelle fixe un seuil pour le prix global estimé du cartable, par niveau scolaire (manuels scolaires, cahiers, fournitures). Selon les services d'instruction de l'Autorité italienne, cette politique permet une concurrence par la qualité à la hausse et une concurrence par les prix à la baisse.

1-2 L'expérience française

La situation du livre scolaire en France, comparée à celle prévalant dans les autres pays européens, se caractérise par une conception fortement centralisée et impérative des programmes scolaires. Une des fonctions centrales du corps des inspecteurs est de veiller à la stricte mise en œuvre desdits programmes.

Par contre, ce sont les éditeurs qui interprètent les programmes en toute liberté et le choix du support pédagogique essentiel que représente le manuel scolaire est de la responsabilité du professeur. Ces principes datant du XIX^{ème} siècle forment le socle du système d'enseignement français : école obligatoire avec la loi Ferry de 1881, couplée à des programmes nationaux et obligatoires fondés sur le principe de l'égalité de l'éducation. Le choix des manuels est confié aux professeurs comme un symbole de leur liberté pédagogique.

Les relations entre le Ministère de l'éducation et les éditeurs font l'objet d'une réglementation spécifique qui obligent les services de ce Ministère à publier tout changement dans les programmes scolaires au moins quatorze mois avant leur mise en œuvre, afin de laisser aux éditeurs un temps suffisant pour concevoir et fabriquer les livres. Des rencontres sont organisées entre les responsables ministériels des programmes et les éditeurs (groupes techniques par discipline ou matière) afin d'expliquer les objectifs et les finalités du programme.

Dans ce schéma, les éditeurs recherchent naturellement, en priorité, l'adhésion des enseignants prescripteurs : les manuels sont conçus en fonction des vœux des professeurs qui sont la clé de voute du système. C'est un choix collectif au sein des établissements par l'ensemble des professeurs de chaque matière basée sur une logique consensuelle.

Sur le plan économique, le modèle français se caractérise par la gratuité des manuels scolaires pris en charge directement par l'État central pour le primaire, par les départements qui gèrent les collèges et par les régions qui s'occupent des lycées.

Le principe de gratuité de l'enseignement primaire public a été posé dès la fin du XIX^e siècle par la loi du 16 juin 1881⁴⁹. La gratuité a été étendue à l'enseignement secondaire par la loi du 31 mai 1933. L'enseignement dispensé dans les écoles et les établissements publics est gratuit.

Les manuels scolaires sont gratuits jusqu'à la classe de troisième, ainsi que les matériels et fournitures à usage collectif. Dans les lycées, les manuels sont le plus souvent à la charge des familles.

⁴⁹ Loi du 16 juin 1881 établissant la gratuite absolue de l'enseignement primaire dans les écoles publiques. Loi dite « Jules Ferry » et « Bert Paul », JORF du 17 juin 1881.

Cette gratuité, instaurée par le Décret n°85-269 du 25 février 1985⁵⁰, fait toujours débat et remise sur la scène politique à l'occasion de chaque rentrée scolaire.

Ce modèle a permis toutefois à la France de développer une véritable industrie d'édition vers la fin du 19^{ème} siècle pour répondre aux commandes publiques du livre scolaire. En effet, les principales et célèbres maisons d'édition qui dominent actuellement le marché de l'édition ont été fondées à l'époque telles que : Belin, Hachette, Hatier, et les autres, comme Bordas, Nathan et Albin Michel, ont vu le jour au début du XX^{ème} siècle.

2- Expérience asiatique : cas de la Corée du Sud⁵¹

La Corée du Sud figure à la tête du classement PISA et réputée d'avoir un système d'enseignement parmi les plus performants et les plus innovants dans le monde.

Les livres scolaires en Corée du Sud, appelés "curriculum books"⁵², sont régis par un décret présidentiel qui encadre leur autorisation, reconnaissance, publication, sélection et évaluation.

Le système scolaire coréen comprend trois types de livres scolaires :

1-Manuels officiels : ils sont conçus et élaborés par le Ministère de l'éducation, qui y détient les droits d'auteur. Ces manuels sont destinés principalement au cycle primaire. Au nombre de 120 titres, les manuels officiels sont prescrits pour les disciplines qui visent l'unité et l'identité nationale, ainsi que le développement des attitudes des apprenants envers l'apprentissage. Il s'agit, notamment, de la langue coréenne, de l'éthique, des mathématiques, de la vie intelligente. Pour les autres matières, telles que les sciences, les physiques, la technologie, l'économie, l'anglais, les arts, les autres langues étrangères, elles sont réparties entre les manuels autorisés et les manuels approuvés au niveau des cycles collégial et secondaire.

2-Manuels autorisés : ils sont élaborés par des maisons d'édition et soumis à la validation et à l'homologation du Ministère de l'éducation, avant leur utilisation dans les écoles. En 2022, il existait 1 027 titres autorisés.

3-Manuels approuvés : il s'agit de manuels scolaires complémentaires approuvés par les autorités locales et les établissements scolaires et concernent exclusivement les cycles collégial et secondaire.

En Corée du Sud, alors que le Ministère de l'éducation prend en charge les prérogatives liées à la conception et la validation des livres scolaires, la supervision de la qualité de ces manuels est confiée à la Fondation de la recherche sur les livres scolaires relevant du même Ministère, mais jouissant d'une indépendance notoire.

⁵⁰ Décret n°85-269 du 25 février 1985 fixant la liste des dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat pris en application de l'article 14 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, abrogé et remplacé depuis 2004 par le Décret n° 2004-703 du 13 juillet 2004 relatif aux dispositions réglementaires des livres Ier et II du code de l'éducation.

⁵¹ Données recueillies dans le cadre des auditions tenues avec le MEN.

⁵² Cette appellation englobe le manuel de l'élève, le guide du professeur et l'ensemble du matériel didactique supplémentaire.

Dans le cadre de ses missions, la fondation mène des études et des recherches, et publie des revues de recherche scientifique sur les livres scolaires. Elle est chargée également de la collecte de données sur les manuels scolaires en vigueur, en vue de rehausser leur qualité pédagogique, prônant le principe "Quality before, publication after".

La fondation a mis en ligne un système d'amélioration des livres scolaires et procède à la détection des erreurs et des fautes parues dans les manuels scolaires et publie les corrections sur le portail institutionnel du Ministère de l'éducation⁵³. Cette fondation constitue un véritable lien entre le Ministère et les éditeurs.

VIII. PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Principales conclusions

1/ Le modèle économique sous-tendant le marché du livre scolaire est devenu contre-productif reposant sur une offre et une demande artificiellement soutenue par des fonds publics et semi-publics et en total déphasage avec les réalités économiques du marché.

2/ Une production du livre scolaire massifiée oscillant entre 25 et 30 millions d'exemplaires de manuels « jetables », programmés et conçus à être utilisés une et une seule fois, soit une « consommation » de 3 à 4 livres en moyenne par élève et par an. Ceci occasionne un énorme gaspillage de ressources, de matières et d'énergie pour le pays.

3/ Cette production est dominée par le manuel papier imprimé qui occupe une place primordiale dans le processus d'apprentissage au sein de l'école publique marocaine. Il a encore la particularité d'être un manuel unique sans outils auxiliaires tels que les CD-Rom, clés USB, etc. En effet, aucun manuel scolaire sur le marché n'est doté d'un support numérique complémentaire, et ce, contrairement à d'autres pays où le manuel imprimé est souvent accompagné d'un ensemble de supports numériques.

4/ Le niveau de concentration du marché du livre scolaire est élevé, malgré une multiplicité apparente des maisons d'édition, avec une forte concentration géographique au niveau de Casablanca et subsidiairement au niveau de Rabat. En effet, les 4 premiers groupes d'éditeurs contrôlent plus de 53% du marché du livre scolaire et si on y intègre le 5^{ème}, cette part monte à 63%.

5/ Le marché du livre scolaire est entièrement verrouillé en amont, donnant lieu à la création de véritables positions de rente acquises par les mêmes éditeurs sélectionnés depuis une vingtaine d'années. Leurs parts de marché sont restées quasiment inchangées durant cette période.

6/ L'ouverture à la concurrence du marché du livre scolaire est tronquée, dans la mesure où l'Administration a maintenu la détermination des conditions d'entrée à ce marché via la définition des termes des cahiers des charges formant appels d'offres, ainsi que la fixation des prix des livres scolaires demeurés inchangés durant plus de vingt ans.

⁵³ A titre d'exemple, en 2015, la fondation a publié 13 260 fautes (données recueillies du MEN, dans le cadre d'une visite d'études effectuée en Corée du Sud).

7/ L'ouverture partielle du marché en amont du livre scolaire a transformé, dans les faits, le livre scolaire d'un outil pédagogique en un produit essentiellement commercial, constituant la première source de revenus des éditeurs et des libraires. Ainsi, sur un chiffre d'affaires global du marché de l'édition estimé à 800 millions de dirhams, plus de la moitié provient du marché du livre scolaire (400 millions de dirhams).

8/ La forte dépendance des maisons d'édition du livre scolaire s'est accentuée récemment du côté de l'offre par l'octroi de subventions par l'État, à hauteur de 101 millions de dirhams, en vue de réduire la hausse des prix de vente publics des manuels scolaires à seulement 25%, et ce, pour répondre aux demandes d'augmentation des prix formulées par les éditeurs suite à la hausse des coûts de leurs intrants, comme en témoignent les prix du papier qui ont connu une augmentation de plus de 103%.

9/ Cette forte dépendance se situe également du côté de la demande du livre scolaire qui est largement supportée par des fonds publics et semi-publics mobilisés dans le cadre de l'opération « un million de cartables » de l'INDH.

Sur un budget total de 550,5 millions de dirhams au titre de l'année scolaire 2022-2023, une enveloppe de 370 millions de dirhams a été consacrée à l'acquisition du livre scolaire.

10/ Le développement quantitatif du marché du livre scolaire s'est effectué au détriment de la qualité de sa forme et de son contenu, le réduisant à un simple produit commercial où les considérations du coût de production l'emportent largement sur le contenu. Ainsi, les droits d'auteur récompensant la production intellectuelle du contenu de ces livres ne dépassent guère une moyenne de 8% du prix du livre scolaire.

11/ Les prix du livre scolaire fixés par l'État n'ont pas été révisés depuis la période 2002-2008. La procédure légale et réglementaire de fixation de leurs prix n'a pas été respectée dans la majorité des cas. En effet, seuls les prix de 9 livres sur un total de 381 ont été fixés suite à l'avis favorable de la commission interministérielle des prix et publiés au BO. Les prix des 372 livres scolaires restants ont été directement fixés par le MEN, suite aux appels d'offres lancés, et sans passer par ladite commission.

12/ Les prix des livres scolaires ont été maintenus artificiellement bas au détriment de leur qualité « physique » et de leurs contenus, comme en témoigne la mauvaise qualité du papier avec un grammage de plus en plus réduit, occasionnant des surcharges de pages et des illustrations en deçà des standards. De fait, les livres scolaires sont devenus peu attractifs pour les élèves, voire répulsifs pour certains, ce qui les prive des apprentissages fondamentaux que ces livres sont censés leur apporter.

13/ L'institution d'un cadre légal régissant le livre scolaire n'a été entamée qu'en 2019 avec la publication de la loi-cadre n° 51-17 relative au système d'éducation, de formation et de recherche scientifique. Mais, cette loi n'a consacré qu'un seul article au livre scolaire. En effet, l'article 28 de cette loi-cadre prévoit la création d'une commission permanente et consultative auprès du ministre de l'Enseignement, dont l'avis est sollicité à l'occasion de renouvellement

et/ou révision des curricula. Le décret d'application relatif à cette commission n'a été publié au BO qu'en 2021 et ses membres ne sont pas encore désignés.

14/ La régulation administrative du marché du livre scolaire appliquée aux agents économiques opérant sur ce marché, est marquée par l'omniprésence du MEN en amont et en aval, via des décisions, des circulaires, des notes de service, des lettres et autres courriers administratifs, qui créent un environnement juridique instable et imprévisible.

Le « dirigisme » administratif a engendré un manque de créativité pédagogique dans la mesure où il a poussé les éditeurs à maintenir les mêmes outils pédagogiques à l'exception de quelques changements à la marge.

Cette situation a été aggravée par l'interdiction faite aux éditeurs d'expérimenter et de tester les méthodes pédagogiques de leurs livres dans les classes réelles, ce qui les a privé de tout retour d'expérience ou d'évaluation concrète sur la base des apprentissages effectifs des élèves.

L'élaboration des manuels scolaires s'est ainsi transformée en un travail théorique pur qui ne se confronte pas au feedback des enseignants et des élèves.

En conséquence et au fil du temps, les effets de la régulation administrative ont fini par inhiber toute initiative de concurrence entre les éditeurs.

15/ La multiplicité et la diversité du livre scolaire n'ont pas atteint les objectifs recherchés, que ce soit en termes de développement d'une industrie nationale de l'édition performante ou en termes de la qualité du livre scolaire, tant qu'au niveau de la forme qu'au niveau du contenu.

16/ Cette multiplicité et la diversité du livre scolaire ont également fragmenté l'offre du livre scolaire entre une multitude d'éditeurs de moyenne et de petite taille, ne disposant pas toujours des moyens financiers et techniques nécessaires pour le développement de véritables collections du livre scolaire, conçues soit par niveau d'apprentissage ou par matière. Cette fragmentation a eu pour corollaire une incohérence et une discontinuité dans le contenu didactique et pédagogique des livres scolaires.

17/ La répartition et le choix des livres scolaires, édités par différentes maisons d'édition portant sur les mêmes matières par les différentes académies relevant du MEN, ne permettent pas aux élèves de continuer normalement leurs apprentissages s'ils changent d'écoles relevant d'une même académie ou s'ils changent d'académie. Ceci représente un sérieux frein à la mobilité de leurs parents et impacte négativement le développement économique des régions.

2. Principales recommandations

1/ Le modèle économique sous-tendant le marché du livre scolaire est à réviser radicalement en l'intégrant en tant qu'élément central des politiques publiques de réforme de l'enseignement. Ce recentrage doit se faire sur la base de logiques économiques stimulant la créativité et l'innovation, tout en tenant compte des spécificités culturelles et sociétales du pays.

2/ Les rôles et missions du ministère chargé de l'Éducation nationale en matière du livre scolaire sont à réviser en profondeur. Cette réforme devrait s'inscrire dans le cadre des politiques publiques de l'enseignement. En effet, de par les expériences internationales réussies, notamment dans les pays du Sud-Est asiatique, le livre scolaire doit être considéré comme une affaire d'intérêt national où l'État et le secteur privé, en plus du monde académique, doivent y être pleinement impliqués.

3/ Un nouveau cadre légal et réglementaire devrait être mis en œuvre permettant d'offrir la visibilité et la lisibilité aux acteurs concernés. En effet, l'expérience a montré que la régulation administrative actuelle du marché du livre scolaire n'offre, ni sécurité juridique, ni visibilité aux opérateurs industriels désirant investir dans le marché de l'édition de façon générale et du livre scolaire en particulier.

4/ L'État se doit de s'approprier la production des manuels scolaires officiels destinés notamment au cycle primaire et secondaire comme étant un acte constitutif de la souveraineté nationale. Leur élaboration ainsi que les droits d'auteurs y afférents doivent rester la propriété de l'État et doivent viser la création d'un socle servant l'unité, l'identité et les valeurs de la Nation.

5/ Les curricula et les programmes scolaires qui en découlent sont à réviser profondément en tenant compte des recommandations précitées. Pour ce faire, il est recommandé au MEN, en tant que maître d'ouvrage de cette révision, de faire participer l'ensemble des parties concernées par ces curricula, notamment les associations des parents d'élèves, les professeurs et académiciens spécialisés et les représentants des éditeurs. Les programmes scolaires qui en sortiront devront être rendus publics au moins une année avant leur entrée en vigueur afin de permettre aux maisons d'édition de se concurrencer et de présenter les meilleures offres pour confectionner les outils qui répondent le mieux auxdits programmes, sachant que le choix doit revenir, en dernier ressort, aux professeurs pour les livres « adaptés ou parallèles ».

6/ Les professeurs sont à responsabiliser pour le choix des livres scolaires autres que les livres « officiels ». En effet, pour les livres parascolaires, les livres de l'enseignement privés et les autres livres d'ouvertures, ce sont les professeurs qui sont les mieux placés pour identifier les besoins de leurs élèves, et ce, via des conseils d'enseignement recomposés et redynamisés.

Par conséquent, les maisons d'édition doivent être amenées progressivement à intégrer cette nouvelle donne dans leurs offres de livre scolaire, qui devront être adaptées aux besoins identifiés.

La responsabilisation des professeurs doit être accompagnée, en amont, par une politique publique de mise en cohérence des approches didactiques des éditeurs dans le cadre d'une « vision » pédagogique commune en développant le dialogue et les passerelles entre ces éditeurs et les services du MEN.

7/ Les mécanismes d'allocation des ressources financières publiques et semi-publiques destinées au livre scolaire sont à réviser et à réorienter substantiellement. Pour ce faire, la mise en œuvre du chantier Royal de la généralisation de la couverture sociale et l'institution du RSU, pourraient être l'occasion de prévoir une allocation ciblée et dédiée au livre scolaire parallèlement au processus de dynamisation de la concurrence sur ce marché.

8/ Un programme de réduction et de lutte contre les gaspillages des ressources rares allouées à la production du livre scolaire est à mettre en place et ce, à l'occasion de la réappropriation des manuels scolaires officiels par l'Etat, dont le nombre doit être réduit à ce qui correspondrait aux besoins réels des élèves.

Sur le même registre, il est proposé de mettre en place une politique résolue de réutilisation des livres scolaires, dont la durée de vie devrait être pluriannuelle et s'étendre sur deux ou plusieurs années scolaires. A ce titre, des incitations pourraient être adressées aux professeurs pour choisir les livres n'intégrant pas des pages vides dédiées aux exercices et qui les rendent non réutilisables pour les années suivantes.

9/ Une politique publique visant la modernisation du livre scolaire mérite d'être élaborée en l'adaptant sans cesse au monde des nouvelles technologies de l'information et de la communication, où le livre électronique doit trouver une place de choix.

A ce sujet, il est recommandé au MEN de mettre en place les structures nécessaires pour la conception et la promotion de ce livre, et de développer des mécanismes de dialogue et de partenariat avec tous les acteurs de l'écosystème du livre scolaire.

ANNEXES

Annexe n°1 : L'Instance chargée d'instruire l'avis du Conseil de la concurrence

Le Rapporteur Général
Khalid EL BOUAYACHI
Les Rapporteurs chargés de la saisine d'office pour avis
Jihan BENNIS
Hachem BENCHACHEM

Annexe n°2 : Liste des membres de la 41^{ème} réunion du collège du Conseil de la concurrence

Le Président	Le Secrétaire Général (assiste sans voix délibérative)
Ahmed RAHHOU	Mohamed ABOUELAZIZ
Les membres permanents	
Abdelghani ASNAINA	
Jihane BENYOUSSEF	
Abdellatif EL M'KADDEM	
Hassan ABOUABDELMAJID	
Les membres conseillers	
Benyoussef SABONI	
Abdelaziz TALBI	
Touhami ABDELKHALEK	
Abdeltif HATIMY	
Rachid BENALI	
Saloua KARKRI BELKEZIZ	
El Aid MAHSOUSSI	
Bouazza KHERRATI	

Annexe n°3 : Liste des membres ayant délibéré au sujet de l’Avis

Le Président
Ahmed RAHHOU
Les membres permanents
Abdelghani ASNAINA
Jihane BENYOUSSEF
Abdellatif EL M’KADDEM
Hassan ABOUABDELMAJID
Les membres conseillers
Benyoussef SABONI
Abdelaziz TALBI
Touhami ABDELKHALEK
Abdeltif HATIMY
Rachid BENALI
Saloua KARKRI BELKEZIZ
El Aid MAHSOUSSI
BOUAZZA KHERRATI

مجلس المنافسة

ⵎⴰⵎⴻⵏ ⵏ ⵉⵎⴻⵏⴻⵏⴻⵏ
ⵏ ⵉⵎⴻⵏⴻⵏⴻⵏ

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

المملكة المغربية
ROYAUME DU MAROC



Avenue Attine . Mahaj Riad Center
Immeubles 7 et 8. 4ème étage. Rabat
Tél. : 05 37 75 28 10 - 05 37 75 62 16
www.conseil-concurrence.ma