

ROYAUME DU MAROC
LE CHEF DU GOUVERNEMENT
CONSEIL DE LA CONCURRENCE

RAPPORT ANNUEL

2 0 1 2



CONSEIL DE LA CONCURRENCE

RAPPORT ANNUEL 2012

« ... 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 de Sa Majesté le Roi
Prononcé à l'occasion de la fête du Trône
- 30 Juillet 2011 -**



Sa Majesté le Roi Mohammed VI

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

RAPPORT ANNUEL 2012



Président du Conseil de la concurrence depuis maintenant plus de 4 ans, j'ai l'impression de l'être depuis beaucoup plus longtemps et je me pose quotidiennement la question du comment faire en sorte que la réforme de notre statut de base aboutisse afin de mieux communiquer sur l'économie et le droit de la concurrence, rendre notre environnement social et économique perméable à la culture de la concurrence, agir contre les pratiques anti concurrentielles et les monopoles au profit du consommateur, de la compétitivité du tissu économique et de l'éthique des affaires.

Bien entendu, cela passe par le renforcement de l'instrument à même d'huiler les rouages de l'environnement concurrentiel. C'est à partir de là que ce rapport annuel, le 4ème du genre depuis 2009, formulera les éléments non d'un bilan exhaustif mais d'un compte rendu en cette phase précise où le conseil se trouve à la croisée des chemins : celui d'un statut simplement consultatif et d'une continuité formelle qui, après avoir comblé un vide institutionnel, fait tourner la machine au gré des dossiers transmis ou déferés, et celui d'une consécration constitutionnelle tangible qui doit prendre corps et ouvrir la voie de l'effectivité décisionnaire dans l'indépendance à une instance qui exerce pleinement ses compétences de régulation de la concurrence.

C'est là une question qui mérite une clarification.

De prime abord, en tant qu'économiste ayant enseigné durant des décennies, mais également exercé dans le monde des affaires, je me suis de plus en plus senti proche d'une pensée qui concilie économie de marché et action sociale. Je reste profondément convaincu que l'économie sociale de marché, reposant sur la régulation du libre jeu des forces concurrentielles, constitue de par l'efficience

qu'elle génère, à travers la lutte contre l'ampleur des rentes, le fondement de la conciliation entre l'économique et le social.

Partant de cette vision et de ces objectifs, le premier challenge a été la constitution d'une équipe performante qui, avec des moyens modestes, a eu un rayonnement ascendant en raison de son professionnalisme ainsi que du caractère ouvert et transparent de sa communication ; elle a été formée dans le cadre du jumelage avec l'autorité allemande de la concurrence, mais également à travers les demandes d'avis et de saisines qu'elle a traitées et les études concurrentielles qu'elle a réalisées ; je me permets de dire que j'en retire une grande fierté. On pourrait récapituler ainsi les objectifs de l'équipe : être utile aux marocains par une application ciblée de la loi et par des interventions réglementaires stratégiques ; instaurer la confiance par des échanges fructueux et une concertation approfondie avec tous les opérateurs ; enfin, développer une expertise et un savoir d'instruction et d'analyse.

Le deuxième challenge consistait à créer les conditions législatives qui nous permettraient réellement d'atteindre nos objectifs. Il fallait donc, au-delà de notre renforcement institutionnel, nous doter du substrat législatif et réglementaire qui ferait des règles de la concurrence des dispositions applicables et appliquées. Je me suis alors attelé, avec mes collègues, à défendre l'adoption d'une loi actualisée qui soit au diapason des standards internationaux et qui viabilise l'acquis de la constitutionnalisation explicité par l'article 166. Le fondement de la réforme semble être mis en perspective. Mon espoir c'est que les choses aillent vite et dans le bon sens.

Abdelali Benamour

SOMMAIRE

Partie I : Le Conseil en activité 8

1- Structure organisationnelle.....	10
2- Budget du Conseil et ressources humaines.....	15
3- Sessions du Conseil	18
4- Activités nationales.....	24
5- Activités à l'international	30

Partie II : Synthèses des avis émis en 2012 36

1 - La concurrence pratiquée par les banques en matière de présentation des opérations d'assurance	38
2 - La concurrence dans le secteur du tabac manufacturé	42
3 - La concurrence dans le secteur de transport routier de marchandises	44
4 - La concurrence des grandes et moyennes surfaces au commerce de proximité	47
5 - La concurrence sur le marché du transport des rames du tramway de Casablanca.....	49
6 - Appel d'offres de la Commune urbaine de Nouasser relatif à l'achat de produits pharmaceutiques	53
7 - Conditions d'octroi de baux par la Direction des Domaines sur certains immeubles à Khémisset.....	55
8 - Conditions de commercialisation du poisson au niveau du port d'Agadir.....	55
9 - Fixation des prix des prestations des notaires.....	56
10 - Concentration économique dans le secteur des biscuits entre la SNI et la société « Kraft Foods Maroc»	58
11 - Concentration économique dans le secteur du lait et ses dérivés entre la «Centrale Laitière» et la «Compagnie Danone - Gervais».....	60

Partie III : Synthèses des études de concurrentiabilité 64

1 – La concurrentiabilité dans le secteur des huiles de table.	65
2 – La concurrentiabilité dans le secteur des marchés publics.	102
3 – La concurrentiabilité dans le secteur du ciment.	174
4 – Produits subventionnés dans le cadre du système de la compensation.	214



Partie I :

Le Conseil en
activité

Présentation

Le statut du Conseil de la Concurrence est en perspective d'évoluer d'organisme consultatif en instance constitutionnelle décisionnaire œuvrant à une meilleure application du droit et de la politique de la concurrence. Il sera chargé de renforcer son action destinée à veiller à la création d'un environnement concurrentiel sain en faveur des entreprises et des consommateurs, c'est à dire au profit de l'efficacité économique et de la compétitivité du tissu productif.

Le présent rapport résume cependant les activités du Conseil menées dans le cadre de la loi 06-99 relative à la liberté des prix et de la concurrence pendant l'exercice se terminant le 31 décembre 2012. Il démontre comment les activités menées par le Conseil au cours de cet exercice dans la foulée de ses quatre dernières années d'existence ont profité au fonctionnement de l'économie marocaine. Ce rapport annuel restitue l'ensemble des manifestations et actes du Conseil qui ont été portés à la connaissance de l'opinion publique à travers des workshops thématiques, des participations à des séminaires et rencontres diverses ainsi que par

le biais de communiqués de presse et de points d'information.

Précisons que l'essentiel des activités du Conseil a porté sur le traitement des saisines et demandes d'avis reçues ainsi que sur les études de concurrentiabilité sectorielles diligentées et l'effort de sensibilisation de l'opinion publique à l'économie de marché et à la culture de la concurrence.

Ce rapport fait aussi le point sur l'évolution du chantier de réforme du cadre juridique régissant la régulation de la concurrence. Un chantier promu au débat public grâce à l'action du Conseil au gré des impératifs d'actualisation et de convergence avec les standards internationaux. L'effort de sensibilisation aux bienfaits de cette réforme semble sur le point d'aboutir.

Bien entendu, l'essentiel des textes de lois concernant le Conseil ainsi que de plus amples renseignements sur ses travaux figurent dans son Site Web :

www.conseil-concurrence.ma

Quatre-vingt-neuvième année – N° 4810

3 rabii II 1421 (6 juillet 2000)

ISSN 0851 - 1217

ROYAUME DU MAROC

BULLETIN OFFICIEL

EDITION DE TRADUCTION OFFICIELLE

Loi n° 06-99
sur la liberté des prix et de la concurrence

Projet de loi n° 104.12
relatif à la liberté des prix
et de la concurrence

Projet de loi n° 20.13
relatif au Conseil de la
Concurrence

Axe 1 :

Structure organisationnelle



La structure organisationnelle a évolué. Depuis la relance du Conseil en janvier 2009, elle a gagné en visibilité relativement à l'exercice des missions qui lui sont dévolues mais aussi en fonction des enseignements de l'expérience.

1.1 Le Président est ordonnateur et gestionnaire du Conseil. Il est le coordinateur du conseil en tant qu'instance délibérante. Il est assisté à cet effet par un Comité directeur qui regroupe le secrétaire général, le rapporteur général, un conseiller juridique ainsi qu'un directeur des études.



Les réunions du Comité Directeur font appel souvent et selon les cas aux différents cadres du Conseil qui sont au nombre de vingt à fin 2012. En fonction de l'ordre du jour, se trouvent donc associés les cadres de la Direction des Etudes et de l'Information ou les rapporteurs concernés lorsqu'il s'agit de la préparation d'une session du Conseil.

Outre le comité directeur, le Président réunit souvent l'assemblée des cadres en brainstorming afin de discuter des grandes orientations du Conseil. On y fait également parvenir les informations et les décisions au plus grand nombre. La réunion des cadres est à la fois une instance d'échange d'informations, de consultation et de directives. Ses ordres du jour puisent dans les activités passées ou en perspective. Elle sert à la préparation ou la mobilisation pour une session, un workshop, une rencontre régionale comme elle est le lieu de la définition de missions précises en interne ou à l'international.

Ces responsabilités du Président et de l'équipe qui l'entoure en permanence ont pour objectif de préparer les dossiers à soumettre au Conseil. C'est à

l'initiative directe du Président que sont convoquées les sessions du Conseil conformément au règlement intérieur et après instruction par les commissions composées des membres du Conseil.

1.2 Le Secrétariat Général est une structure prévue par le règlement intérieur du Conseil de la Concurrence et instituée par son organigramme qui fixe les conditions de fonctionnement et d'organisation du conseil.

Le Secrétariat Général est chargé, sous l'autorité directe du Président du Conseil, de l'administration et du fonctionnement quotidien de l'institution, de la coordination des travaux réalisés par ses différents départements et services, de l'élaboration des projets de ses rapports annuels d'activité soumis à l'approbation du Conseil, ainsi que de la préparation des projets de budgets annuels.

Le Secrétariat Général remplit une mission de veille stratégique au niveau du fonctionnement global du Conseil, comme au niveau de ses relations avec les administrations, les associations du monde économique et autres partenaires du Conseil de la Concurrence.

A titre d'exemple, le Secrétariat Général aide à la prise de contacts et à la recherche des documents nécessaires aux instructions et aux études effectuées en interne. Il est également chargé d'opérer une veille systématique pour un suivi ordonné de la production des textes de lois (sites du Secrétariat Général du Gouvernement – Ministère des Relations avec le Parlement et la Société Civile – Ministère Délégué auprès du Chef de Gouvernement Chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance...)

Il est à souligner que le Secrétaire Général, sur instructions du Président, supervise la convocation aux sessions du Conseil et l'envoi aux membres des documents et procès-verbaux utiles à leur tenue. Les délibérations du Conseil sont constatées par des procès-verbaux établis au Secrétariat Général du conseil et signés par le Président.

Les saisines du Conseil qui peuvent être faites, soit par lettre recommandée avec accusé de réception, soit par dépôt au siège du Conseil, sont inscrites au niveau du Secrétariat Général sur un registre d'ordre tenu chronologiquement en fonction de leur date de réception. Outre le registre des saisines, la nomination d'un rapporteur(e) est consignée dans un "ordre" paraphé par le Président et mentionnant le sujet, la source et la date de la saisine, les références réglementaires attestant du statut de rapporteur.

Selon le règlement intérieur, chaque avis, consultation ou recommandation émis par le Conseil fait l'objet d'une minute établie en un seul exemplaire et signée

par le Président du Conseil et deux membres désignés en séance. Chaque minute est conservée dans le procès-verbal de la séance sous la responsabilité du Secrétariat Général et est pourvue d'un numéro de code chronologique correspondant à la nature de l'affaire.

Le règlement intérieur prévoit également que le Secrétaire Général, ainsi que le Rapporteur Général et le rapporteur chargé d'un dossier assistent aux travaux des commissions, sans voix délibérative.

Le Secrétariat Général du conseil est enfin chargé, le cas échéant, de l'organisation des entretiens de recrutement et de détachement des cadres et responsables du Conseil, et veille au suivi de la situation de l'ensemble du personnel.

1.3 La Direction des Instructions est composée de rapporteurs et est coiffée par le Rapporteur Général. Elle est chargée d'instruire les saisines et demandes d'avis qui lui sont présentées. A travers le scrutement des affaires qui lui sont déferées par le Président et via le travail de chaque rapporteur, sa mission consiste à éclairer les délibérations du Conseil en présentant des rapports analytiques destinés d'une part à déceler et à prévenir les pratiques anti-concurrentielles et les abus de position dominante, d'autre part à examiner les cas de concentration économique.

Il est à rappeler que les rapports préparés par la direction des instructions sont présentés aux délibérations du Conseil dont les membres sont libres de suivre ou de modifier les conclusions et recommandations proposées. Une fois amendé suite aux remarques et compléments des membres du Conseil, le rapport est transmis au demandeur d'avis, envoyé au chef du gouvernement et publié sur le site du Conseil.

Cela pose ainsi la question du niveau idoine nécessaire pour cette fonction et l'impératif d'un programme permanent de formation aux subtilités du droit et de la politique de la concurrence dans un contexte économique de plus en plus complexe et mondialisé.

Au sein de la Direction des Instructions, la méthode de travail s'est progressivement affinée. Suite à la désignation du rapporteur par le Président, le rapporteur travaille en toute indépendance mais en étroite collaboration avec le rapporteur général. Celui-ci l'assiste lors du ciblage des contacts utiles à l'instruction comme dans l'effort de recherche de l'information institutionnelle et statistique. Le rapporteur général lui apporte également conseil et assistance lors de la phase de rédaction du rapport final. Précisons que la complexité croissante des dossiers soumis au Conseil impose un travail documentaire et de recherche fouillé et soutenu.

Le travail du rapporteur est déterminant car tout en scrutant les subtilités et les risques de chaque affaire en début de procédure, il est appelé à se forger une conviction factuelle et juridique sur un dossier ne comportant souvent qu'une lettre de demande d'avis pour construire une stratégie d'instruction, entretenir le dialogue avec les parties concernées, se préparer à défendre une position devant la commission puis devant le Conseil. Le rapporteur contribue à dessiner les contours d'une doctrine et donc les bases de la jurisprudence au Conseil. Les rapports d'enquête et d'instruction d'aujourd'hui sont des balises pour l'évolution du Conseil de la Concurrence.

Précisons que dans la perspective d'un statut décisionnaire et des possibilités d'auto-saisine, le Conseil de la Concurrence ne resterait plus dépendant des seuls dossiers et affaires qui lui sont ainsi transmis. Il ne pourrait demeurer dans l'attente que l'on veuille bien le saisir, car son action doit devenir permanente et cumulative en matière de suivi du fonctionnement des marchés et des comportements des opérateurs en leur sein. *L'outil de l'auto-saisine qui doit être exercé de façon continue* est essentiel pour permettre au Conseil de la Concurrence indépendant et à compétence générale, d'avoir une action continue et efficace.

1.4 La Direction des Etudes et de l'Information assure le suivi des études réalisées ou commandées par le Conseil, la mise en œuvre de sa stratégie de communication et des programmes de formation, ainsi que les relations internationales et la coopération. Elle gère également le site en plus des activités connexes.

Comme le montre le premier organigramme publié dans le rapport annuel 2009, cette direction a été conçue pour que ses missions soient articulées en trois départements : communication, site web et formation, affaires internationales et études.

Le Département des Etudes

En matière d'études, le Conseil de la concurrence a très tôt nourri l'ambition de faire la lumière sur l'état de la concurrence au Maroc. D'où l'idée de lancement d'études sur un certain nombre de secteurs. Pour connaître les caractéristiques du fonctionnement des principaux marchés, le Conseil s'est attelé à élaborer tout un programme d'études dites de « concurrentiabilité sectorielle ». Afin de baliser le chemin à ce genre de prospections assurément nouvelles en matière d'études menées dans notre pays, le Comité directeur devait aborder les fondements d'une méthodologie d'analyse centrée sur les principaux indices reflétant le fonctionnement d'un secteur en tant que marché d'une part, et préciser les outils pertinents pour ce genre d'analyse,

de l'autre. Ce faisant, le Conseil a été amené à réfléchir sur l'existence voire les spécificités d'une méthodologie dans le domaine du scrutement de la situation de la concurrence dans un secteur donné.

Les grandes lignes de cette méthodologie ont nourri aussi bien les CPS forgés pour les opérations successives d'appels d'offres de ces études que pour les études réalisées en interne. L'orientation méthodologique adoptée est la suivante :

- utilité de mener une analyse structurelle d'un secteur donné pour se donner les moyens d'appréhender l'intensité de la concurrence entre les composantes de l'offre ;
- mérites de faire ressortir les tendances d'évolution du secteur afin de tirer toutes les conclusions qui s'imposent en matière de comportements des opérateurs, de concordance ou discordance du cadre législatif et réglementaire,

d'évolution des positions sur le marché, de spécificités de segments particuliers du marché, de l'intensité de la compétition économique et technologique selon les principaux produits... ;

- caractère fécond en termes de veille sur l'état de la concurrence dans le secteur à partir d'une analyse qui dresserait la carte des opérateurs ou des groupes stratégiques au sein du secteur étudié ;
- constitution de bases de données extrêmement utiles aussi bien en tant que fond documentaire pour les travaux d'instruction du Conseil qu'en tant qu'éclairages apportés aux opérateurs économiques et messages en termes de culture de la concurrence et de vulgarisation des préceptes et dispositions du droit de la concurrence.

A titre indicatif, les études réalisées depuis 2011 sont les suivantes :

Etudes de concurrentiabilité en externe :

Intitulé	Date de présentation	Bureaux d'étude
Téléphonie mobile	24 mai 2011	Mazars
Crédits à la consommation	28 Juin 2011	B-Five
Grandes et moyennes surfaces	05 juillet 2011	Mazars
Industrie pharmaceutique	14 juillet 2011	Sis – Consultants
Huiles de table	06 Mars 2012	MAZARS
Marchés publics	05 juillet 2012	Mazars
Secteur de ciment	10 octobre 2012	Sis - consultants

Source : Direction des Etudes et de l'Information

Etudes en interne :

Intitulé de l'étude	Date de présentation
La sanction en droit de la Concurrence	12 Juillet 2011
Les produits subventionnés par l'Etat dans le cadre du système de la compensation	04 Juin 2012
Aides d'état et concurrence au Maroc, cas du secteur de l'habitat	13 décembre 2012

Source : Direction des Etudes et de l'Information

Le Département Communication veille à ce que le plus large public possible connaisse la contribution du Conseil à l'effectivité progressive des règles de la concurrence sur les marchés, à la croissance de l'économie du Maroc et à la modernisation de son tissu productif. Il est chargé d'assurer aux interventions du Président et aux activités du Conseil la plus large audience et un vaste rayonnement auprès des médias, des professionnels, du milieu universitaire et de l'ensemble des composantes de l'opinion publique. Ce département assure également le suivi des sessions du Conseil et les activités organisées en tant que workshops et réunions dans les régions ainsi que la programmation et le suivi des opérations de formation.

Concernant le site web, sa mise en place progressive grâce à des efforts multiples a permis de doter le Conseil d'une plateforme de communication et de rayonnement. Petit à petit, le contenu du site fût étoffé et enrichi par les études de concurrentiabilité, les bulletins de liaison et les résultats des délibérations des sessions du Conseil sous forme de rapports et de recommandations. Toutefois et compte tenu des moyens humains et financiers, le conseil reste conscient du fait que le site est toujours appelé à une véritable refonte.

Le Département des Affaires Internationales a été conçu au départ pour assurer une double fonction. Sa fonction première est bien celle du développement des contacts et relations avec les autorités de la concurrence à travers le monde. Pour pouvoir assurer sa relance et l'asseoir sur des bases solides, le Conseil de la concurrence a besoin de connaître les expériences d'organismes similaires et de prendre comme références les standards internationaux en matière d'organisation et de procédure et en tout ce qui concerne les modalités de traitement des dossiers qui lui sont soumis. Le Conseil était appelé à tisser des relations étroites avec les principaux réseaux mondiaux qui travaillent sur la problématique de la concurrence et principalement le Forum mondial de la Concurrence de l'OCDE et l'« International Competition Network ». Ce faisant, il se frayait la voie de développer toute une stratégie en matière de coopération internationale.

Les relations extérieures du Conseil sont tissées et développées via des missions et des participations à des rencontres, colloques... Elles sont conduites, orientées et organisées par la Présidence du Conseil.

CONSEIL DE LA CONCURRENCE
www.conseil-concurrence.ma

Axe 2 :

Budget et Ressources Humaines

L'intégralité des ressources financières du Conseil de la concurrence provient des dotations d'Etat. La rubrique budgétaire allouée au conseil figure dans le corps de la loi des Finances sous l'article 2200 dans le cadre du budget de fonctionnement – matériel et dépenses diverses de la tutelle administrative qu'est le Chef du Gouvernement.

Depuis fin 2010, le Président du Conseil est érigé en ordonnateur pour la partie fonctionnement concernant l'achat de fournitures et de services. La partie « personnel » demeure du ressort du Chef du Gouvernement en tant qu'ordonnateur.

Ressources Humaines

Dès le départ, l'encadrement du conseil devait se baser sur des mises à disposition. Pour des raisons liées à l'installation du conseil et à la disponibilité des postes budgétaires, la procédure de la mise à disposition s'est avérée la plus commode d'autant plus que la loi 06-99 stipule dans son article 21 que « des fonctionnaires classés au moins dans l'échelle 10 ou un grade équivalent sont placés auprès du conseil pour remplir les fonctions de rapporteurs.

	2009	2010	2011	2012
Mises à disposition	11	6	3	0
Départs enregistrés	1	3	2	0
Effectif Total	10	13	14	14

Source : S.G Département Chargé des Affaires Administratives et Financières

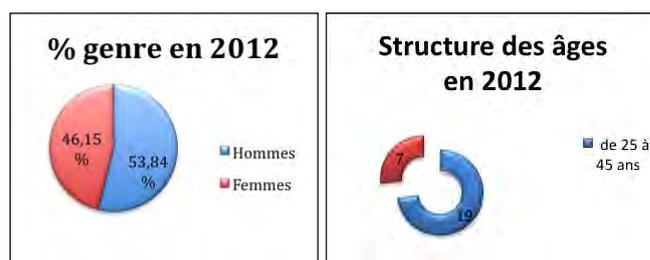
Progressivement, les mises à disposition ont subi une transformation au fur et à mesure que les dotations en postes budgétaires deviennent effectives.

Dotations en postes budgétaires

2009	2010	2011	2012
10	5	5	5

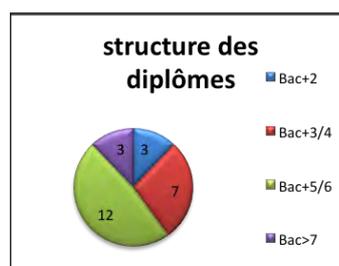
Source : S.G Département Chargé des Affaires Administratives et Financières

Le conseil de la concurrence a externalisé les services de sécurité de surveillance, de gardiennage et de nettoyage des locaux administratifs de son siège. Fin 2012, le Conseil de la concurrence comprenait en tout 28 cadres dont 12 rapporteurs nommés. L'analyse de l'effectif d'encadrement global du conseil en tranches d'âge, révèle une prépondérance des moins de 45 ans.



Source : S.G Département Chargé des Affaires Administratives et Financières

Avec une quasi-parité du point de vue genre puisque 46% sont de femmes dans cet ensemble et la parité est parfaite au sein de la direction des instructions au moment où la présence des femmes est prépondérante dans la direction des études et de l'information.



Source : S.G Département Chargé des Affaires Administratives et Financières

Budget du Conseil

Le budget alloué au Conseil de la Concurrence au titre de l'année 2012 a été de 14,25 millions de dirhams. Le tableau récapitulatif ci-dessous montre en premier lieu, une certaine stabilité des dotations budgétaires.

Budget & engagements payés 2009-2012

Paragraphes	2009	2010	2011	2012
Budget alloué (en millions Dhs)	15,00	15 ,00	19,34	14,25
Soutien des missions	2.479.775,11	399.4601 , 58	3.262.296,06	3.744.070,67
Organisation de conférences et de séminaires	6.694.01, 60	759.122,36	934.287,59	535.750,00
Etudes, Recherches et expertises	0,00	1.231.200,00	2910120,00	1.729.056,00
Construction du Siège	0,00	0,00	5.089.375,00	0,00
Total des engagements payés	3.149.176,71	5.984.923,94	12.196.078,65	6.008.876,67

Source : S.G Département Chargé des Affaires Administratives et Financières

L'essentiel des dépenses résulte du fait que le Conseil poursuit son programme de réalisation d'études sectorielles. En effet, la part des engagements payés du budget et alloués aux études sectorielles de concurrentiabilité atteint près de 24 % entre 2010 et 2012. Pour cette rubrique en particulier, les engagements libérés dans le budget 2012 ont atteint 1,73 millions Dhs soit 29%. Au total 9 engagements ont été consacrés dès le début de l'exercice 2009 jusqu'en 2012 pour couvrir les marchés des études de concurrentiabilité de divers secteurs d'activités économiques.

Quant aux dépenses au titre de l'organisation de conférences et de séminaires, elles ont été de l'ordre de 6,7 millions Dhs. Soit 9% des engagements payés pour cette rubrique contre 8% pour l'exercice 2011. La moyenne des parts des engagements alloués à ces dépenses entre 2009 et 2012 est de 13% présentant un pic de 21% en 2009. Cette année étant, faut-il le rappeler, l'année du démarrage de la campagne

de sensibilisation des acteurs socio-économiques aux problèmes et à la culture de la concurrence. Pour pouvoir toucher progressivement les acteurs économiques dans les différentes régions du Maroc, cette action de sensibilisation territorialisée s'est manifestée par la tenue de plusieurs rencontres régionales à travers le royaume et se clôture chaque année depuis 2009 par l'organisation des assises de la concurrence.

Axe 3 :
Sessions du Conseil

Les sessions du Conseil de la Concurrence constituent un espace d'échange, de délibération et de prise de décisions concernant les dossiers soumis à son appréciation. La tenue du conseil en session est un lieu de jonction entre délibération et réflexion. Le conseiller peut être à la fois un plaideur et un juge des conclusions du rapporteur. Le travail de délibération est un fondement essentiel de l'action du conseil et de sa contribution comme instance délibérative. Dans cette contribution, il serait utile de distinguer la délibération comme aboutissement du travail d'une

assemblée appelée à formuler et à notifier un avis d'un côté et la délibération comme processus de discussion qui permettrait d'échafauder une position et de fonder les bases d'une jurisprudence et d'une doctrine, de l'autre.

Au cours de l'année 2012, le Conseil de la Concurrence a tenu 6 sessions dont une extraordinaire. Les ordres du jour de ces sessions se sont caractérisés par leur richesse et leur diversité et ont traité de problèmes fondamentaux liés à la concurrence.

3.1- Sessions du Conseil tenues en 2012

<p>XVIII^{ème} session 28 Février</p>	<ul style="list-style-type: none">❖ Examen de la saisine concernant le dossier de la concurrence des banques à l'égard des agents d'assurances et formulation d'une recommandation adressée au Chef du Gouvernement pour effectuer une enquête à ce sujet, appuyer le processus de libéralisation du secteur, veiller au respect des droits des consommateurs à l'occasion d'octroi de crédits et entreprendre les dispositions incitatives au profit des agents et courtiers d'assurance.❖ Etude de la demande d'avis relative à la concurrence des grandes et moyennes surfaces du commerce de proximité. Le Conseil a recommandé le parachèvement de l'examen de ce dossier à travers la demande de renseignements supplémentaires aux services du Ministère du Commerce, de l'Industrie et des Nouvelles Technologies.❖ Concernant la plainte des commerçants importateurs et fabricants d'engrais des pratiques de la Société SONACOS, une demande d'enquête a été suggérée et le Conseil a recommandé l'approfondissement de l'étude du dossier à travers des contacts avec le Ministère de l'Agriculture et les représentants des professionnels.
<p>XIX^{ème} session 15 Mai</p>	<ul style="list-style-type: none">❖ Examen du dossier de la concurrence dans le secteur du tabac, en insistant sur l'existence de dysfonctionnements qui doivent être soumis à l'appréciation du Ministère de l'Economie et des Finances, la nécessité de réviser la loi régissant le secteur pour garantir un accès équilibré au marché et la formulation de conclusions à adresser au Chef du Gouvernement en tenant compte des observations du Conseil.❖ Etude du dossier de la concurrence dans le secteur du transport routier de marchandises, en mettant l'accent sur le rôle du ministère de tutelle dans le tenue du registre des transporteurs, la contribution à des solutions adéquates aux problèmes du secteur informel et le respect des conditions d'exercice de la profession. Le Conseil a recommandé le regroupement des conclusions du rapport avant de formuler son avis au Chef du Gouvernement.❖ Concernant le dossier de la concurrence dans le secteur des engrais, le Conseil a été tenu informé de la non réception des renseignements demandés, le dossier sera transmis au Chef du Gouvernement conformément à la décision de la dernière session du Conseil.

<p>XXème session 26 Juin</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Parachèvement de l'examen de la concurrence pratiquée par les grandes et moyennes surfaces à l'égard du commerce de proximité. <p>Le Conseil a recommandé, conformément à la complémentarité entre le commerce de proximité et les grandes et moyennes surfaces et en tenant compte de la nécessité de promouvoir la concurrence et de moderniser l'activité économique, la création de projets de mise à niveau du commerce de proximité à travers une meilleure organisation du secteur et une planification au niveau urbanistique. Un avis, dans ce sens, a été transmis au Chef du Gouvernement et aux parties concernées.</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Approbation de la version finale du rapport annuel 2011 en insistant sur le respect des renseignements afférents à la confidentialité des affaires.
<p>XXIème session 13 Novembre</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Examen de la saisine présentée par le comité central des armateurs marocains contre la société ALSTOM MAROC au sujet du marché de transport maritime des rames de tramway de Casablanca. Le Conseil a conclu que la sélection d'un armateur français ne constitue pas une pratique anticoncurrentielle et ladite société n'a pas exploité abusivement sa position dominante et n'a pas enfreint les dispositions de l'article 7 de la loi 06-99. ❖ Etude du dossier présenté par le syndicat professionnel des mareyeurs en gros et demi-gros à Agadir sur les conditions de commercialisation du poisson au niveau du port d'Agadir. Après délibération, le Conseil a décidé que les faits invoqués ne rentrent pas dans le champ de sa compétence, et que la saisine est donc irrecevable conformément à l'article 27 de la loi 06-99. ❖ Examen de la saisine présentée par la chambre française du commerce et de l'industrie suite à la plainte de l'un de ses adhérents Mr Jean Marie Baillot concernant les conditions de location d'immeubles du domaine privé de l'Etat. Le Conseil a décidé que la demande est recevable, mais a demandé d'adresser une correspondance à la direction du domaine pour complément d'informations. ❖ Etude du dossier relatif à l'appel d'offres de la commune urbaine de Nouasser concernant l'achat de produits pharmaceutiques. Le Conseil a considéré qu'il n'est pas compétent pour connaître des actes pris par les personnes publiques dans le cadre de leurs prérogatives de puissance publique, et a prononcé l'irrecevabilité de la saisine conformément à l'article 27 de la loi 06-99.
<p>XXIIème session extraordinaire 22</p>	<p>Cette session extraordinaire a été consacrée à l'examen d'un point unique concernant la demande d'avis émanant du ministre délégué auprès du Chef du Gouvernement chargé des affaires générales et de la gouvernance au sujet du principe de fixation des honoraires des notaires, tel que prévu par l'article 15 de la loi 32-09 relative à l'organisation de la profession.</p> <p>Le Conseil a considéré qu'il est en principe en faveur de la libéralisation des honoraires des notaires, mais compte tenu des conditions d'exercice de la profession l'administration peut fixer un tarif de référence pour les services rendus par les professionnels.</p> <p>Le Conseil a également recommandé de prendre les dispositions susceptibles de garantir des conditions objectives pour l'exercice de la profession, avec une offre suffisante de notaires sur le marché, et de veiller à la transparence pour éviter les pratiques anticoncurrentielles.</p>

**XXIII^{ème} session
25 Décembre**

❖ Examen du projet de concentration économique qui consiste en l'acquisition par Kraft Foods Maroc de 50% du capital et des droits de vote que détient la SNI dans la société Bimo, ce qui va conférer au groupe Kraft le passage d'un contrôle conjoint à un contrôle total et exclusif sur Bimo. Kraft a présenté des engagements comportementaux susceptibles de remédier aux éventuels effets négatifs de l'opération et se trouve assujettie à un programme de conformité et un code de conduite édictant des obligations en matière de concurrence.

Le Conseil a recommandé au Chef du Gouvernement d'autoriser l'opération de concentration sous condition de respecter les engagements souscrits par Kraft, et de rendre publics ces engagements par l'autorité de la concurrence afin d'assurer le suivi et le contrôle de leur exécution.

❖ Etude du projet de concentration économique qui consiste en l'acquisition par le groupe Gervais Danone de 37,78% du capital et des droits de vote détenus par la SNI dans le groupe Centrale Laitière.

Compte tenu des effets économiques positifs qui pourraient résulter de cette opération de concentration et vu que le marché du lait et des produits laitiers frais présente encore des opportunités réelles de croissance et donc d'accès de nouveaux opérateurs en raison de la faible consommation annuelle par habitant qui demeure encore en deçà des proportions recommandées par l'OMS.

Le Conseil a suggéré au Chef du Gouvernement d'approuver cette opération de concentration.

3.2- Nature des recommandations émises en 2012

Le lecteur trouvera dans la deuxième partie de ce rapport les résumés des avis émis par le conseil en 2012. L'analyse qui suit ne prétend aucunement à l'exhaustivité. Les utilisateurs sont donc invités à se reporter aux textes intégraux pour apprécier de façon exacte le contexte et la portée de ces avis, tant en ce qui concerne les points de droit qui y sont présentés que du côté de la procédure ou de la méthodologie de l'instruction adoptée.

Le Conseil de la concurrence est une instance consultative chargée de lutter contre les pratiques anticoncurrentielles, d'étudier et scruter le fonctionnement des marchés. Il a donc pour rôle de contribuer au respect de l'ordre public économique. Bien qu'il ne soit pas encore une « autorité administrative indépendante » ou une quasi-juridiction, il est appelé à aider et assister l'autorité de la concurrence du Maroc à élaborer des injonctions et à prendre des décisions en formulant des avis.

L'occasion de formulation d'avis dote le conseil de possibilités de développement de fonctions d'analyse. La mission consultative se trouve ainsi doublement prolongée : du côté du degré d'observance des règles en vigueur en matière de concurrence d'un côté, et sous l'angle aussi des

insuffisances, déficiences et lacunes constatées dans la procédure d'instruction ou liées à l'essence même de certaines dispositions des textes en vigueur.

L'esquisse d'analyse des recommandations émises par le Conseil de la concurrence est à même de renseigner sur la pratique du Conseil et à travers ses avis, elle ouvre la voie à la clarification des instruments de base des exercices d'instruction (marché pertinent/marché géographique et particularités de la zone concernée, dimension du marché, caractéristiques physiques et matérielles du produit et son positionnement, modalités de formation des prix, environnement juridique,...) et des indicateurs pour le scrutement et le contrôle des pratiques anticoncurrentielles.

3.2.1 Une contribution à la clarification des instruments de base des exercices d'instruction.

Les expériences accumulées au cours des quatre années de fonctionnement du Conseil de la Concurrence lui ont permis au travers des avis rendus de poser les premiers jalons d'une jurisprudence en matière de définition de **marché pertinent** ou de référence dans plusieurs secteurs d'activité économique tels que les halles aux poissons, les marchés publics, le livre scolaire, les produits pétroliers, les huiles de tables,...

Ainsi, le Conseil a considéré dans son avis n° 16/11 relatif à l'obligation du passage par les halles des poissons pour la vente des produits de la pêche côtière que « le marché de référence représente le marché cible concerné par l'affaire en question. Il est déterminé à partir d'une segmentation portant sur la délimitation du marché des produits ou des services d'une part et la délimitation du marché géographique d'autre part... ». Dans son avis n°19/11 concernant l'insuline, le conseil ajoute : « le marché pertinent comprend tous les produits et services considérés substituables du point de vue de la demande (nature, prix, usage,...) et du point de vue de l'offre (possibilité d'accès au marché en cas de hausse de produits ou de services déterminés) dans une géographique concernée... ». Dans ce même avis, le Conseil précise que : « le marché pertinent permet...de mesurer le degré de la concurrence dans un marché donné et de déterminer le pouvoir du marché dont bénéficie une entreprise ou un groupe d'entreprise... ».

En **matière contentieuse**, le Conseil a pu mettre en œuvre une approche indiciaire basée sur la réunion d'un faisceau d'indices pour qualifier les faits constatés lors de l'examen des saisines et demandes d'avis qui lui sont soumises.

Ainsi, dans son avis précité sur l'insuline et en vue d'établir l'éventualité d'un abus de position dominante, le Conseil a défini cette situation comme celle permettant à une entreprise de « s'abstraire des conditions de marché et d'agir à peu près librement sans tenir compte du comportement et de la réaction de la concurrence.. ». N'ayant pas trouvé d'éléments suffisants pour qualifier les constats faits d'abus de position dominante individuelle, le conseil a pour la première fois recouru à la catégorie de **position dominante collective** qui concerne « les entreprises dominantes qui ont ensemble... le pouvoir d'adopter une même ligne d'action sur le marché et d'agir dans une mesure appréciable indépendamment des concurrents... ».

Il y a lieu de souligner que le recours à cette catégorie, du reste fort consacrée par la littérature, est le fruit d'une réflexion menée au sein du comité directeur. Suite à quoi le rapporteur en charge du dossier s'est attelé à scruter les définitions avancées par des auteurs célèbres et usitées par la jurisprudence dans un certain nombre de pays.

En ce qui concerne le **contrôle préalable des concentrations**, le conseil a pu développer une méthodologie d'approche et d'analyse des opérations intégrant aussi bien une analyse

concurrentielle basée sur la mesure des impacts verticaux et horizontaux de ces opérations, qu'une analyse économique évaluant leurs apports éventuels en termes d'améliorations de l'efficacité sur les marchés concernés. Ainsi lors de l'appréciation de l'opération de concentration touchant les produits pétroliers (groupe Shell), le Conseil a considéré dans son avis n°17/11 que « cette opération permettra une reprise des investissements suspendus depuis 2008 pour des considérations de redéploiements stratégiques du groupe à l'international,... ». Dans son avis n°20/11 relatif à l'opération de concentration dans le secteur des huiles de table, le Conseil était encore plus explicite dans les justifications de sa position favorable en arguant : « au regard du bilan économique de l'opération tel que présenté par Sofiprotéol, ce projet de concentration est de nature à générer des gains d'efficacité pour l'agro-industrie au Maroc... ».

Bien entendu, les recommandations formulées à propos de chaque opération de concentration sont assorties de remarques concernant le suivi des engagements pris dans le cadre du contrôle des opérations de concentrations précitées.

3.2.2 Des indicateurs pour le scrupement et le contrôle des pratiques anticoncurrentielles et des concentrations

Le titre III de la loi 06-99 énonce la prohibition des pratiques anticoncurrentielles (articles 6 et 7) ainsi que les domaines de leur exception (articles 8 et 9). Toutefois, le fait que le pouvoir d'autosaisine ne lui est pas conféré d'une part et que seul le groupement ou association professionnelle soit habilités à le saisir, de l'autre, réduit la portée pratique de ces dispositions.

Au regard des dossiers traités, la pratique du Conseil de la concurrence montre toute la complexité à notifier les restrictions qui affectent un marché de façon signifiante compte tenu de l'impossibilité pour une entreprise à saisir directement le Conseil de la concurrence.

Une telle situation paraît pour le moins paradoxale. Le principe même du droit de la concurrence repose sur la volonté de défendre et de préserver le libre fonctionnement des marchés. La décision de faire prévaloir les règles du droit des marchés libres ne doit pas souffrir de restrictions et demeurer ainsi dépendante du choix discrétionnaire des représentants de la profession ou encore de l'unanimité au sein d'une association professionnelle. Chaque entreprise devrait être dotée d'une liberté d'appréciation quant aux dimensions et degrés

des pratiques restrictives à la concurrence dont elle s'estime victime dans le cadre des recours qui lui sont garantis mais aussi à la lumière du coût du contentieux qu'elle engage.

C'est du reste la raison principale qui fonde la revendication du droit de l'autosaisine d'un côté, et l'élargissement de la faculté de saisir à toute entreprise prise individuellement, de l'autre. La prise en considération de ces deux initiatives va certainement renforcer la pratique du Conseil et ouvrir de nouveaux horizons en matière de traitement des restrictions à la concurrence.

Pour assurer le suivi de la situation concurrentielle sur les différents marchés, le meilleur indicateur utilisé par le Conseil est le niveau de concentration. Ce dernier est obtenu en mesurant la part de marché des opérateurs, ce qui permet d'évaluer la concentration au regard du risque de pouvoir de marché.

Ainsi, le Conseil a considéré dans son avis n° 31/12 concernant l'opération de concentration dans le secteur de la biscuiterie que : « Pour apprécier le degré de concentration du marché de la biscuiterie, il y a lieu d'utiliser le ratio de concentration. Celui-ci consiste en la somme des parts de marché d'un nombre m des grandes entreprises du marché, sur le total n d'entreprises, comme le précise la formule suivante :

$$RC = \sum_{i=1}^m S_i^2 \text{ avec } i = 1, \dots, m, m+1, \dots, n$$

Mais la simple addition des parts de marché reste trop générale et il est nécessaire de recourir à un véritable indice de concentration, tel que l'indice d'Herfindhal. Ce dernier se définit comme la somme des parts de marché au carré de chaque firme soit :

$$H = \sum_{i=1}^n s_i^2 \times 10000 \text{ avec } S_i \in [0,1] \text{ } i = 1, 2, \dots, n.$$

L'indice H vaut 10 000 dans le cas d'un monopole et tend vers 0 dans le cas d'un marché atomistique. L'indice H prend en compte à la fois le nombre de firmes et la distribution des parts de marché; ceci signifie que, à nombre de firmes donné, l'indice est d'autant plus élevé que la répartition des parts de marché est inégalitaire. En utilisant la variance des parts de marché (notée σ^2), l'indice H peut se réécrire:

$$H = n\sigma^2 + 1/n.$$

Donc, la valeur de l'indice dépend à la fois du nombre total de firmes et de la distribution des parts de marché entre les firmes. L'indice H est utilisé par le

conseil dans ces différents avis, en particulier lorsqu'il s'agit d'évaluer les effets sur la concurrence d'une opération horizontale comme celle mentionnée plus haut et concernant le secteur de la biscuiterie.

Pour les valeurs de l'indice, le Conseil s'est inspiré du règlement n° 139/2004 de l'Union Economique européenne qui prévoit également l'usage de l'indice d'Herfindhal, en définissant trois seuils:

- une valeur de H inférieure à 1000 après l'opération de concentration devrait rendre improbable une atteinte à la concurrence;
- lorsque la valeur de H est comprise entre 1 000 et 2 000 après l'opération, et que la variation de H est inférieure à 250, ou lorsque la valeur de l'indice d'Herfindhal est supérieure à 2 000 après l'opération et que la variation de H est inférieure à 150, il est également peu probable que la Commission s'inquiète des effets de l'opération, sauf dans des cas particuliers;
- a contrario, une concentration fera l'objet d'une attention particulière lorsque la valeur de H se révèle supérieure à 2 000 après la fusion et lorsque la variation de H est au moins égale à 150.

Le maniement de ce genre d'outils n'a pas manqué de susciter certain nombre d'interrogations. D'abord en termes de possibilité puis de fiabilité des données sur lesquelles peut se fonder le calcul. Ensuite en termes de débat autour de la nécessaire pondération de critères économiques du contrôle des concentrations dans le contexte de l'économie marocaine. Le Conseil est appelé avec l'expérience à développer des critères analytiquement fondés, pour garantir le degré de certitude que l'on pourrait attendre d'une recommandation ou avis en matière de concentration. A cet égard, la préparation du projet de réforme de la loi 06-99 a été l'occasion de se demander si en matière de concentration au Maroc, le critère du chiffre d'affaires suffisait en lui-même au regard des mutations de la scène économique ou s'il y a lieu de prendre en considération non seulement le CA consolidé des entités économiques intégrées mais aussi tout autre indice de contrôle et de gouvernance de l'entreprise concernée.

Axe 4 :
Activités nationales

Par activités nationales et à l'international, ce rapport entend les activités exercées par le conseil en tant qu'institution aussi bien dans le sens de faire connaître ses missions que dans la perspective de s'ouvrir sur son environnement interne et extérieur.

Le Conseil a organisé une série de rencontres dans le cadre de ses activités nationales ayant pour but principal de faire connaître le Conseil, ses prérogatives, ses activités ainsi que ses perspectives d'avenir. Le Conseil a également pris part à des manifestations nationales regroupant un grand nombre de personnalités dans le cadre de séminaires spécialisés :

4.1 – Organisation de manifestations nationales

- **24 Janvier 2012** : Commémoration du troisième anniversaire de la relance du Conseil consacré à la présentation du bilan et perspectives d'avenir.
- **6 Mars 2012** : Organisation d'un workshop pour la présentation des résultats de l'étude sur la concurrence dans le secteur des huiles de table.
- **04 Juin 2012** : Workshop de présentation des résultats de l'étude interne sur les produits subventionnés par l'Etat dans le cadre du système de compensation, sous la présidence du Chef du Gouvernement.
- **Du 27 Juin au 13 Novembre** : Organisation de plusieurs rencontres pour présenter l'Avant – Projet modifiant la loi n° 06-99 sur la liberté des prix et de la concurrence, en collaboration avec les opérateurs économiques, les administrations publiques, les associations professionnelles, les universitaires, la presse et les présidents des régions du Maroc (Souss – Massa – Drâa, Marrakech – Tansiff – AlHaouz, Oriental et Meknès – Tafilalet).

- **27 Juin 2012** : Le Conseil et la Chambre des conseillers, ont organisé une journée d'étude, sous le thème : « Garantir la concurrence, condition de promouvoir le climat des affaires et la protection du consommateur ».
- **5 Juillet 2012** : Présentation de l'étude sur la concurrentiabilité dans le secteur des marchés publics dans le cadre d'un workshop organisé par le Conseil.
- **10 Octobre 2012** : Organisation d'un workshop consacré à la présentation de l'étude de la concurrentiabilité dans le secteur du ciment.
- **21 Novembre 2012** : Organisation d'une rencontre avec les membres de la région (Gharb – Charada – Beni Hssen), pour présenter l'avant – projet modifiant la loi 06-99 sur la liberté des prix et de la concurrence.
- **13 Décembre 2012** : Organisation d'un workshop, pour présenter les résultats de l'étude interne sur « les Aides d'Etat et la concurrence au Maroc, cas de l'Habitat ».

4.2 – Participation aux manifestations nationales

- **14 Janvier 2012** : Participation au premier Forum pour la paix dans le monde, organisé par l'organisation Maroc – Europe – Méditerranée pour le dialogue social et le droit de l'immigration.
- **20 Janvier 2012** : Contribution à la conférence, organisée par le Centre de Recherche « LINKS », sous le thème : « Propos introductif sur le droit boursier ».
- **24 Janvier 2012** : Présentation du premier projet du rapport national périodique global dans le



-
- domaine des droits de l'homme par la Délégation Interministérielle aux Droits de l'Homme.
- **25 Janvier 2012** : Participation au Forum de Rabat, organisé par le Conseil du Développement et de la Solidarité sous le thème : « L'intégration régionale africaine ».
 - **26 Janvier 2012** : Conférence du Président du Conseil à la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales « Agdal » sous le thème « la concurrence et la régulation économique ».
 - **28 Janvier 2012** : Participation au séminaire organisé par l'Instance Nationale de Protection des Biens Publics, sous le thème : « les relations économiques et le pari de la libre concurrence devant le monopole ».
 - **07 Février 2012** : Contribution du Président du Conseil par une intervention à la Chambre Allemande du Commerce et de l'Industrie au Maroc intitulée : Les conditions du Conseil de la Concurrence et sa stratégie.
 - **10 au 19 Février 2012** : Participation du Conseil au Salon International de l'Edition et du Livre à Casablanca.
 - **21 Février 2012** : Participation au Forum de Réflexion sur des thématiques d'actualité relatives à la logistique au Maroc.
 - **27 Février 2012** : Contribution à la conférence sur la croissance et l'investissement à travers la période transitaire, organisée par la Banque européenne de Reconstruction et développement avec la participation du Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée (CMI), la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM), le Centre des Jeunes Leaders (CJD) et l'Association des Femmes Chefs d'Entreprises du Maroc (AFEM).
 - **29 Février 2012** : Participation au Symposium organisé par le Ministère des Affaires Etrangères et de Coopération en collaboration avec l'institut Européen de la méditerranée, sous le thème « Statut avancé, nouvelles perspectives, nouveaux acteurs (opérateurs) ».
 - **01 et 02 Mars 2012** : Contribution à la conférence organisée par le Conseil National des Droits de l'Homme en collaboration avec la Commission Internationale des Juristes, sous le thème « Indépendance du pouvoir judiciaire, à la lumière de la Nouvelle constitution ».
 - **06 Mars 2012** : Participation du Président du Conseil à la cérémonie de signature du mémorandum d'entente entre le Chef du Gouvernement et la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM).
 - **09 Mars 2012** : Contribution à la conférence – débat sous le thème : « Dynamique Parlementaire et Changement Politique », animés par le Président de la chambre des Représentants au Centre de Recherche « LINKS ».
 - **09 et 10 Mars 2011** : Contribution à la journée mondiale pour la protection du consommateur, organisée par le Forum Marocain pour la Protection du Consommateur.
 - **Du 12 au 16 Mars 2012** : Contribution aux journées nationales du consommateur, organisées par la Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies, en collaboration avec les associations de protection des consommateurs.
 - **Du 13 au 16 Mars 2012** : Participation au Workshop sous le thème : « L'arbitrage dans les contrats de construction et les entreprises », organisé par la Chambre du Commerce, l'Industrie et de Services de Casablanca.
 - **14 Mars 2012** : Contribution à la rencontre organisée par la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM), sous le thème : « le cadre juridique et réglementaire du e-commerce et le positionnement du Label e-thiq@ ».
 - **15 Mars 2012** : participation à la deuxième rencontre de concertation tenue au siège du Ministère Chargé des Relations avec le Parlement et la Société Civile.
 - **16 Mars 2012** : Contribution au Huitième Congrès National des Banques populaires, sous le thème : « La Banque Populaire : une vocation solidaire et une dynamique nouvelle ».
 - **20 Mars 2012** : Participation à la quarante cinquième session du congrès général de l'Union des Universités Arabes sous le thème : « L'avenir des universités arabes à travers les changements dans le monde arabe ».
 - **21 Mars 2012** : Participation à la journée d'étude sur le système interne de la Chambre des Représentants sous le thème : « Quel système interne pour améliorer les performances des parlementaires? ».
 - **23 Mars 2012** : Contribution à la réunion du Comité de pilotage du programme d'appui de l'Union Européenne à la promotion des investissements et les exportations au Maroc, organisée par la Direction du Trésor et des finances et relations
-

extérieures du Ministère de l'Economie et des Finances.

- **23 Mars 2012** : Participation à la table ronde organisée par le Centre de Recherches « LINKS » en partenariat avec l'Association des Economistes Marocains (AEM) et l'Association Marocaine des Economistes d'Entreprises (AMEEN), sous le thème : « les finances publiques du Maroc entre les contraintes objectives et les demandes sociales pressantes ».
- **24 Mars 2012** : participation à la cérémonie officielle de la huitième édition du Moussem culturel de Tan-Tan, organisée par le Ministère de la Culture sous le thème : « Patrimoine culturel immatériel, fortifier des gouvins, afin de superviser les perspectives d'avenir ».
- **26 Mars 2012** : Contribution au premier forum régional de sensibilisation sur le secteur des entreprises et les organisations syndicales de la région Tanger – Tétouan.
- **27 Mars 2012** : Participation au séminaire national, organisé par l'observatoire National du Droit de l'Electeur, sous le thème : « le rôle de la société civile dans la législation ».
- **28 Mars 2012** : Contribution du Conseil dans le cadre du projet de l'Accord de Libre Echange entre le Maroc et le Canada à la quatrième réunion du groupe de négociation sur les questions juridiques, au siège du Ministère des Affaires Etrangères et de Coopération.
- **05 Avril 2012** : Contribution à la conférence animée par le Président du Conseil Economique et Social, sous le thème : « Le Conseil Economique et Social et la cohésion sociale » en partenariat avec l'Amicale des ingénieurs des Ponts et Chaussées du Maroc.
- **25 Avril 2012** : Participation à la rencontre d'étude organisée par la chambre des Conseillers et le Conseil Economique et Social sous le thème « La nouvelle charte sociale pour les grands contrats sociaux ».
- **02 Mai 2012** : Contribution à la journée d'étude sous le thème « la refonte de la loi organique des finances : enjeux et perspectives de mise en œuvre », organisée par l'Association des membres de l'Inspection Générale des Finances.
- **05 Mai 2012** : Participation au Symposium Africain sur la facilitation du commerce et du transport routier, organisé par l'Union Africaine du Transport de la Logistique (UATL), la Fédération du Transport de la CGEM et l'Union Internationale des Transports Routiers.
- **09 Mai 2012** : Contribution du Conseil par une intervention du président sous le thème : « le rôle du Conseil de la Concurrence dans la gestion des crises », à la rencontre organisée par le club diplomatique marocain, au siège du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération.
- **16 Mai 2012** : Participation à la conférence organisée par le Centre de Médiation et d'Arbitrage de la Chambre de Commerce, d'Industrie et de Services de Casablanca, sous le thème « la loi de la protection du Consommateur, vers une justice contractuelle ».
- **17 Mai 2012** : Contribution à la conférence nationale sur « les nouveaux défis pour le travail au Maroc », organisée par le Conseil Economique et social.
- **21 et 22 Mai 2012** : Contribution à la réunion de la commission nationale chargée du climat d'affaires, organisée par le département du Chef du Gouvernement.
- **24 Mai 2012** : Participation au dîner – Débat organisé par le journal « Vie – éco », sous le thème : « loi de finances, fiscalité. Le Directeur général des Impôts en parle ».
- **29 Mai 2012** : Participation du Conseil à la conférence – débat, sous le thème : « Doing Business dans le monde arabe », organisée par le Ministère Délégué Auprès du Chef du Gouvernement Chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance.
- **04 Juin 2012** : Contribution à la table ronde sous le thème : « le développement durable au Maroc : la loi de la citoyenneté », organisée par le Ministère de l'Energie, des Mines, d'eau et de l'Environnement, la Délégation Interministérielle aux Droits de l'Homme et l'Université Mohamed V Souissi.
- **07 Juin 2012** : Participation à la rencontre internationale, sous le thème : « Les Marocains d'Espagne et d'Italie : les défis de la crise », organisée par le Conseil de la Communauté Marocaine à l'Etranger.
- **11 Juin 2012** : Contribution au dîner – débat sur la politique de la ville, organisé par le Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Politique de la Ville.
- **20 et 21 Juin 2012** : Organisation de la première réunion de coordination des Conseils de la

Concurrence nationale, par l'administration de la propriété intellectuelle et la compétitivité dans le secteur économique de la Ligue Arabe.

- **21 Juin 2012** : Contribution à la quatrième réunion de concertation, organisée par le Ministère Chargé des Relations avec le Parlement et la Société Civile, sur le partenariat entre l'Etat et les Associations.
- **04 Juillet 2012** : Participation du Conseil au colloque sur la réforme du système judiciaire, organisé par le Centre International de Médiation et de l'Arbitrage.
- **07 et 08 Septembre 2012** : Contribution à la sixième édition du Colloque International, organisé par le Ministère de l'Economie et des Finances, sous le thème : « la transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle ».
- **12 Décembre 2012** : Participation du Conseil à la deuxième rencontre exceptionnelle de haut niveau avec les Chefs de Gouvernements Français et Marocain, sous le thème : « Un partenariat d'exception au service d'une compétitivité partagée », organisée par la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM).

4.3 – Une action de sensibilisation et de rayonnement

Parallèlement à ses missions d'instruction et de délibération liées au traitement des dossiers qui lui sont déférés, le conseil de la concurrence agit pour informer et sensibiliser les opérateurs économiques et le grand public à la problématique générale de la concurrence.

Conscient des besoins en matière d'essaimage de la culture de la concurrence et d'une vulgarisation systématique des règles et dispositions du droit de la concurrence, le conseil a poursuivi son action de sensibilisation par :

- l'organisation de rencontres thématiques et des conférences,
- la création et distribution de matériel d'information,
- les relations presse et média,
- les contacts permettant une plus grande visibilité du Conseil

En 2012 et en matière de rencontres thématiques, il y a lieu d'inscrire à l'actif du Conseil l'organisation de rencontres touchant directement à ses missions, au niveau central comme à l'échelle des grandes régions. Destinées au grand public ou dédiées

aux milieux d'affaires selon les cas, ces rencontres s'inscrivent en droite ligne de l'effort entrepris pour garantir un large rayonnement aux règles de la concurrence, à leur connaissance et assimilation émise en pratique.

Poursuivant sa campagne de communication thématique, le Conseil se devait de la moduler en essayant de toucher les milieux économiques dans leur grande diversité et à des fins de couverture progressive du territoire national. En effet, l'année 2012 a été celle au cours de laquelle le Conseil a pratiquement couvert toutes les régions.

Durant cet exercice, 5 rencontres régionales ont consacré l'effort de territorialisation de la culture de la concurrence visant à la fois l'explication des missions et prérogatives du conseil que la vulgarisation d'une culture de la compétitivité par la concurrence. Par le biais des chambres de commerce, d'industrie et des services dont les locaux abritent ces rencontres, le conseil est parvenu à toucher un grand nombre d'adhérents de ces instances, aussi bien comme individus- entreprises et associations professionnelles.

Le Conseil a aussi continué à organiser des workshops dans l'idée de travailler l'approfondissement de la connaissance du fonctionnement des marchés, plus précisément d'explorer la structure des principaux marchés encore à ce jour peu connus ou autour desquels circulent rumeurs et images d'enfreintes aux règles élémentaires de la concurrence. Dans le but de produire une connaissance objectivée par des débats et des confrontations de points de vue, l'organisation de workshops va s'avérer un véritable canal de communication.

Au fil du déroulement des workshops comme au cours de chaque workshop, le conseil a développé toute une aptitude à communiquer ses messages de pédagogie de la concurrence de manière plus active, plus instructive et plus professionnelle. Le conseil s'est ainsi progressivement donné les moyens à même de mobiliser autour de la grande idée de l'utilité et de l'efficacité du règne d'un climat concurrentiel. Sans perdre de vue les différences de lenteur et de rythme dans le fonctionnement concurrentiel des marchés, les workshops dédiés à la présentation des résultats d'études réalisées en interne et/ou par les bureaux d'études privés ont joué leur rôle d'outils permettant de favoriser l'appréhension des dispositions du droit de la concurrence.

Par le biais de la circulation des synthèses des études réalisées comme par presse interposée, les contenus des workshops ont contribué à faire progresser et la réflexion et l'application pratique des préceptes de la problématique de la concurrence au Maroc.

Enfin et comme couronnement annuel de l'effort de sensibilisation aux thématiques de la concurrence, le Conseil a organisé à 3 reprises les « Assises de la

concurrence » et a entouré leurs travaux d'une très large diffusion en préparant leur insertion dans une publication scientifique.

Manifestations de sensibilisation à la culture de la concurrence

	2009	2010	2011	2012	Total
Rencontres régionales	5	5	2	-	12
Rencontres à caractère national	2	1	2	4	9
Workshops	2	-	5	5	12
Assises de la Concurrence	1	1	1	-	3
Total	10	7	10	9	36

Source : Direction des Etudes et de l'Information

En sus de l'effort de sensibilisation destiné aux parties susceptibles de le saisir et de demander ses avis, le Conseil de la concurrence a tenu à développer ses relations avec toutes les institutions ou administrations qui lui ont adressé une invitation ou sollicité sa participation ou contribution à leurs rencontres et manifestations. En la matière, la volonté de présence du conseil de la concurrence a toujours cherché à lui

assurer un rayonnement ascendant comme instance participant à faire évoluer et concrétiser la bonne gouvernance.

En moyenne, le conseil a été présent à plus de 30 rencontres ou manifestations depuis sa relance en 2009. Ce faisant, il a traduit ainsi son ouverture sur le monde extérieur dans sa grande diversité :

Rencontres de rayonnement 2009-2012

	2009	2010	2011	2012	total
Rencontres officielles	11	11	10	17	49
Etablissements & Institutions	10	15	12	19	56
Associations professionnelles	5	6	5	8	24
Total	26	32	27	44	129

Source : Direction des Etudes et de l'Information

Axe 5 :
Activités à l'international

L'année 2012 peut être placée sous le chapitre de la consolidation des relations extérieures du Conseil. Si on traite de l'ensemble de l'action extérieure entreprise depuis la relance en 2009, on sera bien tenu de relever le fait que le conseil de la concurrence du Maroc est devenu membre et acteur à part entière des organismes et institutions qui mettent en synergie les autorités de la concurrence de par le monde.

Une des priorités du Conseil a été de veiller à la cohérence de l'action extérieure de façon à :

- participer activement aux travaux des principaux forums et conférences portant sur les problématiques de la concurrence ;
- initier les bases d'une coopération fructueuse et enrichissante avec les réseaux d'autorités chargées de la concurrence ;
- se donner les moyens pour développer et renforcer une expertise dans l'application des règles de la concurrence à la lumière des meilleures pratiques sur la scène internationale.

Les principes et les objectifs en matière de relations extérieures consistent à sauvegarder les valeurs communes, les intérêts fondamentaux, l'indépendance et l'intégrité du Conseil, conformément aux principes de promotion de la coopération avec les pays partenaires du Maroc. Bien plus, tenant compte des accords de libre échange et de leurs implications en matière de garantie du libre jeu de la concurrence, le Conseil s'est attaché à prôner la possibilité non seulement de bénéficier d'une assistance technique aux différents stades de traitement de ses saisines mais aussi d'initier un processus d'échanges d'informations à même de renforcer et d'affiner les investigations.

La politique menée par la présidence du Conseil en matière de coopération et de relations extérieures vise à doter le conseil du rayonnement nécessaire apte à lui conférer la notoriété comme instance de régulation. Cet objectif de relations extérieures est une intention d'action précise liée aux changements que le Conseil désire apporter dans ses relations avec son environnement interne et extérieur. Ces changements concernent donc des objectifs d'établissement, de maintien ou de renforcement de la notoriété, de maintien ou de renforcement d'une image positive, de maintien ou de renforcement d'un comportement favorable souhaité par le Conseil en tant qu'institution de bonne gouvernance.

Elément charnière de l'œuvre d'édification de l'institution, le développement des relations extérieures du Conseil de la concurrence fait référence au changement que le conseil entend effectuer grâce au projet de réforme. Ses objectifs principaux sont le développement du savoir faire et de l'expertise du conseil, ainsi que l'intégration harmonieuse et progressive du conseil dans toute la panoplie des ramifications du réseau mondial de la concurrence. Effectivement, l'année 2012 est bien celle qui traduit cette consécration puisqu'elle est celle qui a vu l'organisation de la rencontre annuelle de l'International Competition Network confiée au Conseil. Cette grande manifestation à dimension mondiale est prévue à Marrakech en avril 2014.

La politique menée par le Conseil de la concurrence en matière de coopération et de développement des relations extérieures ne met pas exclusivement l'accent sur la coopération avec les organismes et forums internationaux de la concurrence. Elle entend aussi prolonger ou susciter des formules de rapprochement avec toutes les autorités de la concurrence dont les États ont des accords d'association voire de partenariat avec le Maroc. Sur cette voie et après un premier programme de coopération avec l'autorité tunisienne en 2009, le Conseil a cherché à nouer des relations fructueuses avec le Bundeskartellamt, l'Autorité française de la Concurrence, la Federal Trade Commission, les Autorités autrichienne, portugaise et espagnole... D'une manière plus ou moins formelle, des protocoles de coopération se trouvent formalisés ou en voie de l'être. Ce faisant, le Conseil de la concurrence est devenu interlocuteur et partenaire de nombreux conseils et autorités de la concurrence.

Afin d'être exhaustif sur les relations extérieures du Conseil, les 4 tableaux annuels ci-dessous récapitulent en détail les missions effectuées, les thèmes et lieux ainsi que le niveau de représentation du Conseil :

Rencontres internationales 2011

Intitulé	Rencontre AFC	Global Forum Competition	Rencontre AFC	Application de la loi anti-cartel	Rencontre Annuelle ICN	Travaux du Groupe intergouvernemental	Bricks Competition Day	GFCC	OIC	Autorité Pakistanaise	Autorité Autrichienne
Organisateur	AUTORITÉ EGYPTIENNE	OCDE	AFC	BUNDESKARTELLAMT	AUTORITÉ HOLLANDAISE	CNUCED	AUTORITÉ CHINE	GFCC	AUTORITÉ TURCQUE	AUTORITÉ PAKISTAN	AUTORITÉ AUSTRIENNE
Lieu	Le Caire	Paris	Nairobi	Berlin	La Haye	Genève	Pékin	Rio	Istanbul		Vienne
Date	17 et 18 Janvier	17 et 18 Février	2 et 3 mars	14 et 15 Avril	Avril ou Mai	Juillet	Septembre	Novembre	Novembre	Décembre	Décembre
Caractère	Stratégique	politique et stratégique	politique et stratégique	Pédagogique	Pédagogique	politique et stratégique	Stratégique	Stratégique	Politique	Pédagogique	Stratégique
Langue	Français / Anglais	Français / Anglais	Anglais	Anglais / Allemand	Anglais	Français	Anglais	Anglais	Français	Anglais	Anglais

Source : Département des Affaires Internationales

Rencontres internationales 2012

Intitulé	Rencontre Euromed	Global Forum Competition	Rencontre Annuelle ICN	Rencontre Cnuced/Atriche	Travaux du Groupe intergouvernemental	Commission marché intérieur	Salon du Livre Casa	ICN workshop	GFCC
Organisateur	UE	OCDE	AUTORITE BRESILIEENNE	CNUCED	CNUCED	UE	CCME-CNDH		
Lieu	Florence	Paris	Rio de Janeiro	Doha	Genève	Bruxelles	Genève	Paris	Dubai
Date	20 et 22 mars	Février	Avril	Avril	Juillet	octobre	juin	octobre	Novembre
Caractère	pédagogique	politique et stratégique	Pédagogique	Stratégique	politique et stratégique	Bilan Euro-market	Contact grand public		
Langue	Français / Anglais	Français / Anglais	Anglais	Français / Anglais	Français / Anglais	Français		Anglais	Anglais

Source : Département des Affaires Internationales

5.1 - Contribution aux rencontres internationales en 2012

- Forum annuel de la concurrence (Global forum on Competition) organisé par l'Organisation de coopération et du Développement Economique (OCDE) à Paris en février 2012. La contribution du Conseil a porté sur la « Concurrence : matières premières et volatilité des prix ».
- 13^{ème} Rencontre Méditerranéenne sur la concurrence organisée à Montecatini par l'Université de Montecatini. Une présentation a été donnée sur la « Réforme du Conseil de la Concurrence du Maroc, Principes et fondements ».
- 11^{ème} rencontre du Réseau International de la Concurrence (International Competition Network) organisée à Rio de Janeiro en avril 2012. Dans ce cadre, Le Président du Conseil de la Concurrence a contribué aux travaux de Pré ICN conférence organisé sur le thème « L'Etat comme acteur de marché ou comme courtier de pouvoir de marché »
- 13^{ème} Conférence des Nations Unies organisée conjointement par le Ministère du Commerce du Qatar et la CNUCED à Doha ; La contribution du Conseil a porté sur « les ententes anticoncurrentielles au vu du droit de la concurrence »
- Salon international du livre et de la presse à Genève dont le Maroc y était pays hôte.
- 11^{ème} rencontre du Groupe Intergouvernemental des Experts de la Concurrence organisée par la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) à Genève en Juillet 2012
- Workshop dans le cadre des travaux de l'International Competition Network, organisé à Paris en octobre 2012 par l'Autorité de la Concurrence sur la thématique « Advocacy et Réforme institutionnelle ». Le Conseil de la Concurrence a contribué par une communication sur « L'Advocacy dans l'autorité consultative et la promotion de la réforme institutionnelle du Conseil de la Concurrence »
- Travaux de la 8^{ème} réunion du sous-comité « marché intérieur » organisés à Bruxelles dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord d'Association avec l'Union Européenne
- Rencontre annuelle de la Fédération Générale des Conseils de la Compétitivité organisée à Dubai en novembre 2012.

5.2 – Organisation de manifestations internationales en 2012

- En Septembre 2012, le Conseil de la Concurrence a organisé conjointement avec la Federal Trade Commission (Autorité de la concurrence des Etats-Unis d'Amérique) et avec la participation du Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies la 4^{ème} rencontre annuelle sur la problématique de la protection du consommateur, rencontre qui s'inscrit dans le cadre du dialogue Afrique / Etats – Unis. Il convient de noter que les précédentes rencontres ont eu lieu en Tanzanie, au Nigeria et en Afrique du Sud.



- La rencontre de l'année 2012 a eu pour objectif général de mettre en place des mécanismes d'échange et d'expertise afin de développer un environnement propice à la protection du consommateur dans les pays africains. Le thème retenu était : « Le rôle des outils de la concurrence et de la protection du consommateur dans la sensibilisation des consommateurs aux défis imposés par les nouvelles technologies ».



- A l'initiative de la CNUCED, de l'Autorité autrichienne de la Concurrence et du Conseil de la Concurrence du Maroc, s'est tenue à Rabat les 15 et 16 Novembre 2012, un Workshop de réflexion sur la possibilité de mise sur pied d'un réseau euro-méditerranéen de la concurrence.



Ont pris part à cette rencontre, des autorités euro-méditerranéennes de la concurrence (Autriche, France, Malte, Maroc, Tunisie, Turquie) des autorités de voisinage (Qatar), un représentant de la commission européenne et des personnalités de la société civile.

Après deux jours de réflexion sur les bilans, les perspectives et les besoins des différents participants ainsi que sur l'idée de réseau, il a été convenu de se limiter pour l'instant et durant les deux années à venir, à une structure informelle intitulée « Forum Euro-Méditerranéen de la Concurrence » comme

il a été décidé dans la perspective d'une réunion constitutive du réseau formalisé en 2014 à Malte, de donner mission au forum informel de préparer cette échéance, notamment en débattant de certaines questions importantes ayant trait au droit de la concurrence et ce en marge de la rencontre annuelle sur la concurrence organisée en juillet à Genève par la CNUCED et par le Conseil de la concurrence tunisien.

Précisons enfin qu'un comité de coordination du Forum Euro-Méditerranéen de la Concurrence a été constitué. Il est composé des autorités turques, tunisiennes, autrichiennes et marocaines ainsi que par la CNUCED et un représentant de la société civile. La co-présidence du Forum est assurée par l'Autriche et le Maroc.

Il convient de noter que la candidature du Maroc pour abriter, à la demande du Conseil de la Concurrence, la rencontre annuelle du Réseau International de la Concurrence (International Competition Network, ICN) a été retenue pour l'exercice 2014.

L'ICN est constitué par les autorités de la concurrence de par le monde de plus de 80 pays, et la rencontre annuelle de ce réseau constitue la plus grande manifestation de concurrence de par le monde.



Partie II :

Synthèses des avis
émis en 2012

- 1- La concurrence pratiquée par les banques en matière de présentation des opérations d'assurance.
- 2- La concurrence dans le secteur du tabac manufacturé
- 3- La concurrence dans le secteur de transport routier de marchandises.
- 4- La concurrence des grandes et moyennes surfaces au commerce de proximité.
- 5- La concurrence sur le marché du transport des rames du tramway de Casablanca.
- 6- Appel d'offres de la Commune urbaine de Nouasser relatif à l'achat de produits pharmaceutiques.
- 7- Conditions d'octroi de baux par la Direction des Domaines sur certains immeubles à Khémisset.
- 8- Conditions de commercialisation du poisson au niveau du port d'Agadir.
- 9- Fixation des prix des prestations des notaires.
- 10- Concentration économique dans le secteur des biscuits entre la SNI et la société «Kraft Foods Maroc».
- 11- Concentration économique dans le secteur du lait et ses dérivés entre la «Centrale Laitière» et la «Compagnie Danone - Gervais».

1. Synthèse de l'avis du conseil de la concurrence n° 22/12 concernant la concurrence entre les banques et les agents et courtiers d'assurance en matière de présentation des opérations d'assurance

I- Les données générales concernant la demande d'avis

La Fédération Nationale des Agents et Courtiers d'Assurance au Maroc (FNACAM) a sollicité l'avis du Conseil de la Concurrence, au sujet de la concurrence déloyale qui serait pratiquée par les banques en matière de présentation des opérations d'assurance.

L'avis du Conseil de la Concurrence est particulièrement sollicité sur les questions suivantes :

1. En matière d'assurance vie la FNACAM affirme que:

- les établissements bancaires pratiqueraient des ventes liées vis-à-vis de leurs clients à l'occasion de l'octroi de crédits en les obligeant à souscrire les contrats d'assurance de personnes commercialisés par la banque elle-même.
- l'existence d'un traitement discriminatoire vis-à-vis des agents et courtiers d'assurance, résultant du fait que les agréments obtenus par ceux-ci pour la présentation des opérations d'assurance ne peuvent être exploités qu'au niveau d'un seul point de vente, alors que les établissements bancaires peuvent exploiter, à cette fin, en vertu d'un seul agrément, tout leur réseau d'agences.

2. En matière d'assurance dommages la FNACAM affirme que :

- Si la législation ne permet pas aux établissements bancaires de procéder à la présentation des opérations d'assurance dommages, ceux-ci ont créé des cabinets de courtage ce qui constitue un contournement des dispositions législatives en vigueur pour élargir leur champ d'activité à ce type d'assurance. En outre, la FNACAM déplore l'orientation par les banques de leurs clients vers ces «cabinets captifs», afin de souscrire des contrats d'assurance.

Par ailleurs, la FNACAM demande l'abrogation du troisième paragraphe de l'article 289 du Code des assurances, permettant aux établissements bancaires de souscrire pour le compte de leur clientèle des contrats d'assurance dommages.

Ces griefs ne peuvent être qualifiés de pratiques anticoncurrentielles, puisqu'ils émanent soit du dispositif législatif et réglementaire en vigueur, soit d'un vide juridique. Par conséquent, ces questions

ne peuvent être traitées que sous l'angle d'un avis de principe, conformément à l'article 15§3 de la Loi 06-99.

A. Le marché de référence

Le marché pertinent qui sera considéré dans le cadre de la présente demande d'avis concerne deux produits à savoir l'assurance vie capitalisation et l'assurance non vie qui revêtent tous les deux une dimension géographique nationale puisqu'ils sont commercialisés sur tout le territoire national par tous les opérateurs opérant dans le secteur des assurances.

II- Structure du marché

A. L'offre du marché

Le marché marocain des assurances et de réassurance est constitué en 2010 de 17 compagnies dont 5 représentent près de 80% des primes totales. Parmi ces entreprises, on recense 14 entreprises commerciales et 3 mutuelles .

L'offre du secteur des assurances a connu une évolution moyenne annuelle de 9,6% entre 2004 et 2010, passant de 13 milliards de DH à environ 22 milliards de DH.

L'évolution la plus rapide a été enregistrée en 2007 avec un taux de croissance de l'ordre de 28,7%. Toutefois, on note en 2008 une décélération de l'évolution de l'activité d'assurance en enregistrant un taux de 11,8%. Cette tendance perdurera durant les années 2009 et 2010 avec des taux de croissance respectifs de 5,6% et 4,9%.

1. Les catégories d'assurances

En 2010, les opérations d'assurance non vie ont connu une évolution positive par rapport à l'année 2009, enregistrant un taux de croissance de l'ordre de 6,6%, et en totalisant un volume de primes se chiffrant à 15 milliards de DH, soit 69,7% des primes émises par le secteur.

Les opérations d'assurance vie et capitalisation ont enregistré un montant de 6,59 milliards de DH en 2010, soit une légère régression de 0,79% par rapport à l'année 2009 (6,6 milliards de DH). Ainsi, les opérations d'assurance vie et capitalisation ont

constitué une part de 30,32% du total des primes émises en 2010.

2. Les circuits de distribution

La distribution des opérations d'assurance s'effectue à travers deux principaux acteurs à savoir les banques (y compris Barid Al Maghrib) et les agents et courtiers d'assurance. Les banques et Barid Al Maghrib ne sont autorisées à présenter directement que des produits d'assurance vie capitalisation, d'assistance et d'assurance crédit.

En 2010, le nombre d'intermédiaires d'assurance agréés (en exercice au 31/12/2010) s'est établi à 1364 contre 1195 l'année précédente. Ce nombre se répartit comme suit :

- 1034 : agents d'assurance ;
- 330 : courtiers d'assurance.

Durant cette année, le nombre d'agents d'assurance agréés a augmenté de 16,31%, passant de 889 en 2009 à 1034 en 2010, et le nombre de courtiers en activité a connu une augmentation de 7,84% par rapport à 2009 en s'établissant à 330 contre 306 courtiers.

Quant à la répartition de ces intermédiaires selon les régions, on constate que 34% des intermédiaires d'assurances sont concentrés dans la région du Grand-Casablanca.

Concernant les courtiers d'assurance, on remarque que la région du Grand-Casablanca en regroupe plus de la moitié, soit 175 sur 330 courtiers. En revanche, la présence des courtiers d'assurance est très faible dans les autres régions du Maroc.

En outre, le nombre d'agences bancaires et d'agences de Barid Al Maghrib autorisées, à fin 2010, à présenter au public les opérations d'assurance de personnes, d'assistance et d'assurance crédit, a atteint 4553 agences, ventilé comme suit :

- 3851 agences bancaires ;
- 702 agences de Barid Al Maghrib.

B. La demande

Les produits d'assurance ont connu une forte demande durant les dix dernières années. Cette demande est due à plusieurs facteurs. Il s'agit, en particulier, de l'amélioration du pouvoir d'achat de la population, l'essor qu'ont connu particulièrement les secteurs de l'habitat et de l'automobile, le changement de la culture des marocains au sujet de l'assurance et de la croissance du tissu économique dont certaines activités ont de plus en plus tendance à se prémunir contre différents sortes d'aléas.

Cette demande est particulièrement adressée à la branche assurance automobile et à l'assurance vie qui représentent, à elles seules, 60% du total des primes émises en 2010 (chacune 30%).

De même, en vue de répondre à certains soucis de la population, plusieurs produits ont été développés notamment en ce qui concerne l'assurance vie capitalisation. Il s'agit, des produits de prévoyance, comme le capital décès, des produits d'épargne, des retraites complémentaires ou des produits d'assurance-santé.

III- Analyse concurrentielle

L'analyse concurrentielle nous a permis de constater que la libéralisation du secteur et son ouverture à de nouveaux intervenants notamment les établissements bancaires a eu pour impact une augmentation du nombre d'opérateurs, ainsi qu'une variété au niveau des produits d'assurance.

De même, cette ouverture a permis une augmentation conséquente au niveau des performances réalisées par le secteur qui apparait clairement à travers le volume de primes d'assurance émises qui est passé de 13 milliards de DH à 22 milliards de DH, soit une progression annuelle moyenne d'environ 10% au cours de cette période.

Concernant l'évolution des parts de marché des opérateurs dans le secteur, nous avons bien constaté qu'aussi bien les agents et courtiers d'assurance que les banques ont profité de cette tendance pour améliorer leurs chiffres d'affaires. Néanmoins, le rythme d'évolution des banques était plus rapide que celui des agents et courtiers d'assurance dans la mesure où les premiers ont réalisé un taux d'évolution moyen annuel de 20%, entre 2004 et 2010, alors que les seconds ont réalisé un rythme d'évolution annuel moyen de 6%, sur la même période.

Toutefois, malgré un rythme de croissance plus rapide réalisé par les banques, force est de constater que les agents et courtiers d'assurance se sont arrogés 53% du volume additionnel des primes émises par le secteur durant la période analysée.

A cet égard, les données et statistiques examinées nous ont permis d'expliquer cette différence dans le rythme d'évolution par le fait que les agents et courtiers d'assurance sont restés surtout focalisés sur le marché de l'assurance dommage qui se présente comme un marché ayant atteint une certaine maturité et donc des perspectives de croissance sont moins importantes que le segment de l'assurance vie sur lequel les banques ont été plus performantes du fait des exigences techniques, matérielles et de gestion qu'il requiert.

En outre, il convient de relever que le segment de l'assurance vie capitalisation était, jusqu'à l'entrée des banques sur le marché, sous exploité par les agents et courtiers d'assurance, et n'attirait pas véritablement leur intérêt en raison des marges relativement faibles qu'il dégagne par rapport à l'effort important qu'il nécessite en termes de démarchage des clients.

D'ailleurs, les possibilités de croissance que présentait ce marché ont été rapidement engrangées par les banques entre l'année 2004 et 2008, et il semble atteindre, à son tour, un certain niveau de maturité à partir de l'année 2009.

En somme, l'entrée des banques dans le secteur des assurances leur a permis de s'arroger des parts importantes du marché de l'assurance vie, alors que les agents et courtiers d'assurance ont continué à profiter des possibilités d'évolution offertes par le segment de l'assurance dommage.

IV- Analyse économique

Le secteur de l'assurance constitue un secteur clef de l'économie marocaine à travers la mobilisation de l'épargne, le financement de l'économie, la protection des personnes et des entreprises contre les différents risques et contribue à l'emploi à travers 13000 emplois directs dans les compagnies d'assurances et chez les intermédiaires.

Les placements injectés par les sociétés d'assurance dans l'économie sont estimés à 100 milliards de dirhams en 2010. Ces placements prennent la forme de financement à long terme à travers notamment des valeurs d'Etat, des obligations et bons de trésor, d'actions, de parts sociales, d'OPCVM et des placements immobiliers. De ce fait, ce secteur contribue fortement à l'encouragement de l'investissement public et privé et par conséquent à la croissance du pays.

En effet, compte tenu des besoins de financement des grands programmes d'investissement, notamment en infrastructure, lancés par le Maroc, ce secteur est appelé à se développer davantage en vue de combler le déficit en terme de capacité de financement qui impose un recours à l'endettement extérieur.

Le secteur des assurances joue également un rôle important de sécurisation des actifs du pays et d'amortisseurs de chocs économiques ainsi que dans la protection et l'amélioration de la qualité de vie de la population et le développement social du Maroc à travers la constitution d'une épargne et la protection contre les aléas.

Par ailleurs, il est à noter que le secteur des assurances dispose de marges de progression relativement importantes en non-vie tout comme en assurance vie qui ont été traduites en orientation dans le cadre du contrat programme signé entre le Gouvernement et les principaux acteurs du secteur en vue de développer le secteur à l'horizon 2014.

V- Conclusions et recommandations

A. Conclusions :

Au vu de ce qui précède, on peut relever un certain nombre de conclusions pertinentes par rapport aux éléments fondamentaux de la saisine : la portée générale de la saisine ; la question des ventes liées dans la saisine – la question de l'assurance dommage dans la saisine.

1) La portée générale de la saisine :

La saisine de la FNACAM porte à la fois sur des questions qui relèvent d'une approche contentieuse et d'autres sollicitant un avis de principe ; du fait que le FNACAM n'a pas présenté des éléments probants pour ce qui relève des pratiques anticoncurrentielles, et faute de données statistiques et d'informations pertinentes et désagrégées sur les différents segments et activités du secteur des assurances, les questions relevant des attributions contentieuses du Conseil de la Concurrence n'ont pas été traitées dans le cadre du présent rapport. Le Conseil se prononcera uniquement sur les questions qui peuvent être examinées dans le cadre d'un avis de principe.

2) La question des « ventes liées » dans la saisine « assurance-vie-crédit »

Bien que le Conseil ait relevé quelques indices dans ce sens, il n'a pas pu se prononcer sur cette question pour deux raisons essentielles :

- Premièrement, les cabinets et agents d'assurance n'ont pas pu produire des éléments de preuve suffisants pour étayer leur dire ;
- En second lieu, le Conseil, en l'état actuel de la législation sur la Concurrence, ne dispose pas encore de pouvoir d'enquête. Il n'est donc pas en mesure de confirmer ou d'infirmer de façon catégorique, malgré l'existence de certains indices, les affirmations des cabinets et agents d'assurance.

3) La question des griefs concernant l'assurance dommage

- Alors que la loi leur interdit de procéder à des opérations d'assurance dommage, les banques utilisent le principe légal de liberté d'entreprendre pour mettre sur pied des cabinets captifs qui leur permettent d'exercer indirectement cette activité en souscrivant auprès de ces derniers des contrats d'assurance dommage pour le compte de leur clientèle.

- Certes, les banques ne perçoivent pas de commissions à l'occasion de la souscription de ces contrats d'assurance pour le compte de leurs clients, néanmoins ces commissions sont récupérées par la banque à travers les bénéfices réalisés par le cabinet captif dont elles détiennent partie ou totalité du capital. En outre, les banques peuvent, dans ces conditions, exercer une fonction de démarchage au profit de leurs cabinets captifs dans la mesure où elles peuvent utiliser l'ensemble de leurs réseaux alors que les cabinets de courtage ne disposent que d'un seul point de vente. De plus, les « cabinets captifs » profiteraient alors d'une situation de rente grâce à leurs liens avec les banques puisqu'ils ne sont pas appelés à fournir les mêmes efforts de démarchage que les agents et courtiers d'assurance.

- Le Conseil recommande également de prendre les mesures incitatives qui s'imposent en faveur des agents et courtiers d'assurance, de façon à contribuer au développement de leur activité « assurance vie », d'une part par l'octroi de la possibilité de bénéficier de plusieurs points de vente, d'autre part à travers l'accélération de la mise en œuvre des recommandations du contrat programme signé entre le gouvernement et les intervenants dans le secteur des assurances, particulièrement sur le volet relatif à la formation et l'encadrement.

2) Concernant l'assurance dommage

- Le Conseil recommande d'abord l'harmonisation des textes qui, tout en interdisant la pratique de l'assurance dommage par les banques, leur permettent d'y recourir par le biais des cabinets captifs.
- De même, en vue de garantir le principe d'égalité des chances et la concurrence loyale sur le marché des assurances, et afin d'éviter le risque de contournement de la loi et la dénaturation de son esprit, il est nécessaire de clarifier davantage la notion de souscription

B. Recommandations :

1) Concernant la politique des ventes liées « assurance-vie-crédit »

- Le Conseil recommande au Chef du gouvernement de mener une enquête en la matière ;
- Le Conseil recommande par ailleurs de prendre en considération le fait que la consolidation du processus de libéralisation du secteur par l'encouragement et le développement de l'assurance vie par les banques est importante pour l'économie nationale à travers le processus « épargne-investissement ».
- Le Conseil recommande en même temps, de veiller au respect des droits des consommateurs, notamment à l'occasion de l'attribution de crédit, dans le sens de leur laisser le choix de contracter les contrats d'assurance auprès des cabinets de leur choix.

2. RESUME DE L'AVIS DU CONSEIL DE LA CONCURRENCE N° 23/12 RENDU LE 15 MAI 2012 SUR LA SITUATION DE LA CONCURRENCE DANS LE SECTEUR DU TABAC MANUFACTURE

Le Conseil de la Concurrence a été destinataire de deux lettres n°143/11 et 195/11 datées respectivement le 26 juillet 2011 et 10 octobre 2011 émanant du Président de la Fédération du Commerce et Services relevant de la CGEM par lesquelles il a saisi le Conseil de la Concurrence pour avis sur des questions de principes ayant trait principalement aux conditions d'accès au marché de la distribution en gros du tabac manufacturé suite à sa libéralisation en janvier 2011, ainsi qu'au principe et modalités de fixation des prix des produits tabagiques.

Au niveau de la forme, le Conseil a conclu que la présente demande s'inscrit dans le cadre de la compétence consultative générale du Conseil de la Concurrence telle que prévue à l'article 15 de la loi 06-99 sur la liberté des prix et la concurrence. Il a déclaré par conséquent que la demande d'avis est recevable puisque la partie saisissante dispose de la qualité et l'intérêt pour agir devant lui.

Par ailleurs, le Conseil a tenu à préciser que son avis ne vise pas à remettre en cause le principe de la réglementation du marché du tabac étant donné que la réglementation de ce marché trouve sa justification dans les caractéristiques même des produits tabagiques (addiction, morbidité et maladies dues au tabagisme, coût social...). Toutefois, le Conseil de la Concurrence procédera dans le cadre de son analyse des structures et mécanismes de fonctionnement concurrentiel de ce marché à un examen de la réglementation en vigueur pour s'assurer de sa conformité aux règles et principes du droit de la concurrence.

Il importe de rappeler que la loi n°46-02 relative au régime des tabacs bruts et des tabacs manufacturés a décrété une libéralisation progressive du secteur et a établi un calendrier dans ce sens qui se défile comme suit:

- suppression du monopole de l'Etat relatif à l'importation des tabacs bruts à partir du 1er janvier 2005 ;
- Suppression du monopole de l'Etat relatif à la fabrication et l'exportation des tabacs manufacturés à compter du 1er janvier 2005°;
- Suppression du monopole de l'Etat relatif à l'importation et la distribution en gros des tabacs manufacturés à compter du 1er janvier 2011.

Le conseil a également rappelé le processus de libéralisation du secteur. En effet, l'offre dans le

secteur a été pendant longtemps caractérisée par un monopole octroyé par l'Etat à la « régie des tabacs ». Ce monopole a été transféré après la privatisation de l'opérateur public à Altadis Maroc acquis par Imperial Tobacco en 2008. Ce dernier a continué à profiter d'une situation de monopole de droit sur le segment de la distribution du tabac manufacturé et ce jusqu'au 31 décembre 2010, date fatidique fixée par la loi 46-02 pour la libéralisation du marché de la distribution en gros du tabac manufacturé. Depuis janvier 2011, le Ministère de l'Economie et des Finances a autorisé deux opérateurs à entrer sur le marché. Il s'agit de British American Tobacco Maroc (BATM) et de North Africa Tobacco Company (NATC), toutes les deux filiales des multinationales opérant dans le secteur.

Sur la question de la définition du marché pertinent, le Conseil a considéré que le marché concerné par la présente demande d'avis est celui de la distribution en gros des produits de tabacs manufacturés. Le Conseil a laissé ouverte cette délimitation sans nécessité de procéder à un fractionnement plus détaillé du marché en fonction des critères de prix ou de goût ou de nature du tabac.

Pour ce qui est de l'analyse concurrentielle, le Conseil a abouti à plusieurs conclusions qui ont trait principalement aux points suivants :

1- Par rapport à la méthode de fixation des prix :

Il importe de noter que la méthode de fixation des prix des produits tabagiques fixée par la réglementation en vigueur implique que les nouveaux entrants ne peuvent introduire de nouveaux produits à des prix inférieurs à la moyenne arithmétique des prix des produits déjà existants. Il en résulte que les prix proposés sont nécessairement supérieurs aux prix en vigueur des marques commercialisées par l'opérateur historique (Imperial Tobacco).

Le Conseil a considéré que le mode en vigueur de fixation des prix est restrictif à la concurrence à plusieurs égards :

- le système de prix minimum calculé sur la base de la moyenne arithmétique **aboutit à la création d'un monopole de fait au profit d'Imperial Tobacco** sur tout le segment des produits dont les prix sont inférieurs à la moyenne arithmétique (26dh). Ce segment sous monopole absolue d'Imperial Tobacco est substantiel et représente

83% du marché des cigarettes en général (brunes et blondes) et **90.6%** des cigarettes blondes en particulier. Cet opérateur bénéficie ainsi d'une protection injustifiée économiquement du seul fait de sa présence antérieure sur le marché. Par ailleurs, le Conseil relève que contrairement à l'esprit de libéralisation du secteur décrété par la loi 46-02 précitée, la méthode de fixation des prix conduit au fait que **seuls 17% du marché ont été réellement ouverts à la concurrence.**

- le système des prix minimums calculé sur la base de la moyenne arithmétique **est discriminatoire vis-à-vis des concurrents d'Imperial Tobacco** puisqu'il les empêche d'accéder aux segments de prix inférieurs à la moyenne arithmétique fixée (26dh) et qui sont les plus porteurs économiquement.
- la moyenne arithmétique produit **un effet de « spirale de prix »** et peut être instrumentalisée par les opérateurs comme une barrière artificielle d'accès au Marché.
- **La fixation des prix minimums n'est pas indispensable pour préserver la santé publique et garantir les recettes fiscales de l'Etat : L'enjeu réel dans le secteur n'est pas de fixer un prix minimum discriminatoire, mais de maintenir les prix élevés,** d'une part pour dissuader les fumeurs réels et potentiels et réduire leur consommation, et d'autre part pour maintenir le niveau des recettes fiscales de l'Etat. Or, ces deux objectifs peuvent être atteints par **une taxation adéquate de ces produits** qui maintiendrait un niveau de taxation élevé .

A partir de ce qui précède, le Conseil a proposé de supprimer cette méthode de calcul et de la substituer par un autre système qui tient compte, d'une part des objectifs de santé publique et de recettes fiscales, et d'autre part des préoccupations concurrentielle étant donné que la libre concurrence est érigé désormais en principe constitutionnel (Article 35 de la constitution).

2- Par rapport aux conditions d'accès au marché :

Le Conseil a analysé les exigences réglementaires d'accès au Marché au regard de leur impact sur la concurrence. A cet égard le conseil a considéré que l'obligation de constituer d'emblée un réseau de distribution étendu sur tout le territoire d'au moins 840 débitants, de 16 entrepôts régionaux et de 40 véhicules et de l'approvisionner régulièrement (cadence bimensuelle minimale), **constitue une barrière d'accès au marché restrictive à la concurrence** en raison du poids financier énorme que cela induit. Cela est d'autant plus vrai que **l'étroitesse**

du marché auquel les nouveaux entrants ont accès (17%) est disproportionnée par rapport à l'ampleur des conditions d'accès requises. Ces conditions conduisant par ailleurs au verrouillage complet du marché des cigares.

Pour parer à ces dysfonctionnements, le Conseil a proposé d'alléger ces conditions d'accès au marché. Selon le Conseil, Il serait plus logique et opportun économiquement de permettre aux nouveaux entrants de s'introduire progressivement sur le marché en choisissant librement les zones où ils veulent commercialiser leurs produits dans un premier temps en fonction, d'une part de la nature du produit tabagique qu'ils commercialisent (premium, moyen gamme et bas de gamme) et des moyens logistiques, humains et financiers dont ils disposent de l'autre. Au fur et à mesure que l'activité de ces opérateurs se développe, ces derniers seront automatiquement amenés à procéder à une extension de leur réseau de distribution et à diversifier leur portefeuille produit

3- Par rapport à la question de la mise en conformité des contrats d'environ 2000 débits de tabac :

le Conseil a relevé que le fait de permettre à l'opérateur historique de continuer seul à approvisionner 2000 débits de tabac en attendant à ce que leurs contrats soient mis en conformité avec la réglementation en vigueur, constitue une restriction à la concurrence puisqu'il consacre une exclusivité d'approvisionnement injustifiée au profit de ce dernier sur une proportion importante du réseau de la distribution (10%).

4- Par rapport à la question de l'aménagement des espaces consacrés aux Présentoirs d'Imperial Tobacco :

En gardant à l'esprit que la plupart des débits de tabac sont des petits établissements avec peu d'espace disponible, le Conseil a considéré que certaines dispositions contractuelles figurant sur les contrats d'Imperial Tobacco relatives à l'aménagement des présentoirs consacrés aux produits d'impérial Tobacco (**respect du rayon d'un mètre, exclusivité..**) sont susceptibles d'avoir un effet restrictif à la concurrence du fait de la position dominante avérée d'Imperial Tobacco sur le marché. Selon le Conseil, **l'exclusivité des présentoirs imposée par Imperial Tobacco risque de se transformer à une exclusivité d'approvisionnement des points de vente** en raison de son large portefeuille de produits tabagiques, ce qui risque d'évincer de facto les nouveaux entrants qui, en raison de la restriction du prix minimum discriminatoire, ne disposent pas du même effet d'assortiment.

3. RESUME DE L'AVIS N° 24/12 du 25/5/2012 SUR LE TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES

L'avis rendu par le Conseil de la concurrence sur le secteur de transport routier de marchandises fait suite à une demande émanant de la Fédération du Transport affiliée à la CGEM et ce dans le cadre de l'article 15 de la loi 06.99 relative à la liberté des prix et de la concurrence, telle qu'elle a été modifiée et complétée.

La partie saisissante estime que, quelques années après l'entrée en vigueur de la réforme dudit secteur de transport routier de marchandises, enclenchée en 2003, le ledit secteur connaîtrait plusieurs dysfonctionnements dont les principaux seraient : la pléthore de l'offre due à la persistance d'activités informelles et les pratiques tarifaires anticoncurrentielles.

Outre les questions soulevées par l'acte de saisine, la Fédération du Transport a demandé au Conseil d'analyser tout dysfonctionnement de nature à entraver le développement d'une concurrence saine et loyale dans le marché de transport routier de marchandises pour compte d'autrui.

1. les pratiques soulevées par la fédération du transport

Tel qu'il a été signalé ci-dessus, la Fédération du Transport a soulevé deux questions essentielles à savoir : la pléthore de l'offre due à la persistance d'activités informelles et les pratiques tarifaires anticoncurrentielles.

1.1 La question de la pléthore de l'offre de l'offre et de l'informel dans le secteur

Avant d'examiner la demande de la partie saisissante le conseil a d'abord soulevé la question de savoir jusqu'à quel point le droit de la concurrence pourrait s'appliquer au secteur informel ?

A cet égard, le Conseil, s'inspirant de la jurisprudence des autorités de la concurrence étrangères a exclu du champ d'application du droit de la concurrence, l'informel de subsistance à caractère local qui n'affecte pas la structure du marché. En effet, les Autorités de la concurrence ne sont en principe appelées à intervenir que si le fonctionnement d'un marché est troublé en raison d'une déviation effective ou potentielle du processus de la concurrence. Autrement dit, le droit de la concurrence n'a pas vocation à être appliqué lorsqu'il s'agit d'activités informelles ayant un effet mineur sur l'ensemble d'un marché.

S'agissant de l'informel dans le secteur de TRM, l'analyse du marché concerné a révélé qu'il est de deux sortes : il y a en premier lieu le secteur informel proprement dit, qui englobe le parc de véhicules qui circulaient avant l'entrée en vigueur de la réforme, et qui n'ont pas encore intégré le nouveau système et qui se trouveraient dans une situation irrégulière. Quant à la deuxième catégorie d'informelle, elle concerne les entreprises qui s'adonnent à des pratiques illégales, c'est à dire des entreprises inscrites au registre des transporteurs mais qui recourent à la fraude et à des agissements déloyaux (surcharge, excès de vitesse, prix bas, défaut de facturation, utilisation du carburant de contrebande...) et offrent des services de moindre qualité.

Selon le Ministère de l'Équipement et des Transport, les camions appartenant à la première catégorie représentent des cas isolés puisque ces véhicules sont appelés, soit à disparaître et à être retirés de la circulation considérant leur vétusté, soit à être enregistrés à l'occasion du changement de propriétaire.

Par ailleurs, le conseil a souligné que la deuxième catégorie risque de tirer le secteur vers le bas, en entravant l'instauration d'une concurrence saine et loyale dans le marché de transport routier de marchandises et en empêchant l'émergence d'un secteur de transport moderne et de qualité. Les dites pratiques relèvent ainsi de l'application du droit de la concurrence.

Ainsi, le Conseil a précisé que les entreprises qui commettent des infractions à la réglementation réduisent leurs coûts et créent donc une distorsion de concurrence par rapport aux entreprises qui respectent les normes.

Par ailleurs, le Conseil n'a pas pu affirmer que le marché de transport routier de marchandises pour compte d'autrui serait en situation de pléthore de l'offre puisque les données officielles sur la demande de transport ne sont pas disponibles. Toutefois le Conseil a soulevé le fait que le secteur concerné est atomisé puisque 73 % des entreprises de transport ne possèdent qu'un seul véhicule. Le conseil a souligné à cet égard que la structure atomisée du secteur n'est pas en elle-même nuisible pour la concurrence. Les petites entreprises de transport ont leur place comme sous-traitants, soit sur des créneaux précis, et contribuent ainsi à la souplesse et à la réactivité de l'offre de transport routier de marchandises

Par contre, le Conseil a souligné que la structure atomisée du secteur, alliée à un mode de gestion artisanal et à l'existence de pratiques informelles provoquerait, en l'absence de contrôle rigoureux du respect des règles, une concurrence destructrice qui déséquilibrera le marché concerné et empêchera l'émergence d'un secteur de transport moderne et de qualité, capable d'affronter la concurrence internationale.

Le Conseil a ainsi conclu qu'une concurrence loyale et un transport par route pleinement respectueux des règles requièrent un contrôle régulier sur route et au sein de l'entreprise.

Au-delà du renforcement du contrôle, le Conseil a précisé à titre de benchmark, que pour remédier aux problèmes liés à l'atomisation, certains pays comme l'Espagne et l'Italie ont mis en place des mesures destinées à favoriser le regroupement des entreprises (fusions absorptions, création de coopératives..). A cet égard, le Conseil a considéré qu'il peut être d'avis pour le regroupement des entreprises de transport routier de marchandises qui permettrait de générer des économies de coûts et d'améliorer la compétitivité des entreprises de transport à l'échelon national et international, sans pour autant donner lieu à des pratiques anticoncurrentielles (ententes sur les prix, répartition des marchés...).

1.2 La question des pratiques tarifaires anticoncurrentielles

Concernant la question des tarifs pratiqués dans le secteur de transport routier de marchandises pour compte d'autrui, la Fédération du Transport estime que lesdits tarifs sont inférieurs aux coûts de référence publiés par le Ministère de l'Équipement et du Transport.

Le problème soulevé par la partie saisissante se ramène ainsi au non respect d'un barème de coûts de référence fixés par le Ministère de l'Équipement et du Transport dans un marché libre.

Le Conseil a précisé en premier lieu que d'une manière générale, les autorités de la concurrence affichent une position défavorable vis-à-vis des pratiques consistant soit à donner des indications chiffrées de coûts, dès lors que de telles pratiques induisent des rigidités dans la fixation des prix et dissuadent les entreprises de fixer ceux-ci de façon autonome à partir d'une meilleure connaissance de leurs coûts.

Par ailleurs le conseil a précisé également que certaines exceptions sont admises, surtout quant il s'agit de marchés nouvellement ouvert à la

concurrence, qui n'ont pas atteint encore une certaine maturité. Toutefois, le Conseil a souligné qu'une note sur les coûts de référence ne devrait pas être perçue comme une ligne de conduite ou un prix minima, et ce afin d'éviter que la substance de l'idée de base, qui est la libre détermination du prix par le jeu de la concurrence ne soit entamée.

Ainsi le conseil a estimé que le meilleur procédé du point de vue concurrentiel serait d'élaborer des formules adaptables pour chaque situation, permettant aux opérateurs de calculer leurs coûts et de fixer leurs prix, de façon autonome, en fonction de la situation réelle de leur exploitation.

S'agissant de la baisse du prix du transport routier de marchandises, le Conseil a souligné que la baisse qui est de l'ordre de 30 % environ est une attente de la libéralisation du secteur, reste qu'elle doit être due à des conditions normales de compétitivité.

En effet, la baisse des prix qui est due à des conditions normales de compétitivité (économies de charges, gestion des ressources humaines...) est une concurrence loyale escomptée par la libéralisation du secteur. En revanche, toute baisse des prix qui serait .le fait d'entreprises qui recourent à la fraude et à des activités informelles ou illégales (salariés non déclarés à la CNSS, défaut de facturation, surcharge, carburant issu de la contrebande...) est une concurrence déloyale de nature à déstabiliser le marché concerné.

Du point de vue juridique, le conseil a précisé que le droit de la concurrence ne sanctionne la pratique de prix abusivement bas que dans le cadre des ententes, si le prix contesté résulte d'une collusion entre entreprises, ou lorsque ce prix bas est pratiqué par une entreprise en position dominante.

Le conseil a ainsi conclu qu'au-delà du renforcement de la réglementation, du contrôle et de la sanction, la lutte contre les pratiques informelles et les prix abusivement bas passe nécessairement par la formation professionnelle des opérateurs de transport, puisque ce secteur connaît selon la fédération du Transport un déficit de formation qui atteint un taux de 64 %. Le conseil a considéré également que la réforme du transport routier de marchandises est tributaire du développement de chaîne logistique dans son ensemble.

2. les observations relevées par le conseil

Parmi les faiblesses relevées par le Conseil et qui peuvent impacter négativement le développement d'une concurrence loyale dans le marché concerné

figure : l'absence de données sur le volume et la demande de transport dans le secteur concerné, la non utilisation du manifeste de fret par les transporteurs et la vétusté du parc de véhicules en circulation. D'autres constatations concernent les conditions d'accès au marché de transport routier de marchandises.

En effet, le Conseil a relevé que les données sur la demande ainsi que les flux de transport ne sont plus édités depuis l'entrée en vigueur de la réforme en 2003. Cette mission était dévolue à l'ex ONT transformé en société anonyme (la SNTL) en décembre 2005. A cet égard le conseil a souligné que Les informations sur un secteur économique donné, notamment celles relatives à l'état de la demande jouent un rôle particulièrement sensible dans l'intensité de la concurrence que les entreprises sont susceptibles de se livrer et, plus généralement, dans l'efficacité des mécanismes du marché.

Le Conseil a également considéré que la non utilisation par les transporteurs du manifeste de fret, qui est un document contenant des renseignements sur l'opération de transport, est préjudiciable pour la concurrence, dans la mesure où le dit document permet d'avoir une image fidèle sur l'évolution du secteur.

La vétusté du parc de transport routier de marchandises constitue également une autre entrave à la modernisation et à la mise à niveau du secteur et peut être une source d'avilissement des prix, de dégradation de la qualité de transport et de distorsion de concurrence.

En effet, le Conseil a constaté que 55 % des véhicules de transport routier de marchandises pour compte d'autrui ont un âge supérieur ou égal à 10 ans, dont 22 % dépassent l'âge de 20 ans et que le nombre de véhicules ayant bénéficié du programme de renouvellement du parc lancé par le gouvernement à partir de 2006 reste très modeste.

Enfin, le Conseil a formulé des observations qui concernent deux conditions d'accès à au métier de transporteur à savoir l'honorabilité et de la capacité financière.

S'agissant de la condition d'honorabilité, le Conseil a constaté que les textes réglementant le secteur ne précisent pas les conditions que doivent remplir les entreprises pour satisfaire à cette exigence et que des conditions d'accès au métier qui sont vagues ou ambiguës risquent d'influencer négativement la concurrence dans le secteur.

D'un autre côté, le Conseil a constaté que le Ministère de tutelle ne contrôle la condition de la capacité

financière qu'au moment de l'accès au marché, alors qu'il s'agit en principe de fonds de roulement dont doivent disposer les entreprises en permanence pour surmonter tout incident financier. En effet, il a été démontré à travers des études comparées que les entreprises de transport routier de marchandises en mauvaise santé financière commettent davantage d'infractions et créent donc une distorsion de concurrence.

LES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL

A l'issue de l'analyse des questions soulevées par la partie saisissante ou relevées suite à l'étude du marché concerné, le Conseil a formulé des recommandations dans un but d'optimiser la concurrentiabilité du marché en question et d'augmenter la qualité du service rendu, et ce dans l'intérêt des transporteurs de marchandises par route, de leurs clients et de l'économie dans son ensemble.

Lesdites recommandations tournent autour de trois axes à savoir la régulation et la mise à niveau du secteur, les conditions de son fonctionnement et de son organisation, ainsi que l'environnement juridique régissant le marché concerné.

Le conseil a ainsi recommandé de mettre en place un organisme indépendant qui aura pour rôle de réguler le secteur et d'apporter à la profession et aux pouvoirs publics les éléments quantitatifs et qualitatifs sur la situation réelle et précise du marché de transport de marchandises.

Le Conseil a recommandé également d'activer la procédure d'installation de l'Agence Marocaine de Développement de la Logistique afin de développer la chaîne logistique dans laquelle le transport routier de marchandises représente un maillon essentiel.

De même le conseil a préconisé de renforcer la formation aux métiers de transport routier de marchandises, et de diffuser davantage le programme de renouvellement du parc de véhicules.

S'agissant de l'organisation et du fonctionnement du secteur, le Conseil a recommandé en premier lieu de mettre en œuvre le contrôle en entreprise pour s'assurer du maintien en permanence des conditions d'accès au marché de transport routier de marchandises, ainsi que du respect des normes sociales et fiscales.

Le Conseil a considéré que globalement, une concurrence saine et loyale dans le marché de transport routier de marchandises est tributaire d'un contrôle routier rigoureux, Ainsi, le conseil a appelé à la coordination et au renforcement du contrôle sur route.

Enfin concernant l'environnement juridique régissant le secteur concerné, le Conseil a recommandé de réglementer la sous-traitance en matière de transport routier de marchandises ainsi que la notion de prix abusivement bas en dehors de toute position

dominante, de lever toute ambiguïté sur les conditions d'accès à la profession et de se conformer aux textes législatifs et réglementaires régissant le secteur, notamment en ce qui concerne l'utilisation du manifeste de fret.

4. Synthèse de l'avis du Conseil de la Concurrence N° 25/12 relatif à la concurrence des moyennes et grandes surfaces au commerce de proximité

Le Conseil de la Concurrence a été sollicité par l'Union Générale des Entreprises et des Professions (UGEP) afin d'émettre son avis au sujet de « la Concurrence sévère des grandes surfaces subie par les commerçants de proximité ».

La demande souligne « la situation désastreuse » du commerce de proximité dans plusieurs villes marocaines qui connaissent un accroissement du nombre des grandes surfaces commerciales installées au niveau des centres-villes et des quartiers résidentiels.

A cet égard, l'UGEP a exprimé son regret quant à la négligence du commerce de proximité de la part des autorités gouvernementales concernées, malgré la mise en œuvre du programme RAWAJ qu'il a qualifié d'initiative limitée sans résultats palpables.

De ce fait, l'UGEP demande au Conseil de la concurrence de soutenir les commerçants de proximité en incitant les autorités compétentes à prohiber l'installation des grandes surfaces dans les centres-villes, vu les effets négatifs qui affectent ces commerçants aux niveaux économique et social.

Tout en confirmant les faits soulevés par cette demande, le Syndicat des Commerçants et Professionnels, la Fédération des Chambres de Commerce, d'Industrie et de services ainsi que les Chambres de Commerce, d'Industrie et de services CCIS, ont exprimé leur inquiétude par rapport à l'implantation continue et inconditionnelle des grandes et moyennes surfaces de distribution dans le centre des zones urbaines.

Ce phénomène, à leur sens, est la conséquence directe et évidente de l'absence de réglementation spécifique à l'organisation de ce secteur particulièrement en ce qui concerne les normes d'installation des grandes et moyennes surfaces commerciales et d'exercice de leur activité, à l'intérieur des agglomérations urbaines. Ils réclament ainsi la nécessité d'un encadrement juridique spécifique au secteur de la grande distribution afin de protéger les petits commerçants.

La qualification juridique de la demande a montré que la question sur laquelle le Conseil de la Concurrence a été consulté dans le cas d'espèce, constitue une question de principe concernant la concurrence qui concerne les intérêts dont la partie demanderesse a la charge, au sens de l'article 15 de la loi n°06-99 sur la liberté des prix et de la concurrence.

De ce fait, vu les attributions consultatives accordées au Conseil de la Concurrence aux fins d'avis au titre de la loi n°06-99 susmentionnée et conformément aux dispositions de son article 15, il y a lieu de constater que la partie demanderesse est habilitée à demander l'avis du Conseil de la Concurrence en sa qualité d'organisation professionnelle.

L'analyse du marché a été consacrée à l'analyse des effets de l'implantation des moyennes et grandes surfaces sur le commerce de proximité. Pour ce faire, il s'est avéré nécessaire en premier lieu de définir le marché de référence afin de délimiter le périmètre du marché ou des marchés à l'intérieur duquel ou desquels s'exerce la concurrence et qui sera ou seront concernés par l'analyse. Ainsi, deux marchés de référence sont distingués dans le cadre de l'analyse :

- Marché de service de la petite et moyenne distribution à dominante alimentaire et de vente au détail se situant à proximité des consommateurs et qui couvrent leurs besoins en consommation au quotidien par une offre de produits similaires et qui sont à priori substituables entre eux puisqu'ils se situent dans la même zone de chalandise ;
- Marché de service des moyennes et grandes surfaces à dominante alimentaire et de vente au détail se situant au niveau des périphéries, qui offrent des assortiments proches et qui sont substituables entre eux puisqu'ils se situent dans la même zone de chalandise.

Néanmoins, au moment où les moyennes ou grandes surfaces soient situées dans la même zone de chalandise que les commerces de proximité, à savoir au niveau des centres-villes, ils seront considérés comme substituables à ces petits commerces.

Cela s'explique par le fait que la petite et la grande distribution alimentaire, partageraient les mêmes marchés, géographique et de produits. Autrement dit, l'installation de la grande et moyenne distribution

au niveau des centres-villes, voudrait dire qu'elle serait située à proximités des petits commerces, d'où le fait que les deux formes de commerce partageront le même périmètre géographique et viseront la même cible de clientèle en vue de répondre aux mêmes besoins de consommation.

En deuxième lieu, il s'agit d'analyser la structure de l'offre et de la demande qui permettra de mesurer à quel point les produits et services offerts par les deux formes de distribution peuvent être considérés comme interchangeable du point de vue des producteurs ou des consommateurs.

En troisième, l'analyse économique et concurrentielle a mis en évidence l'état de la concurrence sur les marchés du petit commerce et des moyennes et grandes surfaces et a permis d'analyser les conditions d'accès à ces marchés.

En quatrième et dernier lieu, une étude comparative a mis la lumière sur les différentes réglementations et mesures mises en place au niveau international, visant essentiellement à maintenir les équilibres économiques entre zones géographiques et à maîtriser le développement des grandes surfaces tout en préservant les petits commerçants. Le benchmark avec des pays européens et maghrébin a montré que la plupart de ces derniers ont mis en place des cadres juridiques réglementant de manière spécifique le secteur des grandes surfaces à dominante alimentaire. Ces dispositifs sont régulièrement mis à jour en fonction de l'évolution du secteur et sa concurrentiabilité.

En conclusion il apparaît que :

- Une organisation insuffisante du secteur de la distribution alimentaire sur les plans professionnel et géographique ;
- Le commerce de vente des produits alimentaire représente le principal segment du commerce national. Il occupe 53 % de son effectif et une part de 50 % du chiffre d'affaires ;
- Une prédominance du petit commerce dans le commerce alimentaire avec 99 % des points de vente, 85 % du chiffre d'affaires et 86% de la surface commerciale.

- Une nette évolution du commerce dans les grandes et moyennes surfaces, passées de 2 magasins en 1990 à 114 magasins en 2011. Toutefois, ce marché demeure concentré au niveau de certaines zones géographiques peut constituer un frein à la concurrence à l'intérieur de ce marché et envers le commerce de proximité.
- Les moyennes et grandes surfaces représentent dans le commerce alimentaire, 1 % du total des points de vente, 15 % du chiffre d'affaires et 14% de la superficie commerciale ;
- Les deux types de commerce représentent des marchés de prestations de services différents et suivent des logiques de développement différentes ;
- Une concurrence accrue et progressive exercée par les moyennes et grandes surfaces envers les petits commerces, notamment dans la zone de chalandise commune ;
- Le développement des moyennes et grandes surfaces a été un facteur de modernisation du secteur commercial au Maroc et pourrait à ce titre jouer le rôle de locomotive en tirant le petit commerce vers le haut.

Ainsi, de ce qui précède et à la lumière de l'étude de benchmark internationale effectuée dans le cadre de cette affaire, les recommandations suivantes sont proposées à l'appréciation du Chef du Gouvernement :

1. Le Conseil de la concurrence, conscient de la complémentarité du commerce de proximité et celui des grandes et moyennes surfaces et étant favorable à la promotion de la concurrence et à la modernisation de l'activité économique, recommande le renforcement des projets de modernisation et de mise à niveau du petit commerce, mis en œuvre notamment le programme Rawaj ;
2. Le conseil recommande de revoir les modes d'organisation et d'encadrement de la distribution alimentaire afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle et de procéder en conséquence à une évaluation de la politique d'installation et d'ouverture des grandes et moyennes surfaces dans les zones urbaines.

5. Résumé de l'avis du Conseil de la Concurrence n°26/10 rendu le 13 novembre 2012 relatif à la saisine présentée par le Comité Central des Armateurs Marocains (CCAM) au sujet du marché de transport maritime des rames du tramway de Casablanca

I- Présentation générale de la saisine

Le Président du Comité Central des Armateurs Marocains, a saisi le Conseil de la Concurrence d'une pratique, qu'il a considéré comme anticoncurrentielle, mise en œuvre par la société ALSTOM à l'encontre de l'armateur marocain IMTC, lors du marché passé pour le transport maritime des rames du tramway de Casablanca.

Dans ses lettres de saisine, complétées par des éléments fournis lors de la réunion d'audition, les représentants du CCAM et IMTC, reprochent à la société ALSTOM l'exploitation abusive de sa position dominante par la disqualification d'IMTC du marché de transport des rames du tramway de Casablanca à cause de sa nationalité.

D'après les éléments du dossier, la société Casablanca Transport en Site Aménagé SA, chargée par l'Etat marocain de la réalisation du projet du tramway de Casablanca, a lancé un appel d'offre international en juin 2009 pour la fourniture de 37 rames doubles et à leur maintenance, pour le tramway de Casablanca. Dans le cadre dudit appel d'offre, Casablanca Transport en Site Aménagé SA a demandé aux soumissionnaires, en plus de l'offre pour l'acquisition des rames, une offre de financement de l'achat.

Trois offres ont été présentées avec des financements étatiques : ALSTOM MAROC (filiale du groupe ALSTOM de France), Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles (CAF), S.A. (Espagne) et ANSALDO (Italie).

Après examen des dossiers de soumission, l'offre d'ALSTOM a été retenue.

En exécution de ce marché, ALSTOM MAROC, a fait appel à la concurrence, par le biais du groupe ALSTOM en France, auprès des commissionnaires français de transport international, en vue de transporter les 37 rames doubles du Tramway, de son usine de production de Reichshoffen en Alsace, au Centre de maintenance de Casablanca.

Un cahier des charges accompagné du contrat cadre de commission de transport ont été préparés par Alstom Transport en France (filiale du groupe ALSTOM), sont soumis aux commissionnaires consultés par le groupe ALSTOM à savoir : « Geodis Wilson »,

« Panalpina », « SDV », « Comartrans », « TTI », « DHL Project ».

Le transport des rames est réalisé, selon le cahier des charges, sur des remorques permettant un chargement à la rampe.

Les commissionnaires de transport ont été invités à présenter une offre globale qui regroupe tous les services liés au transport des rames, notamment, le transport maritime des rames du port de Marseille au port de Casablanca.

Le commissionnaire « Geodis Wilson » a été retenu par ALSTOM pour acheminer les rames du tramway à Casablanca.

Concernant le transport maritime des rames du port de Marseille au port de Casablanca, Geodis Wilson ainsi que les autres commissionnaires de transport, ont consulté les deux sociétés qui font le transport régulier sur cette ligne maritime à savoir : l'armateur marocain IMTC et le groupe français « Compagnie Maritime d'Affrètement- Compagnie Générale Maritime » (ci-après CMA-CGM).

Après présentation des offres par les deux armateurs, Geodis Wilson a informé la société marocaine IMTC qu'elle ne peut pas la retenir, vu qu'ALSTOM l'a informé que le protocole de financement de l'achat des rames signé entre les Gouvernements Marocain et Français, prévoit que la réalisation du marché de transport maritime ne peut être faite que par des armateurs français et/ou avec connaissance français.

Au vu de ce qui précède, l'armateur marocain « IMTC » a considéré que la société ALSTOM a abusé de sa position dominante dans le marché de transport par sa disqualification du marché de transport maritime à cause uniquement de sa nationalité marocaine.

II- Analyse juridique de la saisine

Le service concerné par cette saisine est celui du transport maritime de fret, qui utilise des navires rouliers. On les dénomme aussi Ro-Ro, de l'anglais Roll-On, Roll-Off, signifiant littéralement «Roule dedans, roule dehors», pour faire la distinction avec les navires cargo habituels, où les produits sont chargés à la verticale par des grues.

L'analyse juridique de la saisine du CCAM fait ressortir que sur le plan forme la saisine est recevable **et sur le plan fond, l'exploitation abusive de la position dominante soulevée par la demande est traitée par l'article 7 de la loi 06-99. C'est à la lumière des dispositions de cet article que sera analysée cette pratique dénoncée par le CCAM.**

III- Analyse du marché

1- Cadre légal du marché

La réforme du transport maritime de fret en lignes régulières, a été introduite par la circulaire n° 51/ Sec Min/2006, en date du 30 mai 2006. Elle vise l'amélioration des services du transport maritime pour les chargeurs et permet aux armateurs de développer leurs stratégies et leurs services dans un cadre clair et transparent. La réforme prévoit une simple notification des nouveaux services initiés à la Direction de la Marine Marchande, au lieu du processus d'autorisation qui prévalait auparavant.

2- Analyse économique du marché

En application de la jurisprudence en matière de concurrence, le marché pertinent concerné par cette saisine est le **service de transport des rames du tramway de Casablanca par ligne maritime régulière en mode de navire RO-RO, du port de Marseille au port de Casablanca.**

S'agissant de l'offre au niveau de la ligne régulière Marseille/Casablanca, au moyen de navires RO-RO, elle est caractérisée par la présence de deux compagnies maritimes:

- la **Société Marocaine de Transport Maritime (IMTC) qui dispose de deux navires RO-RO** sont affectés au service du transport maritime pour la ligne régulière Marseille/Casablanca.
- La société **CMA-CGM** qui assure la ligne régulière Marseille/Casablanca (2 départs/semaine) par le roulier « Aknoul » de la compagnie marocaine Comanav, filiale de CMA-CGM.

La demande au niveau du marché du transport maritime en lignes régulières, et celle exprimée par de professionnels transporteurs de fret, est qui serait, selon le Ministère chargé du transport, en forte progression.

En outre, l'activité des lignes maritimes régulières à travers les ports marocains reste caractérisée par la concurrence forte de la flotte étrangère, notamment européenne.

Concernant le trafic Ro-Ro réalisé par le biais des lignes maritimes régulières au niveau des ports marocains, il

a enregistré une baisse qui s'explique par le transfert d'une partie de ce trafic vers le port de Tanger Med.

Aussi, l'évolution du trafic RO-RO réalisé par l'armement marocain s'explique par sa concentration sur les lignes régulières maritimes.

3- Analyse concurrentielle du marché

L'analyse concurrentielle du marché pertinent du transport maritime des rames du tramway de Casablanca, du port de Marseille au port de Casablanca, par des navires rouliers, s'articule autour de deux points : le premier sera consacré à l'examen de la position dominante de la société ALSTOM et le second à l'appréciation de ce que IMTC considère comme pratique anticoncurrentielle, à savoir sa disqualification du marché de transport maritime des rames en raison de sa nationalité.

a- Par rapport à la position dominante d'ALSTOM

S'agissant du marché de transport maritime en ligne régulière des rames du tramway de Casablanca, du port de Marseille au port de Casablanca, les offreurs sont les armateurs (IMTC et CMA-CGM) qui opèrent sur cette ligne et le demandeur est l'entreprise ALSTOM.

Du côté de la demande, la société ALSTOM est la seule entreprise acheteur du service du transport maritime des rames du tramway de Casablanca. Elle se trouve donc en situation de monopsonne, à l'égard des armateurs qui font la ligne régulière par navire roulier du port de Marseille au port de Casablanca.

Par conséquent, la situation de monopsonne d'ALSTOM, lui confère une position dominante comme l'unique acheteur sur le marché pertinent.

Au vu de ce qui précède, l'analyse de la situation d'ALSTOM, en tant que seul acheteur du service des armateurs dans le marché pertinent, fait ressortir qu'elle dispose d'un pouvoir de marché. Ce pouvoir, lui confère la position dominante sur le marché du transport maritime des rames du tramway, du port de Marseille au port de Casablanca.

b- Par rapport à la pratique d'exclusion d'IMTC du marché de transport maritime des rames du tramway

Afin de déterminer si ALSTOM a fait une exploitation abusive de sa position dominante au niveau du marché de transport des rames du tramway de Casablanca, du port de Marseille au port de Casablanca, il y a lieu d'en apprécier les critères et les modalités d'octroi de ce marché et d'évaluer si les conditions de son octroi tendaient (par un avantage ne reposant sur aucune raison objective le justifiant), à entraver l'accès d'IMTC au marché de référence.

Ainsi, il convient d'étudier les clauses du cahier des charges du marché en question et le contrat cadre de commission de transport, ainsi que les dispositions du protocole de financement signé entre le Gouvernement Marocain et le Gouvernement Français, pour l'achat des rames et de leur maintenance et la convention de son application.

- **Analyse du contrat cadre de commission de transport et du cahier des charges pour le choix de l'armateur :**

ALSTOM a établi un contrat cadre de commission du transport et un cahier des charges, qui clarifient les spécifications techniques d'exécution du transport des rames.

L'analyse des différentes dispositions du contrat cadre de commission de transport et du cahier des charges fournis par ALSTOM, fait ressortir qu'il n'existe aucune condition discriminatoire vis-à-vis de l'armateur marocain. De même, le document de consultation n'a pas réservé expressément la réalisation du marché de transport maritime des rames du tramway de Casablanca uniquement aux armateurs français.

Cependant, les commissionnaires du transport, consultés par ALSTOM TRANSPORT, ont informé l'agent commercial d'IMTC qu'ils ont été avertis par le biais d'un e-mail envoyé par ALSTOM, les informant que le marché du transport est réalisé sous l'égide du protocole financier conclu dans le cadre du fonds de « Réserve Pays Emergent ».

En effet, cet outil de financement, utilisé pour l'achat des rames du tramway et sa maintenance, a fait l'objet d'un protocole signé entre le Maroc et la France, le 16 décembre 2009 et, d'une convention d'application signée, le 20 mai 2010, entre Natixis, agissant au nom et pour le compte du Gouvernement Français et Casablanca Transport en Site Aménagé SA, emprunteur désigné et garanti à cet effet par l'Etat Marocain. Ces documents stipulent clairement que le transport des rames, dont inclut le transport maritime qui représente le 1/3 du marché de transport, doit être réalisé par des fournisseurs français pour être financé sous protocole.

- **Conditions de financement prévues par le protocole**

D'après l'analyse des dispositions du protocole intergouvernemental et de la convention d'application destinées au financement de l'achat de 37 rames doubles et de leur maintenance, il ressort que :

- La France a consenti des concours financiers, d'un montant de 225 millions d'euros hors prime

d'assurance et commission de mobilisation et de gestion. Ces concours financent l'exécution du projet à travers :

- l'achat **en France** de biens et **services français** dans la limite de 70% des concours financiers;
- l'achat de biens et services marocains ou étrangers dans la limite de 30% des concours mis en place, l'exécution des contrats étant sous la responsabilité des fournisseurs français.
- Le prêt gouvernemental français a une durée de 40 ans, dont 6 ans de franchise. Le taux d'intérêt est de 0,53%.
- Les crédits bancaires garantis, ont une durée de 10 ans.
- La convention d'application du protocole stipule, expressément, que le transport ne peut être financé que s'il :
 - est considéré comme service français, c'est-à-dire lorsqu'il est effectué sous connaissance émis par un armateur français ou sous une lettre de transport aérien émise par une compagnie française de fret aérien, ou sous une lettre de voiture émise par un transporteur routier français ; et
 - est certifié comme service français par les autorités françaises compétentes.

D'ailleurs cette obligation a été rappelée par la société Natixis dans une lettre adressée à ALSTOM.

En conclusion, nous considérons que le financement français accordé pour le projet du tramway avec des conditions avantageuses, est comptabilisé comme une aide publique au développement liée, dans la mesure où les avantages octroyés au Maroc sont conditionnés au fait que les produits et services soient achetés au pays qui fournit l'aide, en l'occurrence la France.

Ce type de financement est encadré par les règles des accords multilatéraux à savoir :

- l'Arrangement de l'OCDE relatif aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public qui exige en plus des conditions d'éligibilité pour les pays (revenu par habitant) et pour les projets (non viabilité commerciale), l'arrangement fixe le niveau minimal de concessionnalité.
- les accords de l'OMC sur les subventions et mesures compensatoires (Accord SMC), qui a pour objectif d'éviter les distorsions dues aux

interventions étatiques et qui viennent fausser le jeu de la libre concurrence.

- les directives de l'Union Européenne : le Règlement n°1233/2011 du 16 novembre 2011 relatif à l'application de certaines lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.

Mais qu'en est-il des conditions du marché de transport des rames du tramway de Casablanca, à l'image des règles des accords multilatéraux susmentionnés, notamment, les règles en relation avec la concurrence.

c- Appréciation des conditions du marché de transport des rames du tramway de Casablanca à l'image des règles des accords multilatéraux

Il est important de préciser au préalable que, pour bénéficier des conditions avantageuses offertes par l'Arrangement en matière de l'aide liée, le Maroc, doit répondre aux critères fixés à ce sujet.

Selon le classement des pays en 2011, publié par l'OCDE, le Maroc fait partie des pays éligibles pour bénéficier des crédits à l'exportation bénéficiant du soutien public. Il figure parmi les pays dont le RNB par habitant a été, pendant au moins deux années consécutives, inférieur à la tranche fixée par la Banque mondiale en 2010 qui est de 3975 USD.

Pour le financement de l'achat des rames du tramway de Casablanca et de leur maintenance, la société Casablanca Transport en Site Aménagé SA a procédé à l'application d'une règle importante de l'Arrangement, qui concerne l'aide liée ; elle consiste à lancer un appel d'offre internationale auprès des fournisseurs des rames du tramway pour faire jouer la concurrence et avoir une offre meilleure en terme de qualité/prix.

De même, le projet du tramway constitue une priorité pour le développement du Royaume du Maroc, comme stipulé par les dispositions du protocole de financement.

S'agissant des conditions de financement du projet du tramway développées ci-dessus, elles démontrent le respect des règles de l'Arrangement, qui consiste à accorder un prêt intergouvernemental concessionnel avec garantie souveraine, faisant ressortir un élément-don de l'Etat français.

Ce prêt, comme il a été dicté auparavant, a été accordé pour une période de remboursement de 40 ans, a inclus une période de grâce de 6 ans, a un taux d'intérêt appliqué de 0,53% et a un taux important

de concessionnalité offert par les prêts de la France, qui atteint un élément-don de 42%.

Les conditions de financement, montrent que ledit projet n'est pas capable d'engendrer un revenu suffisant pour couvrir les frais d'exploitation et assurer la rémunération des capitaux utilisés. C'est la raison pour laquelle, l'achat des rames du tramway a bénéficié des conditions avantageuses de crédits à l'exportation relatifs à l'aide liée prévues dans l'Arrangement, qui exigent l'achat des biens et services du pays donateur, la France.

Aussi, le bénéficiaire est une structure publique à savoir la société de Casablanca Transport S.A, qui est chargée par l'Etat marocain de réaliser ce projet.

Concernant la pertinence du projet pour le développement, la réalisation du tramway de Casablanca répond à un double objectif :

- il répond à la demande croissante en transport et, restructure l'agglomération de Casablanca en pleine expansion (la population du Grand Casablanca est estimée à près de 4 millions d'habitants en 2010) ;
- sur le plan environnemental, le tramway électrique permettrait de réduire l'impact négatif des rejets du CO2 dans l'atmosphère.

Les futurs usagers de ce tramway seraient les 80% des usagers des bus, de taxis et/ou de piétons (le nombre de voyageurs qui seront transportés est estimé à 250 000 par jour).

Sur le plan économique, le tracé retenu par la société Casablanca Transport en Site Aménagé SA (d'une longueur de 30 km), dessert les grands équipements (hôpitaux, universités, Gares ONCF, centre ville, quartiers des affaires, Technoparc, nouveau pôle d'Anfa, etc.).

Aussi, le projet a été notifié par ALSTOM au Comité d'Aide au Développement de l'OCDE et aux pays de l'Union Européenne.

Il ressort, des données qui viennent d'être exposées que les règles qui ont encadré le projet d'achat des rames du tramway de Casablanca et de leur maintenance (protocole de financement, convention d'application, cahier des charges et contrat cadre de commission du transport), ont été établies conformément aux dispositions de l'Arrangement de l'OCDE, des règles de l'OMC et du droit communautaire relatives aux aides liées accordées aux pays émergents et qui sont conditionnées par l'achat des biens et services des pays donateurs.

Aussi, le Gouvernement Marocain, par le biais et du Ministère de l'Economie et des Finance et de la société Casablanca Transport en Site Aménagé SA, qui agissent au nom de l'Etat Marocain, ont signé et validé les différents documents, encadrant l'exécution des engagements du Maroc vis-à-vis du pays donateur, en l'occurrence la France, pour la réalisation de ce projet conformément aux accords bilatéraux et multilatéraux.

En conclusion, les documents de consultation pour la sélection de l'armateur, chargé du transport maritime des rames du tramway du port de Marseille au port de Casablanca, ont été élaborés par ALSTOM conformément aux engagements du Maroc et de la France (protocole et convention d'application).

Et de ce fait, la sélection d'un armateur français par d'ALSTOM, ne constitue pas une pratique anticoncurrentielle et ladite société n'a pas exploité abusivement sa position dominante.

De ce qui précède il résulte qu'il n'est pas établi que la société ALSTOM a enfreint les dispositions de l'article 7 de la loi 06-99 sur la liberté des prix et de la concurrence.

Ceci dit, il est important de souligné que le marché de transport des rames du tramway de Casablanca pose deux questions importantes à savoir :

La première concerne l'encadrement du commerce international par des règles du droit de la concurrence, dans la mesure où il permet de réguler et contrôler les comportements des entreprises transnationales liés au commerce.

La deuxième question en relation avec les protocoles de financement de l'aide liée ou partiellement déliée signés entre, d'une part, les pays donateurs et d'autre part, les pays en voie de développement bénéficiaires et l'importance d'inclure une clause de concurrence pour les biens et services dont on dispose d'une expérience nationale.

6. Résumé de l'avis du Conseil de la Concurrence n°27/12 du 13 novembre 2012 au sujet de l'appel d'offres lancé par la commune urbaine de Nouasser

La chambre de commerce, d'industrie et de services de Meknès a sollicité, pour le compte de Madame Ouafae MIR ALI propriétaire de Pharmacie Hassan Premier, l'avis du Conseil de la Concurrence sur l'aspect anticoncurrentiel du règlement de consultation relatif à l'appel d'offres n°22/CUN/2011 lancé par le Président de la commune urbaine de Nouasser, relatif à l'achat de produits pharmaceutiques pour le bureau municipal d'hygiène et les centres hospitaliers.

Au niveau de la forme, la demande de la chambre de commerce s'inscrit dans le cadre de l'article 15 §3 de la loi n° 06-99 qui prévoit que le Conseil de la Concurrence peut être consulté par les organisations professionnelles, dans la limite des intérêts dont elles ont la charge, sur toute question de principe concernant la concurrence.

Dans le cas d'espèce, le Conseil de la Concurrence est consulté sur l'aspect anticoncurrentiel de l'article 3 du règlement de consultation relatif à l'achat de produits pharmaceutiques pour le bureau municipal d'hygiène et les centres hospitaliers.

Le règlement de consultation exige que les soumissionnaires aient leurs pharmacies dans une zone de 13 kilomètres située non loin du siège de la

commune alors que l'officine de la saisissante se situe d'environ 250 km.

En effet, la partie saisissante considère ce critère d'admission à l'appel d'offres précité comme restrictif et non justifié par des objectifs légitimes au regard d'autres préoccupations que celles du respect du droit de la concurrence.

De leur côté, les représentants de la commune considèrent que l'article précité n'est pas de nature à créer des distorsions de concurrence dans la mesure où il répond à des objectifs sociaux liés à la santé des diabétiques qui sont en nombre de 300.

Au final, les conclusions du Conseil ont porté sur :

1 - Sur la nature du règlement de consultation

Compte tenu de la nature du règlement de consultation, celui-ci fait incontestablement partie des mesures de police administrative qui par définition visent une des modalités principales de l'action de l'administration, celle qui se manifeste par des prescriptions unilatérales et qui tend à préserver ou à rétablir l'ordre public.

2- Sur l'incompétence du Conseil de la concurrence

En application de l'article 1er alinéa 1er de la loi 06-99, le Conseil n'est pas compétent pour connaître des actes pris par les personnes publiques dans le cadre de leurs prérogatives de puissance publique même s'ils sont susceptibles d'affecter les règles du droit de la concurrence. Dès lors et vu que la Commune Urbaine de Nouasser exerce une prérogative de puissance publique, le Conseil n'est pas compétent pour se prononcer sur son comportement à la lumière du droit de la concurrence.

3- Les critères de choix de l'attributaire dans le règlement de consultation relatif à l'appel d'offres

Lorsque l'acheteur public établit le règlement de consultation, il dispose d'une marge de manœuvre pour choisir les critères de choix de l'attributaire. Certes, la réglementation est ouverte, mais l'acheteur public est contraint de ne retenir que des critères en rapport avec l'objet du marché.

De ce point de vue, tous les critères de choix qui auraient pour objet de favoriser une entreprise plutôt qu'une autre sans être liés à l'objet du marché sont contraires au libre jeu de la concurrence.

Le critère relatif à l'objet du marché peut être perçu comme une menace potentielle à la libre concurrence dans la mesure où il peut être utilisé pour évincer les concurrents.

A partir de ces conclusions, le Conseil a décidé l'irrecevabilité de la saisine de la Chambre de Commerce, d'industrie et de services de Meknès conformément à l'article 27 § 1 de la loi 06-99 en raison de son incompétence pour statuer sur l'aspect anticoncurrentiel des mesures de police administrative notamment les critères de choix de l'attributaire telles que prévues dans le règlement de consultation établi par la Commune Urbaine de Nouasser.

Toutefois et compte tenu de la valeur constitutionnelle reconnue par la nouvelle constitution de 2011 au principe de la « liberté d'entreprendre et la libre concurrence » (art 35) et le nouveau statut constitutionnel reconnu au Conseil de la Concurrence (art 166), le Conseil de la Concurrence attire l'attention les pouvoirs publics sur les questions suivantes:

a - Soumettre le règlement de consultation au droit de la concurrence

L'acheteur public responsable du marché public et passant un acte de gestion du service public comme le règlement de consultation se doit aujourd'hui de prendre en compte, le droit de la concurrence et, partant, d'être le régulateur de son marché.

Il doit s'assurer que les règles de libre concurrence sont effectivement respectées. Il a le soin de vérifier qu'il respecte bien à la fois les règles de passation et le droit de la concurrence d'où la nécessité de conjuguer les nécessités de l'action administrative avec les règles de concurrence.

b - Nécessité d'habiliter le juge administratif à se prononcer sur les actes de gestion du service public au regard des règles relatives au libre jeu de la concurrence

En l'état actuel du droit marocain, le juge administratif ne peut appliquer les règles relatives au droit de la concurrence. Il est confronté aux conditions de passation des marchés publics, que ce soit par l'application des principes d'égalité ou de liberté du commerce ou par l'application des règles de passation des marchés publics. Mais ces principes et ces règles n'appartiennent pas au même corpus que le droit de la concurrence.

Aussi et afin de garantir la complémentarité entre le droit de la commande publique, droit général de la concurrence et le droit spécial de la concurrence à savoir la loi 06-99, il importe que le juge administratif intègre dans le bloc de légalité les règles issues du droit de la concurrence.

Il doit veiller à ce que l'Administration ne s'abrite pas continuellement derrière les objectifs de police administrative pour échapper aux règles relatives au libre jeu de la concurrence.

7. Résumé de la décision 28/12 du 13/11/2012 relative aux conditions d'octroi de baux par la Direction des Domaines sur certains immeubles à Khémisset

La Chambre Française de Commerce et d'Industrie du Maroc (CFCIM) a soumis au Conseil de la concurrence une requête émanant de l'un de ses adhérents, M. Jean Marie BAILLOT en l'occurrence, qui demande l'ouverture d'une instruction sur les conditions d'octroi de baux d'immeubles relevant du domaine privé de l'Etat.

Lors de l'instruction du dossier, le rapporteur chargé du dossier a demandé à la partie saisissante de communiquer au Conseil de la concurrence les documents et informations utiles pour le suivi de l'instruction à savoir :

- La délimitation de l'objet de la saisine, c'est-à-dire préciser si la partie saisissante un avis général sur des questions de principe concernant la concurrence, conformément à l'article 15 de la loi 06.99 sur la liberté des prix et de la concurrence, ou bien elle requiert déclencher une procédure contentieuse telle que prévue par l'article 24 et suivants de la loi précitée. Laquelle démarche nécessite la désignation par la partie saisissante d'un contrevenant potentiel ainsi que la production de preuves à l'appui.
- Une fiche de présentation sur les activités de l'établissement Baillot au Maroc.

- Un état sur les terrains domaniaux déjà exploités ou en cours d'exploitation par M. Baillot et la procédure de leur attribution (location directe ou appel d'offre).

- Le statut de la Chambre Française de Commerce et d'Industrie du Maroc.

Toutefois, la demande formulée par le rapporteur est restée sans suite malgré les deux lettres de rappel adressées à la CFCIM respectivement en date des 5/4/2012 et 2/8/2012.

Ainsi, le Conseil a considéré que la partie saisissante n'a pas appuyé sa demande d'éléments suffisamment probants, justifiant l'existence de pratiques anticoncurrentielles, et ce conformément à l'article 27 de la loi 06.99 précitée.

Par ailleurs, le Conseil a souligné que ladite loi ne lui permet pas de poursuivre la procédure malgré le fait que les parties intéressées n'ont pas donné suite à leur demande et de considérer ainsi l'affaire comme une saisine d'office.

Pour toutes ces considérations, le Conseil de la concurrence a déclaré la saisine irrecevable.

8. Synthèse de la décision du Conseil de la Concurrence n° 28/12 relative aux conditions de commercialisation du poisson au niveau du port d'Agadir

Le Conseil de la Concurrence a été sollicité par Syndicat Professionnel des Mareyeurs en Gros et Demi-gros à Agadir afin d'émettre son avis au sujet de des conditions de commercialisation du poisson au niveau du port maritime d'Agadir.

Le Syndicat en question soulève en fait le problème de dominance du secteur informel (multiplication de mareyeurs non autorisés et d'intermédiaires) ainsi que l'existence de pratiques illégales de commercialisation du poisson (comme la contrebande, la falsification de documents officiels de vente, la fraude sur les quantités et qualités des produits, corruption...) et évoque également la défaillance du système de contrôle mis en place à cet effet et affirme que certains représentants des services de contrôle de ce circuit, seraient impliqués dans cette affaire.

Selon le syndicat, cette situation aurait des effets négatifs sur le développement du secteur et sur les

professionnels légalement établis en raison de la fuite d'une part importante de la production de la pêche (essentiellement le poisson de grande valeur).

L'évaluation de la recevabilité de la saisine a montré que :

Au niveau de la forme :

La saisine est qualifiée de recevable conformément aux articles 15 et 24 de la loi n°06-99 sur la liberté des prix et de la concurrence, selon lesquels le Syndicat en question dispose de la qualité de consulter le Conseil de la Concurrence dans la limite des intérêts dont elles ont la charge :

- soit sur une question de principe concernant la concurrence ;

- soit de faits qui leur paraissent susceptibles de constituer des infractions aux dispositions des articles 6 et 7 de la même loi.

Au niveau du fond :

La saisine est qualifiée d'irrecevable conformément à l'article 27 de la loi n° 06-99 pour les raisons suivantes :

- Le Syndicat ne pose pas de problèmes de concurrence et ne soulève pas de faits ou actes qualifiés de pratiques anticoncurrentielles au sens du droit de la concurrence marocain, notamment ses articles 6 et 7 ;

- Il demande l'ouverture d'une enquête sur les conditions de déroulement de la commercialisation du poisson au niveau du port d'Agadir, au sujet du non respect de la réglementation régissant le commerce en gros du poisson (à savoir contrebande, falsification de documents officiels de vente, fraude sur les produits, corruption...);

- Il s'agirait plutôt, d'un problème de détournement de la loi, d'application des législations en vigueur portant sur les mesures légales et réglementaires, ainsi que de gestion et

de contrôle du système de commercialisation du poisson.

Ainsi, compte tenu de la demande de la partie saisissante et des conclusions de l'analyse des faits invoqués au regard du droit de la concurrence, il en ressort que la demande en question ne soulève pas des faits ou actes qui peuvent être qualifiés de pratiques anticoncurrentielles au sens des articles 6 et 7 telles que définis dans le titre III de la loi n° 06-99 susmentionnée.

Par conséquent, les faits invoqués dans le cadre de cette affaire ne rentrent pas dans le champ de compétence du Conseil de la Concurrence puisque ce dernier ne peut pas statuer sur les affaires de trafic, de falsification ou de corruption. De ce fait, le recours contre ces pratiques devrait être porté devant les instances spécialisées en la matière, notamment les juridictions compétentes à cet effet.

Pour ces considérations et compte tenu de ce qui précède, le Conseil de la Concurrence a décidé l'irrecevabilité des saisines en question pour incompétence à statuer sur les pratiques soulevées, conformément aux dispositions de l'article 27 de la loi n° 06-99 susmentionnée.

9. Résumé de l'avis du Conseil de la Concurrence n°30/12 du 22 novembre 2012 relatif au principe de la réglementation des honoraires des notaires

Parsa lettre n° 22/2124 du 14 novembre 2012, le Ministre délégué auprès du Chef du Gouvernement chargé des affaires Générales et de la Gouvernance a saisi le Conseil de la Concurrence pour avis concernant le principe de la réglementation des honoraires des notaires en application de l'article 15 de la loi n° 32.09 réglementant la profession, lequel renvoi à un texte d'application qui fixera le montant et les modalités de fixation des honoraires perçus par les notaires.

En application de l'article 13 du décret n° 2.00.85 portant application de la loi 06-99 sur la liberté des prix et la concurrence, l'acte de saisine a sollicité l'avis du Conseil dans un délai qui ne dépasse pas le 22 novembre 2013, soit 8 jours seulement après réception de la demande d'avis au motif que la loi 32.09 réglementant la profession entre en vigueur le 24 novembre 2012, soit une année après sa publication au Bulletin Officiel.

Le Conseil a précisé que cette demande d'avis entre dans le cadre de sa compétence consultative obligatoire en matière des prix consacrée par l'article 3 de la loi 06-99 précitée. Toutefois, le Conseil a tenu à préciser que son avis se limitera à se prononcer sur le principe de la réglementation des honoraires et sa

conformité avec les conditions édictées par l'article 3 précitée. Par conséquent, l'avis du Conseil ne portera pas sur les modalités de fixation de ces honoraires ou de leur montant étant donné que cette question relève de la pleine compétence de l'administration.

Par ailleurs, le Conseil a relevé que la loi 32.09 réglementant la profession aurait dû préalablement être soumise à la consultation obligatoire du Conseil prévue à l'article 16 de la loi 06-99 précitée. Or, il est constaté que cette loi n'a pas respecté cette procédure. Il en résulte que l'objet de la demande d'avis, qui est celui de se prononcer sur le principe de réglementation des honoraires des notaires, a été déjà tranché au niveau de la loi 32.09 précitée. Cette dernière a expressément décrété le principe de la réglementation de ces honoraires et a considéré que cette profession fait partie des activités économiques dont les prix sont réglementés.

Toutefois, le conseil a considéré que ce choix reste le moins efficace économiquement et demeure disproportionné avec les objectifs justifiant la réglementation de cette profession. En effet, le Conseil a estimé que le principe de la réglementation des honoraires contredit le principe constitutionnel de

la liberté de la concurrence consacré par l'article 35 de la constitution. Cela est d'autant plus vrai que la concurrence par les prix constitue l'un des vecteurs de la concurrence économique. Il en résulte que la réglementation de ces honoraires a des effets négatifs sur :

- la compétitivité de la profession et des professionnels : Ainsi les notaires seront moins motivés à améliorer leur compétitivité ainsi que le niveau de qualité des services rendus aux clients puisque leurs honoraires sont préalablement fixés. Les professionnels n'auront donc aucune contrepartie rémunératrice susceptible de les motiver à innover et à hisser la qualité de leurs services.

- les Consommateurs : Ces derniers seront ainsi privés, du fait de la fixation des honoraires, des baisses des prix qui pourraient résulter d'une mise en concurrence entre les professionnels. La réglementation des honoraires neutralise également le rôle des consommateurs en tant qu'arbitre entre les différentes offres sur le marché.

- la réglementation des honoraires limitera également la diversification des offres sur le marché et leur adaptation en fonction des profils des consommateurs. Elle ne permet pas non plus aux nouveaux entrants de rallier la clientèle par des réductions d'honoraires.

Par ailleurs, le Conseil a relevé que l'expérience a révélé que la réglementation est incapable de fixer un seuil de prix équitable. En effet, la fixation des honoraires des notaires comporte deux écueils :

- la fixation des honoraires à un seuil élevé de celui qui pourrait résulter d'une situation de concurrence entre les opérateurs, ce qui constituerait une rente injustifiée donnée aux professionnels dommageable aux intérêts des consommateurs.

- la fixation des honoraires à un seuil qui ne permet pas de garantir les droits des professionnels. Cette situation pourrait aboutir: 1- à une dégradation de la qualité des services rendus et la limitation de la capacité de certains professionnels à continuer à exercer, ce qui a des effets pervers sur la concurrence par la réduction de l'offre sur le marché ; 2- ou au non respect du niveau des honoraires fixé ce qui se traduirait par des hausses illicites. Or, les deux scénarios sont dommageables à la fois pour les consommateurs que pour les rentrées fiscales de l'Etat.

A partir de ce qui précède, le Conseil a conclu que sa position de principe est pour une libération des honoraires. Mais étant donné que les conditions de concurrence libre sur le marché ne sont pas réunies au niveau de la profession, en particulier par rapport à la suffisance de l'offre sur le marché, le

Conseil a considéré qu'il est d'avis pour la fixation, à titre provisoire, des honoraires des notaires sous forme d'un « prix de référence maximal ». Cette solution permettra ainsi aux professionnels de se faire concurrence au dessous du prix de référence fixé sans pour autant dépasser celui-ci.

Le Conseil a par ailleurs insisté sur le fait que la fixation d'un tarif maximum doit être considérée comme une mesure temporaire applicable pour une période transitoire jusqu'en 2014, et ce en harmonie avec les dispositions de l'article 3 de la loi 30.08 modifiant et complétant la loi 06-99 dans l'attente de la mise à niveau et de la préparation de la profession à une libération totale des honoraires.

Dans cette perspective, le Conseil a recommandé la mise en place d'une batterie de mesures d'accompagnement qui permettraient à l'horizon 2014 d'améliorer les conditions de concurrence au sein de la profession en vue d'assurer une offre suffisante susceptible d'augmenter la tension concurrentielle entre les opérateurs et d'améliorer leur compétitivité. Ainsi le Conseil a recommandé de :

1- Concilier entre les conditions objectives nécessaires à l'accès à la profession et la nécessité d'assurer une offre suffisante des notaires sur le marché :

Le Conseil a relevé que certaines dispositions de loi 32.09 règlement la profession comportent plusieurs restrictions à la concurrence de nature à entraver l'accès à cette profession et donc à limiter le nombre d'opérateurs sur le marché. Ces barrières induisent une rareté artificielle au niveau de l'offre qui pourrait aboutir à des augmentations injustifiées des prix. Cette conclusion par rapport à l'insuffisance de l'offre a été confirmée par les données économiques sur le marché relatives au nombre et à la densité comparée des notaires, ainsi que le pourcentage de réussite dans l'examen professionnel.

Parmi les restrictions relevées par le Conseil à ce niveau, on peut citer deux exemples:

- l'inadéquation de l'âge minimal exigé (23 ans) pour passer l'examen d'accès avec la qualification universitaire requise à savoir une licence (20 ans).

- le durcissement des conditions d'accès des autres catégories professionnelles (conservateurs fonciers, magistrats..) : Ainsi, la loi 32.09 précitée exige par exemple pour les conservateurs une expérience qui ne peut être inférieure à 10 ans pour devenir des notaires sachant que l'ancien texte prévoit seulement une expérience de 2ans. En outre, la nouvelle loi exige des autres professionnels qui veulent intégrer la profession, l'acceptation préalable de leur démission dans les fonctions qu'ils occupaient comme condition préalable de leur exonération du concours d'accès

à l'institut de formation. Or, le Conseil a considéré que cette condition est dissuasive car comporte un grand risque pour ces professionnels de nature à les dissuader de changer de profession.

2- lever les restrictions liées à l'exercice de la profession : Le Conseil a relevé que certaines dispositions de la loi 32.09 précitée restreignent la liberté commerciale des notaires et limitent leur perspectives de développement économique. Deux exemples peuvent être cités à cet égard :

- **interdire aux notaires de faire la publicité :** sachant que la publicité constitue d'un point de vue concurrentiel un vecteur important d'information des consommateurs. Elle permet également aux professionnels, notamment les nouveaux entrants de se faire connaître et de communiquer autour de leurs services auprès des consommateurs.

- **Interdire aux notaires de constituer des sociétés professionnelles.** Ainsi la levée de cette restriction permettra aux professionnels de mettre en commun leurs moyens dans le cadre de sociétés professionnelles, tout en veillant à la préservation de leur indépendance et leur responsabilité personnelle.

3- Améliorer la compétitivité des professions juridiques qui se chevauchent avec le champ d'action des notaires. Cette mesure vise à limiter

le pouvoir de marché des notaires. Le fait d'inciter d'autres catégories professionnelles qui partagent le même champ d'action que les notaires (Adoul, avocats agréés auprès de la Cour de Cassation...) à concurrencer les notaires permettra d'augmenter le nombre d'offres pour ces services et donc avoir plus de concurrence entre eux, ce qui aura un impact positif sur la qualité des services et sur les prix.

4- Obliger les notaires d'afficher leurs honoraires de façon claire et accessible qui permet aux consommateurs de consulter ces honoraires, de les comparer et partant de choisir entre les différentes offres sur le marché.

5- Veiller à ce que les professionnels ne participent pas dans les concours d'accès à la profession pour éviter toute situation de conflits d'intérêts étant donné que les professionnels seront naturellement incités à réduire le nombre d'entrants puisque ces derniers constituent leurs concurrents potentiels.

6- Veiller à ce que l'instance ordinaire de la profession n'intervienne pas pour unifier ou cordonner les honoraires des notaires, que ce soit directement ou indirectement (prix de référence par exemple). Ces pratiques sont susceptibles de constituer des ententes anticoncurrentielles au sens de l'article 6 de la loi 06-99 précitée.

10. Résumé de l'avis n° 31/12 du 25 décembre 2012 relatif au projet de concentration SNI/Kraft Foods Maroc

L'opération de concentration notifiée par le Chef du Gouvernement au Conseil de la concurrence consiste en la cession par la Société Nationale d'Investissement de la totalité de sa part, soit 50% qu'elle détient dans la société Bimo à Kraft Foods Maroc. Cette dernière est adossée à la multinationale américaine Kraft Foods Inc qui détient déjà la seconde moitié de Bimo via sa filiale française « Générale biscuit ».

Cette opération s'inscrit dans le cadre de la stratégie de la SNI qui a annoncé en 2010 sa réorganisation suite à l'absorption de l'ONA et l'évolution de la vocation du groupe, de l'opérationnel vers un holding de portefeuille et d'investissement. Pour sa part, le groupe Kraft cherche à travers cette acquisition à renforcer sa présence dans la zone d'Afrique et du Moyen Orient

Pour ce qui est de la délimitation du marché pertinent, le Conseil a considéré que le marché de produit touché directement par le projet de concentration est celui de la biscuiterie et pâtisserie

industrielle. Par ailleurs, le Conseil a estimé que quatre autres marchés sont touchés de façon indirecte et sur lesquels opère la partie acquéreuse à savoir: la confiserie, la chocolaterie, le café (soluble et moulu) et les boissons en poudre. Selon le Conseil, l'analyse de l'ensemble de ces marchés est essentielle pour déterminer le pouvoir de marché du groupe kraft, et afin d'examiner les effets éventuels du projet de concentration sur lesdits marchés.

S'agissant du marché géographique, le Conseil a considéré que celui-ci englobe tout le territoire national empruntant ainsi une jurisprudence constante de certaines autorités de la concurrence étrangères qui consacrent le fait que le marché géographique a une dimension nationale pour les produits alimentaires.

A travers l'analyse concurrentielle de l'opération projetée, le Conseil a examiné l'éventuel impact du projet de concentration sur la concurrence au regard de ses effets horizontaux verticaux et congloméraux.

L'examen de l'effet horizontal consiste à voir si les parties à la concentration vont à l'issue de l'addition de leurs parts de marché, acquérir ou renforcer une position dominante sur le marché affecté par l'opération, de façon à ce qu'ils puissent opérer en toute indépendance sans tenir compte de la réaction de leurs concurrents ou de leurs clients.

L'analyse des effets horizontaux du projet de concentration a permis au Conseil de constater que l'opération de concentration aboutira au renforcement de la position dominante du groupe Kraft sur le marché de la biscuiterie, étant donné que, d'une part, ledit groupe sera à l'issue de l'opération l'unique détenteur de la société Bimo qui possède plus de 40 % des parts de marché, et que, d'autres parts, l'opération donnera lieu à l'addition des parts de marché détenus par Kraft Foods Maroc.

Le Conseil a constaté également que l'indice IHH utilisé rend l'opération ouverte à quelques appréciations sur le risque de non concurrentiabilité dans le secteur de la biscuiterie.

Par ailleurs, le Conseil a précisé que la forte concentration du marché de la biscuiterie n'est pas une conséquence de l'opération projetée, et que la société Bimo détenait déjà avant l'opération projetée une forte position sur ledit marché.

De même, le Conseil a considéré que l'opération projetée n'emporte pas un changement significatif à la structure actuelle du marché de la biscuiterie, puisque ladite opération n'a pas pour conséquence la disparition de l'un des principaux concurrents de la société cible et que l'offre restera diversifiée avec d'autres concurrents sur le marché de la biscuiterie.

Au vu de tout ce qui précède, le Conseil a conclu que cette situation devrait être suivie à l'avenir par l'Autorité de la concurrence

L'analyse de l'effet vertical consiste à examiner si l'intégration des entreprises parties au projet de concentration a pour effet de priver les concurrents de leurs matières premières ou si elle les rend dépendants, pour leur approvisionnement, des dites entreprises. Ainsi le Conseil a vérifié si à l'issue de la concentration, le groupe Kraft sera en mesure de verrouiller l'accès aux ressources d'approvisionnement.

Le Conseil a conclu que l'opération projetée n'est pas susceptible de produire des effets verticaux négatifs sur la concurrence dans la mesure où ladite opération n'a pas pour objet de conférer au Groupe Kraft un contrôle sur un marché des matières premières utilisées dans l'industrie de la biscuiterie.

Quant à l'analyse de l'effet conglo­méral, il consiste à voir si l'opération projetée va permettre à l'entreprise concernée de diversifier ses offres sur le marché par l'élargissement de la gamme de produits et le nombre de marque qu'elle détient et si cette diversification est de nature à renforcer son pouvoir de marché et de permettre des atteintes à la concurrence par le biais de pratiques telles que les remises de gamme ou les ventes liées...

L'analyse de l'effet conglo­méral ainsi que l'indice IHH utilisé a fait ressortir que le projet de concentration pourrait avoir un effet négatif sur la concurrence du fait du niveau de concentration très élevé du marché de la biscuiterie, et la forte position de Kraft sur les autres marchés. En effet, outre le marché de la biscuiterie, Kraft Foods Maroc occupe des places avancées sur les marchés du café (moulu et soluble), de la confiserie et des boissons en poudre.

Face à ces préoccupations de concurrence Kraft a présenté des engagements comportementaux consistant notamment à ne pas lier les ventes et ne pas consentir des remises de gammes. En plus des engagements souscrits Kraft est assujettie à un code de conduite et un programme de conformité qui édictent des obligations en matière de concurrence.

A côté des engagements présentés par Kraft, le Conseil a procédé à l'analyse du bilan économique et a conclu que le projet de concentration pourrait avoir un effet bénéfique sur les plans économique (croissance, développement de la capacité de production, export...) et social (création et maintien de l'emploi) et qu'il produirait un effet stimulateur sur l'environnement concurrentiel de tous les marchés sur lesquels opère Kraft. En effet, Kraft a confirmé que le groupe entend développer le marché des biscuits au Maroc, à travers une société connue des consommateurs marocains et y appliquer les standards de fabrication, de qualité et de sécurité alimentaire, utilisés par le groupe à l'échelon mondial. Le groupe Kraft compte également développer les capacités de production actuelles de Bimo afin de pouvoir renforcer les exportations vers les pays de l'Afrique et du Moyen Orient.

Pour toutes ces considérations, le Conseil a recommandé au Chef du Gouvernement d'autoriser l'opération de concentration, sous condition que Kraft respecte les engagements qu'elle a présenté devant le Conseil de la concurrence et ceux auxquels la société se trouve assujettie en vertu du programme de conformité et du code de conduite adoptés par le groupe Kraft. Le Conseil a recommandé également que lesdits engagements soient rendus publics.

11. Synthèse de l'avis du conseil de la concurrence n° 32/12 concernant le projet de concentration économique entre le groupe SNI et le groupe DANONE

I. Cadre Général de la demande d'avis

Dans le cadre de la compétence consultative du Conseil de la Concurrence en matière d'opérations de concentrations économiques telle que prévue dans le titre IV de la Loi 06-99, ainsi que les articles 42, 44 et 45 de ladite Loi, le Chef du Gouvernement a saisi le Conseil de la concurrence, en date du 21 septembre 2012, pour avis au sujet d'un projet de concentration dans le secteur des produits laitiers notifié par les entreprises Danone – Gervais et la Société Nationale d'Investissement.

II. Présentation de l'opération objet de la notification

L'objet de cette opération de concentration économique dans le secteur des produits laitiers concerne le projet d'acquisition par le **Groupe français Danone** de 37,78% du capital et des droits de vote détenus par la **Société Nationale d'Investissement « SNI »** dans le Groupe **Centrale Laitière « CL »**.

A l'issu de cette opération, la Part du Groupe Danone dans le capital du Groupe Centrale Laitière, qui est actuellement de l'ordre de 29,22% passerait à 67%, alors que la part de la SNI serait à 26,75% au lieu de 64,53% actuellement.

La présente opération de cession d'une part des actifs de la SNI à la centrale laitière s'inscrit dans le cadre de la nouvelle stratégie annoncée en 2010 par la SNI et l'ONA visant la création d'une holding d'investissement et l'abandon progressif de la vocation d'un conglomérat multi-métiers gérant des filiales et contrôlant les aspects opérationnels.

De son côté, le Groupe Danone s'appuie dans cette décision de concentration sur le désengagement de la SNI, la réussite du Groupe Centrale Laitière dont il est déjà actionnaire, et les expériences similaires couronnées de succès dans d'autres pays.

III. Analyse concurrentielle de l'opération

A. Délimitation des marchés pertinents

Ainsi, au regard des activités du Groupe Centrale Laitière, et en l'absence de chevauchement avec les

activités du Groupe Danone sur le territoire national, les marchés concernés par cette opération de concentration sont les suivants :

- le marché du lait industriel conditionné ;
- le marché des produits laitiers frais ;
- le marché du fromage ;
- le marché du beurre.

Les professionnels du secteur considèrent que le marché du lait industriel ainsi que les produits laitiers sont de dimension nationale.

B. Structure du marché

Le secteur du lait et des produits laitiers frais réalise un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 8 milliards de DH par an à travers l'exploitation de la production laitière émanant d'un cheptel de 1,53 millions de têtes bovines laitière dont 44% de races locales, 20% de races étrangères et 36% de races croisées.

Ce cheptel est localisé principalement au niveau des bassins côtier du Maroc, notamment les régions du Gharb, Doukkala, Chaouia, Sous Massa, Tadla, Loukkos, Basse Moulouya et Haouz qui regroupent 82% des exploitations.

Le lait collecté transite par l'un des 1450 centres de collecte en vue d'approvisionner les 82 entreprises laitières du secteur. La production laitière a connu une forte croissance en passant de 580 millions de litres en 1975 à environ 2 milliards de litres en 2010. Cette progression de la production laitière, couplée à une amélioration des conditions de vie et des revenus d'une large frange de la population marocaine a contribué à l'amélioration de la consommation du lait qui est passé de 35 litres par habitant et par an en 1975 à 64 litres par habitant et par an en 2010.

Toutefois, il convient de signaler que cette production ne couvre que 85% des besoins du marché national. De même, la consommation moyenne par habitant et par an reste en deçà de la consommation recommandée par l'OMS qui est de 90 litres par habitant et par an.

Précisons que ce secteur demeure pénalisé au niveau de sa compétitivité en raison des faibles rendements des vaches de races locales qui produisent en moyenne 500 litres/an contre 1250 litres/an pour la race croisée et plus de 4500 litres/an pour la race pure, ce qui affecte le prix du lait, mais également les revenus des petits producteurs.

Il est à signaler à ce titre, que 95% de la production est assurée par les producteurs ayant moins de 10 vaches et qui constituent 95% des exploitations du secteur. Ainsi, et en vue d'améliorer la productivité, la qualité du lait et les revenus des éleveurs ainsi que la rentabilité de l'industrie le secteur est appelé à évoluer vers davantage de modernisation, notamment du fait que les importations du lait et des produits laitiers frais sont de moins en moins soumises au droits de douanes en raison du démantèlement tarifaire progressif prévu dans le cadre des Accords de Libre Echange signés par le Maroc notamment avec l'Union Européenne.

C'est pour cette raison d'ailleurs que le Gouvernement s'est activé dans le sens du développement de cette filière à la lumière de la stratégie qui lui a été dédiée dans le cadre du Plan Maroc Vert.

C. Analyse concurrentielle par produit

Les principales conclusions qui découlent de l'analyse concurrentielle du marché du lait et des produits laitiers frais peuvent être résumées comme suit :

- le secteur du lait et des produits laitiers frais est fortement concentré ;
- Le Groupe Centrale Laitière est en situation de position dominante dans les segments du lait industriel et des produits laitiers frais ;
- Le renforcement de la participation capitalistique de Danone dans le Groupe Centrale Laitière, n'entraînera pas de changements immédiats dans la structure du marché, du fait de l'absence d'addition de parts de marchés étant donné que le Groupe Danone n'exerce pas d'activités directes au Maroc dans les segments susmentionnés ;
- L'expérience que détient le Groupe Danone dans le segment des produits laitiers frais, en particulier, pourrait renforcer davantage la position de Centrale Laitière ;

- L'accès et les opportunités d'évolution dans le secteur du lait et des produits laitiers sont possibles pour les concurrents et les nouveaux entrants qui disposent des moyens financiers et organisationnels nécessaires, comme en attestent d'ailleurs les cas de « Success stories » de COPAG et Safilait ;
- Concernant les éventuelles pratiques anti concurrentielles auxquelles recourrait Centrale Laitière, selon ses concurrents, notamment l'accès aux magasins de la chaîne des grandes surfaces Marjane, le désengagement de la SNI de la gestion directe de la Centrale Laitière serait, en principe, de nature à faire cesser les dites pratiques.

IV. Analyse économique

Le secteur du lait et des produits laitiers revêt une grande importance dans les équilibres socio-économique du pays, de par son rôle dans l'emploi, de la sécurité alimentaire et l'atténuation du phénomène de l'exode rurale, ainsi que du développement de l'industrie alimentaire.

L'objet de cette analyse économique est d'apprécier l'apport de cette concentration en termes de développement du secteur notamment par rapport aux objectifs tracés dans le cadre du Plan Maroc vert et ce, à la lumière de la stratégie envisagée par le Groupe Danone.

Compte tenu de la stratégie envisagée par le Groupe Danone au Maroc ainsi que des objectifs tracés par le Plan Maroc Vert, il apparaît que cette opération de concentration pourra contribuer dans la réalisation de la politique des pouvoirs publics dédiée au secteur du lait et des produits laitiers frais.

En effet, les objectifs déclarés par le Groupe Danone et ceux énoncés par le Gouvernement à travers le Plan Maroc Vert convergent à plusieurs égards. Ainsi, au niveau de l'amont laitier, la réalisation de la stratégie du Groupe Danone contribuerait à l'amélioration du rendement et de la rentabilité du lait. Ceci aurait pour effet l'amélioration des revenus des producteurs et, par conséquent, la contribution à l'éradication de la pauvreté dans le milieu rural.

Rappelons à ce titre, qu'actuellement, 95% de la production nationale provient des petits éleveurs ayant moins de 10 vaches. De ce fait, la rentabilité

de cette activité devrait, en principe, les inciter à accroître leurs exploitations et attirer d'autres investissements additionnels créateurs d'emplois.

Par ailleurs, il est à préciser que la réalisation des objectifs du Plan Maroc Vert repose, dans une large mesure, sur le degré d'engagement des principaux producteurs, dont la Centrale Laitière, à travers le rôle d'agrégateur qui leur est assigné dans le cadre de cette stratégie, et qu'ils sont appelés à jouer en vue d'accompagner les différents acteurs en amont et en aval de ce secteur.

En outre, la modernisation des procédés de fabrication en utilisant des techniques plus avancées engendrerait une amélioration de la compétitivité du secteur et renforcerait sa capacité à faire face à la concurrence internationale qui s'accroît incessamment en raison du démantèlement tarifaire prévues dans le cadre des accords de libre échange signés par le Maroc.

V. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

Le projet de concentration consiste en l'acquisition par le Groupe Gervais Danone de 37,78% du capital et des droits de vote détenus par la Société Nationale d'Investissement « SNI » dans le Groupe Centrale Laitière, ce qui signifie qu'à l'issue de cette opération de concentration, la part de la Société Danone passerait de 29,22% actuellement, à 67%, alors que la part de la SNI serait à 26,75% au lieu de 64,53%. Par conséquent, cette opération va conférer à la Société Danone le contrôle exclusif du Groupe Centrale Laitière.

Cette opération constitue une concentration au sens des dispositions de l'article 11 de la loi 06-99 sur la liberté des prix et de la concurrence telles qu'elle a été modifiée et complétée du fait qu'elle permettra au Groupe Danone d'exercer, directement, sur la société Centrale Laitière, une influence déterminante. De même, ladite opération est soumise à l'appréciation et l'approbation du Chef du Gouvernement du fait que les parts de marché de Centrale Laitière dépassent le seuil des 40% en ce qui concerne le lait industrialisé (58%) et les produits laitiers frais (64%).

Le marché du lait et des produits laitiers frais est très concentré en termes de parts de marché du fait que les 6 premiers opérateurs détiennent 93% de parts de marché concernant le lait industrialisé, et 95% du marché des produits laitiers frais.

Malgré cette forte concentration qui caractérise le marché des produits laitiers, celui-ci demeure

ouvert à la concurrence dans la mesure où l'accès et les opportunités d'évolution dans ce marché sont possibles pour les concurrents et pour les nouveaux entrants qui disposent des moyens financiers et organisationnels nécessaires, comme en attestent d'ailleurs les cas de certaines entreprises qui ont pu pénétrer et évoluer sur le marché concerné.

Quant à l'analyse des effets verticaux de l'opération en amont, celle-ci ne soulève aucun risque de verrouillage de l'approvisionnement en lait cru nécessaire à l'activité de production du lait industriel et des produits laitiers frais. En aval, cette analyse a permis de constater que l'opération projetée ne changera rien à la structure du marché, à l'exception du fait que les liens organiques entre Centrale Laitière et Marjane, comme le soulignent certains opérateurs, va changer de nature, ce qui est favorable à la concurrence.

Toutefois, cette même analyse des effets verticaux de l'opération en aval suscite quelques préoccupations en raison de l'éventuelle existence de certains comportements anticoncurrentiels de la part de Centrale Laitière qui recourrait, selon certains concurrents, malgré sa position dominante, à une politique agressive de rabais et à l'équipement des points de vente en meubles de froid dédiés uniquement à ses produits.

Sur le plan économique, l'analyse a révélé que la présence du Groupe Danone augure de résultats économiques positifs, du fait que sa stratégie cadre parfaitement avec les orientations du Plan Maroc Vert, notamment en termes d'actions visant l'amélioration du rendement, de la qualité et de la rentabilité du lait, et par conséquent, une hausse des revenus des petits producteurs ayant moins de 10 vaches qui constituent 95% des exploitations du secteur et de la production nationale. En outre, la modernisation des procédés de fabrication en utilisant des techniques plus avancées engendrerait une amélioration de la compétitivité du secteur et renforcerait sa capacité à faire face à la concurrence internationale qui s'accroît incessamment en raison du démantèlement tarifaire prévu dans le cadre des accords de libre échange signés par le Maroc.

B. Recommandations

Considérant que le renforcement de la participation capitaliste de Danone dans le Groupe Centrale Laitière, n'entraînera pas de changements immédiats dans la structure du marché, du fait que le Groupe Danone n'exerce pas d'activités directes au Maroc dans les segments du lait et des produits laitiers frais, et par conséquent l'opération n'aboutit pas à l'addition de parts de marchés d'opérateurs déjà existants.

Attendu, que l'analyse des effets verticaux de l'opération projetée a permis de constater qu'il n'existe pas de risque de verrouillage du marché en amont notamment au niveau de l'approvisionnement en lait cru qui constitue l'élément de base dans l'activité de production du lait industriel et des produits laitiers frais.

Compte tenu des effets économiques positifs qui pourraient résulter de cette opération de concentration, notamment au niveau de la mise en œuvre des orientations du plan Maroc Vert visant l'amélioration de la qualité et du rendement du lait, l'augmentation de la productivité du cheptel et la modernisation des procédés de production, ce qui permettra en amont de soutenir les agriculteurs et les éleveurs, et en aval de favoriser l'émergence d'acteurs économiques plus compétitifs à l'international.

Vu que le marché du lait et des produits laitiers frais présente encore des opportunités réelles de croissance et donc d'accès de nouveaux opérateurs en raison de la faible consommation annuelle par habitant qui demeure encore en deçà des proportions recommandées par l'OMS.

Le Conseil a suggéré d'approuver cette opération de concentration.

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

www.conseil-concurrence.ma

Partie III :

Synthèses des études
de concurrentiabilité

1 – La concurrentiabilité dans le secteur des huiles de table

Point d'attention

Le présent rapport de synthèse a été réalisé dans le cadre d'une étude sur la concurrentiabilité du secteur des huiles de table au Maroc commanditée par le Conseil de la Concurrence. Cette étude s'inscrit dans une approche cognitive visant à donner au Conseil de la Concurrence les outils et les approches pour analyser la concurrentiabilité du secteur des huiles de table. Il ne s'agit en aucun cas d'une enquête sur le comportement des opérateurs en matière de pratiques anticoncurrentielles. En l'absence de données publiques suffisamment détaillées, la théorie concurrentielle a été mobilisée afin d'éclairer le lecteur sur l'utilisation de certains concepts, et a permis de transformer les informations disponibles en indices et indicateurs renseignant sur l'intensité concurrentielle.

Par ailleurs, le présent rapport a été réalisé sur la période entre 2010 et 2011. Des événements postérieurs à cette période peuvent modifier le paysage concurrentiel du secteur et nuancer certaines conclusions.

Sommaire

1. Aperçu général de l'industrie des huiles de table

- A. L'importance des huiles de table dans la branche des corps gras
- B. Processus de production et constituants du coût des huiles de table
- C. Périodes clés du secteur des huiles de table au Maroc

2. Libéralisation et régulation du secteur des huiles de table

- A. Les réformes de la fin des années 90
- B. Le cadre réglementaire

3. Offre et demande des huiles de table

- A. Offre et demande au niveau mondial
- B. Offre et demande au niveau national

4. Structure du marché

- A. Analyse des opérateurs
 - a. Caractéristiques générales
 - b. Décomposition des produits et des charges des opérateurs
 - c. Performances et parts de marché des opérateurs
- B. Evolution de la concentration du marché

5. Aspects horizontaux de la concurrence

- A. Barrières à l'entrée
 - a. Barrières structurelles
 - b. Barrières stratégiques
- B. Différenciation et positionnement marketing des opérateurs

6. Aspects verticaux de la concurrence

- A. Chaîne de valeur
 - a. Description de la chaîne de valeur et déterminants de la concurrence
 - b. Analyse des avantages concurrentiels par acteur
- B. Stratégies verticales
 - a. Production et conditionnement
 - b. Distribution

7. Analyse des risques de la concurrence

Conclusions

Résumé

Onze ans de libéralisation. Deux réformes successives (en 1996 et en 2000) ont mené à la diminution de l'intervention étatique dans le secteur et à l'ouverture douanière aux produits d'importation nécessaires pour la filière, les graines oléagineuses destinées à la trituration et les huiles brutes destinées au raffinage et au conditionnement. Aujourd'hui, le cadre réglementaire est avant tout régi par des préoccupations sanitaires et de protection de la santé des consommateurs. Les huiles de table sont ainsi – au même titre que d'autres produits alimentaires – soumises à la loi n° 28-07 du 18 Mars 2010 sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires.

Une forte dépendance à l'importation. L'analyse des produits et des charges montre que 70% à 85% du prix des huiles de table dépend des matières premières, elles-mêmes importées à plus de 80% du volume de production. Ainsi, le prix des huiles de table est fortement lié – à hauteur de 60% à 80% – à l'évolution des cours mondiaux des oléagineux.

La seconde caractéristique clé du secteur est liée à la nature du produit : celui-ci est un produit de base, sans substituts directs par le bas, mais dont la demande n'est pas pour autant totalement inélastique par rapport au prix. Ainsi, l'opérateur vendant moins cher sera a priori aussi celui capable de vendre le plus.

Une demande mondiale en forte croissance, qui pénalise la demande nationale. Les huiles végétales sont essentiellement destinées à la consommation humaine. Avec l'accroissement démographique et le développement économique de pays en voie de développement – l'Afrique du Nord, l'Asie du Sud et la Chine – la consommation mondiale destinée à l'alimentation à crû d'un tiers entre 1998 et 2008. Par ailleurs, l'utilisation pour le biodiesel a augmenté très fortement – de l'ordre de 45% par an – entre 2005 et 2010, générant un véritable pic de demande. De ce fait, les variations de prix observés entre 2005 et 2007 ont été de l'ordre de 81% pour les oléagineux et de 82% pour les huiles. L'année 2008 a ensuite été marquée par une flambée des cours internationaux, avec une augmentation de 140% par rapport à l'année antérieure, tirée également par la spéculation sur les marchés matières premières.

Ce renchérissement des cours mondiaux a eu un impact sur les prix nationaux, qui ont augmenté de plus de 40% entre 2004 et 2008. En conséquence, et malgré l'augmentation continue de la population, la demande a baissé trois années successives (2006, 2007 et 2008) avant de repartir à la hausse en 2009, avec 391 000 tonnes.

Un oligopole et un leader incontesté. Le secteur des huiles de table comporte cinq principaux opérateurs : Lesieur Cristal, Les Huileries du Souss, Savola, SIOF et Les Conserves de Meknès. Le premier, Lesieur Cristal, domine le marché avec 60% de part de marché en 2010. Savola, filiale du groupe saoudien Afia International, est entrée sur le marché en 2004. Néanmoins, malgré la mobilisation d'importants moyens ayant permis à cet opérateur de prendre 17% des parts du marché, la structure du marché dans sa globalité est demeurée inchangée : Cristal Lesieur continue de revendiquer presque les deux tiers du secteur et le poids des trois premiers concurrents est de 98% ; identique à la situation avant l'entrée de Savola. Cet opérateur a en effet récupéré des parts de marchés des challengers plutôt que du leader.

Une attractivité du marché limitée. Le marché des huiles de table est caractérisé par de fortes barrières structurelles : l'entrée passe par d'importants investissements en infrastructure (acquisition de l'appareil industriel) et par la capacité de mettre en place un réseau de distribution efficace. Par ailleurs, les faibles marges mises en évidence par l'analyse des produits et des charges – de 3% à 6% – augmentent le temps de retour sur investissement. Enfin, la suprématie de Lesieur Cristal, et sa capacité à mettre en place des barrières stratégiques – gamme de produits, notoriété des marques – contribuent à rendre plus difficile l'accès au secteur.

En termes de concurrence verticale, une chaîne de valeur qui s'appuie sur la capacité à acheter et sur la capacité à vendre. La chaîne de valeur du secteur peut être décomposée en cinq étapes (ap-provisionnement, trituration, raffinage, conditionnement et marketing, commercialisation). Les entretiens menés ont souligné l'importance de la première étape qui, par le poids des matières premières sur la structure des coûts, peut permettre de créer un avantage compétitif important.

L'étape de trituration est peu ou non rentable, notamment du fait de la faible compétitivité des tourteaux produits localement par rapport aux tourteaux importés. Aujourd'hui seul l'opérateur Les Huileries du Souss est encore présent sur cette étape, les autres acteurs importent directement des huiles brutes et ont délaissé la trituration pour se consacrer au raffinage.

Lors de la libéralisation, les acteurs ont mis en place d'importants programmes d'investissement pour moderniser leur outil industriel. Aujourd'hui, le raffinage est une étape maîtrisée par tous les acteurs qui justifient de certifications qualité.

Enfin, les étapes de conditionnement, marketing et commercialisation constituent le deuxième élément clé permettant à un acteur d'améliorer ses performances et de mieux faire face à la concurrence. Ainsi, lors de son entrée sur le marché, Savola a déployé un important dispositif de communication et a exercé une forte pression sur les prix. Ces actions lui ont permis d'atteindre 15% de part de marché en trois ans seulement. Lesieur Cristal, par une politique de communication adaptée et une diversification de sa gamme de produit a pu faire face à l'offensive de Savola. En revanche, Les Huileries du Souss n'ont pas réagi avec suffisamment de force et sont sorties perdantes avec une perte de 10% de parts de marché sur la même période.

Au niveau réseau de distribution, l'acheminement des huiles raffinées et conditionnées vers le consommateur final est réalisé à travers trois circuits de distribution : le circuit indirect (via un distributeur), le circuit direct (vente par le producteur aux grossistes, semi-grossistes et détaillants) et la vente directes aux grandes et moyennes surfaces.

Une histoire concurrentielle mouvementée. Au cours des années suivant l'entrée de Savola sur le marché, quatre grandes atteintes à la concurrence ont été sanctionnées ou suspectées (concurrence déloyale, dénigrement de produit, dumping, abus de position dominante). En 2011 – malgré des tensions rémanentes sur la distribution et notamment l'absence de vente de produits Savola auprès de grandes et moyennes surfaces appartenant au même groupe que Cristal Lesieur – ces pratiques sont pour l'essentiel résolues. Néanmoins, les évolutions récentes des prix (à la hausse) et des volumes de production (en baisse en 2007 et 2008) peuvent être de nature à susciter des soupçons quant à d'éventuelles ententes. Il convient cependant de relativiser ces dernières au regard de la structure du marché : la seule action d'un acteur représentant 60% des parts de marché peut en effet suffire pour influencer les grandeurs clés de ce dernier (prix et niveau de production).

1. Aperçu général de l'industrie des huiles de table

A. L'importance des huiles de table dans la branche des corps gras

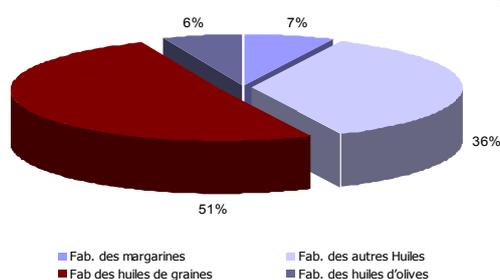
Nécessaires à l'élaboration des réserves d'énergie et de nutriments ainsi qu'à l'isolation thermique du corps, les corps gras sont des éléments indispensables à l'alimentation humaine. Aussi, les aspects économiques et compétitifs de ce secteur revêtent une importance de premier ordre pour garantir l'accès à ce bien de base.

D'un point de vue industriel, les corps gras sont également utilisés pour la fabrication de savons et de lubrifiants. Ils entrent aussi dans la composition de plusieurs médicaments et cosmétiques.

Deux grands types de corps gras sont communément distingués : les huiles (liquides à température ambiante) et les graisses (pâteuses ou solides à température ambiante). Parmi les huiles alimentaires d'origine non animale, les classifications économiques distinguent les huiles d'olive et les huiles de table. Ces dernières proviennent essentiellement du soja, mais aussi d'autres végétaux comme le colza, le tournesol ou la palme africaine.

Au Maroc, la branche des corps gras est dominée par l'activité des huiles de tables (ou huiles de graines), tant du point de vue de la production, que de la valeur ajoutée et des effectifs.

Répartition de la production des industries des corps gras au Maroc



Source : HCP

Les margarines et beurres, les huiles d'olive et les huiles de table répondent tous les trois aux besoins de l'alimentation humaine. D'un point de vue biologique, ces produits peuvent être considérés substituables. D'après le HCP, les huiles de table constituent plus des deux tiers de la consommation des corps gras au Maroc. Ceci découle notamment du fait que ces dernières constituent, parmi les corps gras, le produit le moins cher.

Rapport des prix des produits pour les substituts à l'huile de table sur la période récente

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy.
Huile d'olive/ Huile de table	3,1	3,20	3,29	3,55	3,49	3,54	2,83	3,46	5,01	3,97	2,74	3,49
Beurre industr./ Huile de table	3,45	3,49	3,34	3,40	3,50	3,13	3,00	3,10	3,81	3,92	3,48	3,42
Beurre Beldi / Huile de table	5,95	5,95	5,94	5,95	5,83	5,38	5,00	5,17	5,22	4,85	3,87	5,37

Source : Etabli à partir de l'annuaire statistique du Maroc

Il est important de relever que les corps gras sont le groupe de produits de base qui a connu la plus forte augmentation des prix sur la période 2000 – 2008 :

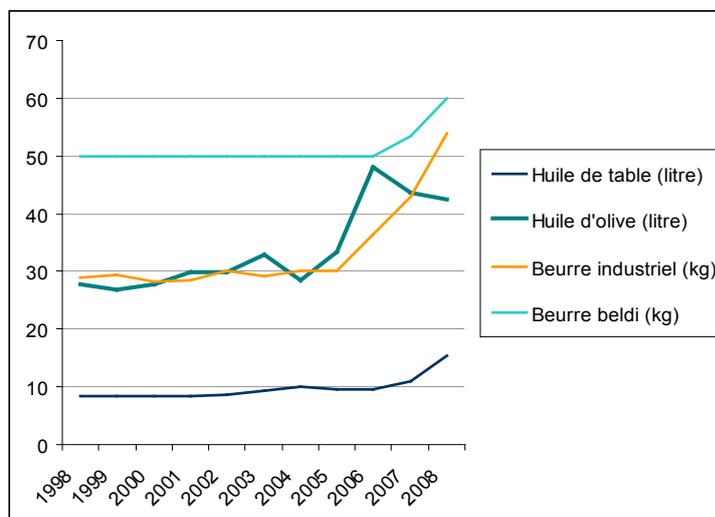
Indice du coût de la vie									
au niveau national (milieu urbain)									
Base 100 : 1989	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(385 articles)									
Alimentation	159,1	157,5	164,2	166,4	169	169,5	176,1	181,8	194,2
Céréales et produits à base de céréales	141,8	142,4	143,3	143,2	145,7	147	147,7	154,2	180,1
Lait, produits laitiers et oeufs	137,4	139,7	142,7	144,8	143,1	145,6	148,4	154,2	160,4
Corps gras	135,3	140,1	139,9	149,6	146,9	154,3	178,8	186,6	221,3
Viandes	162,8	165,1	176,6	183,3	188,9	183,9	191,4	185,8	193,7
Poisson frais	178,1	166,9	179	179,8	178,9	183,1	192,7	214,2	236,9
Poisson en conserve et congelé	164,4	168,6	174,4	171,9	174,3	175	176,4	177,5	180
Légumes frais	196,2	166,7	192,1	193	183,5	185	195,7	214,4	205,1

Légumes secs	224,3	234,2	217,9	189	194,3	219	228,6	233,5	260,5
Légumes en conserve	173,4	177,4	179,1	180,8	180,7	182,1	188,8	202,5	206,7
Fruits frais	174,8	205,4	214,4	207,5	230,4	216,8	210,4	243,6	264
Fruits secs	162,9	165,4	175,7	170,1	173,9	180,8	185,8	190,3	193,5
Fruits en conserve	102,2	101,4	101,3	101,7	101,7	101,9	101,6	101,7	102,1
Sucre et produits sucrés	126,1	126,7	127,5	126,9	127,9	127,3	134,6	141,7	146,1
Thé, café et autres plantes aromatiques	115,4	112,4	111,3	111,1	111,2	112,3	113,6	115,9	117,3
Autres produits alimentaires	246,4	206,6	192	185,2	180,7	180	182,2	189,4	193,3
Boissons	154,1	161,6	168,7	166,9	168,6	170,4	172,5	173,8	174,2
Tabac et cigarettes	181,1	181,1	181,1	186	197,9	210,4	222,6	226,8	231,7

Source : Etabli à partir de l'annuaire statistique du Maroc

Au sein des corps gras, l'évolution relative la plus importante sur la même période a été celle des huiles de table, suivie par le beurre industriel. Le litre d'huile de table reste néanmoins moitié moins cher que celui d'huile d'olive.

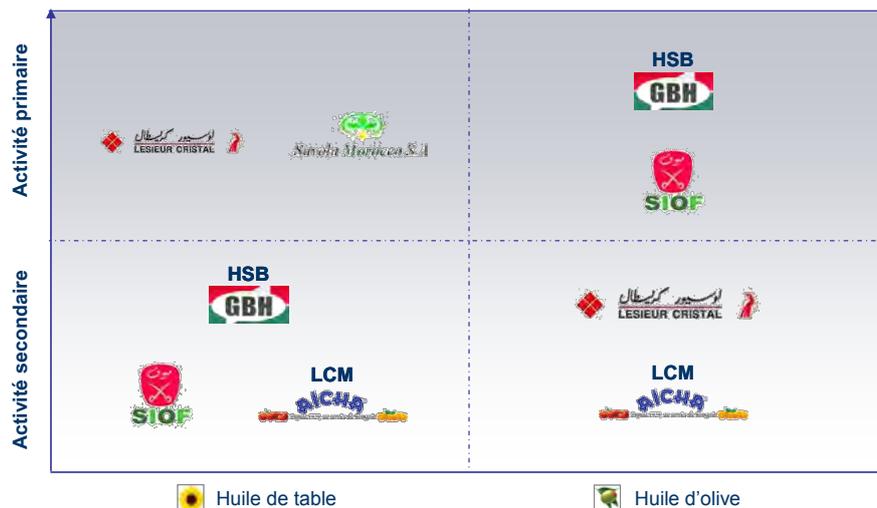
Evolution des prix courants moyens de détail en DH observés sur la ville de Casablanca, concernant l'huile de table et certains produits substitués



Source : Etabli à partir de l'annuaire statistique du Maroc

L'huile d'olive constitue le premier produit de substitution des huiles de table, bien que celles-ci demeurent le corps gras le plus consommé au Maroc – en particulier pour des raisons de prix à la consommation.

Néanmoins, les conditions climatiques du Royaume sont particulièrement propices à la production d'olives et à leur transformation en huile. Ainsi, quatre opérateurs sur cinq du secteur des huiles de table sont également producteurs d'huile d'olive. Pour deux de ces derniers (Les Huileries du Souss et SIOF), l'huile d'olive constitue leur activité primaire. Pour les Conserves de Meknès, les huiles de table comme les huiles d'olive sont des activités secondaires. In fine, seuls Lesieur et Savola font des huiles de table leur activité principale



Zoom sur la production d'huiles d'olives

La production d'huile d'olives mobilise 784 000 hectares du territoire national, pour une production de l'ordre de 1 500 000 tonnes d'olives. Au final, il en ressort une production de 140 000 tonnes d'huile d'olives, dont la septième partie (21 000 tonnes) est destinée à l'exportation. Cette production contribue à hauteur de 5% au PIB du Royaume.

Le Plan Maroc Vert vise à renforcer cette filière avec des objectifs affichés de 120 000 tonnes d'huile d'olive exportée à horizon 2020. Cette augmentation est appelée à baisser le prix local de l'huile d'olive, renforçant ainsi son pouvoir de substitution face aux huiles de table.

Evolution de la production nationale des huiles d'olives (en milliers de tonnes)



Source : COI / FAO

B. Processus de production et constituants du coût des huiles de table

Les huiles et beurres sont extraits de graines, de noyaux ou de fruits des plantes oléagineuses. Trois étapes composent le procédé classique :

1. Préparation des graines

Tamissage, brossage et aspiration des graines. Cette étape permet d'éliminer les corps étrangers et les graines endommagées. Elle est clé pour garantir la qualité du produit final.

2. Obtention de l'huile brute

Par pression ou trituration

Pression ou trituration des graines. Ce procédé peut être effectué avec une presse mécanique à deux vis sans fin. La première vis conduit les noix vers un cylindre perforé et la deuxième permet le broyage. L'huile s'écoule ainsi à travers le cylindre (huile de première pression), et le tourteau (nom donné aux résidus de cette étape) est rejeté à l'extrémité de la presse.

Les tourteaux contiennent encore 5% à 18% d'huile. Cette dernière peut être extraite par solvant sous pression, en chauffant. L'huile résiduaire flotte alors en surface et est récupérée. Cette huile est communément appelée huile de seconde pression. Lorsque les tourteaux ne sont pas extraits par solvant, ils sont valorisés en tant que nourriture pour les animaux.

Par concassage ou pré-pression

Aplatissage des graines par un passage entre deux cylindres ou grâce à un moulin à meule. Cette méthode permet une meilleure imprégnation du solvant dans l'étape suivante.

Extraction par solvant

Le solvant le plus souvent utilisé est l'hexane, molécule apolaire. Les composés apolaires comme les corps gras sont insolubles dans les composés polaires comme l'eau, mais solubles dans les solvants apolaires tels que l'hexane. Les matières grasses se mélangent donc à l'hexane, et non à l'eau.

Le point d'évaporation de l'hexane étant inférieur à celui des matières grasses à extraire, il est donc aisé de séparer ces deux composés en chauffant leur mélange.

3. Raffinage

Le but du raffinage est de purifier les huiles brutes végétales. En effet, ces dernières contiennent de nombreux composés, dont certains sont utiles (vitamines, insaponifiables, etc.), alors que d'autres sont nuisibles à leur qualité ou à la santé (gommes, acides gras libres, pigments, agents odorants, etc.). Le raffinage consiste à éliminer au mieux ces composés nocifs afin d'obtenir une huile disposant de hautes qualités organoleptiques et chimiques.

Première action : démulcination (ou dégomme). Il s'agit de débarrasser les huiles des éléments qui ne sont pas des triglycérides. Les gommes sont hydrolysées grâce à un acide et se détachent alors des triglycérides.

Deuxième action : neutralisation. Les acides gras libres sont les impuretés les plus représentées dans les huiles à raffiner. L'étape de neutralisation sert à éliminer ces composés susceptibles d'accélérer l'oxydation de l'huile. Elle se fait à l'aide de soude caustique et est suivie d'un lavage à l'eau et d'un séchage.

Troisième action : décoloration. L'objectif est d'éliminer les pigments contenus dans les corps gras. En effet, ceux-ci risquent de se dégrader dans le temps, faisant alors varier la couleur de l'huile.

Quatrième action : filtration. Cette action permet d'obtenir une huile limpide aux reflets brillants.

Cinquième action : désodorisation. Il s'agit de faire disparaître l'odeur désagréable de l'huile et d'éliminer des substances indésirables. Cette désodorisation s'effectue par distillation sous vide à température élevée (180°C-200°C). Ce procédé permet de ne pas dégrader la vitamine E.

Techniquement, l'obtention d'huiles brutes et le raffinage sont des processus connus, relativement simples et peu onéreux. La part des charges par nature, rapportée au total des charges d'exploitation est la suivante :

Ratios	Moyenne pondérée 2008	Moyenne pondérée 2006 à 2008	Commentaires
Part des achats revendus de marchandises / Charges d'exploitation	3,09%	4,32%	Les achats revendus de marchandises représentent en moyenne pondérée 4,3% du total des charges d'exploitation sur les 3 derniers exercices étudiés. En 2008, ce ratio s'est situé autour de 3%
Part des achats consommés de matières et fournitures / Charges d'exploitation	83,82%	81,30%	Les achats de matières premières, fournitures, consommables et emballages et autres représentent en moyenne pondérée 81,3% du total des charges d'exploitation sur les 3 derniers exercices.
Part des autres charges externes / Charges d'exploitation	5,82%	6,54%	Les autres charges externes, sont constituées de redevances de crédit bail, de charges locatives et de charges d'entretien et représentent en moyenne 6,54% du total des charges d'exploitation sur les trois derniers exercices.
Part des impôts et taxes / Charges d'exploitation	0,18%	0,24%	Les charges fiscales représentent une moyenne pondérée moins de 0,25% du total des charges d'exploitation sur les trois derniers exercices. En 2008, elles ne représentaient que 0,18%.
Part des charges de personnel / Charges d'exploitation	3,86%	4,24%	Les charges de personnel représentent en moyenne pondérée autour de 4,25% du total des charges d'exploitation sur les trois derniers exercices.
Part des dotations d'exploitation / Charges d'exploitation	3,21%	3,36%	Les dotations aux amortissements d'exploitation représentent en moyenne plus de 3,36% du total des charges d'exploitation sur les trois exercices prescrits

L'enjeu pour les opérateurs réside en premier lieu dans leur capacité à acheter des graines ou des huiles brutes à des prix avantageux.

C. Périodes clés du secteur des huiles de table au Maroc

L'histoire du secteur des huiles de table au Maroc peut être découpé en cinq grandes périodes :

1. Structuration du secteur (1941 – 1996)

Cette période, qui s'étend de 1941 et 1996 est marquée par une intervention des pouvoirs publics à tous les niveaux de la filière. Au cours des premières décennies, de nombreux opérateurs locaux voient le jour dans différentes grandes villes du Royaume (Casablanca, Fès, Agadir, Kénitra, Beni Mellal, etc.). Au milieu des années 80, le Maroc compte 14 unités de raffinage dans les grandes villes. De manière générale, les acteurs sont des producteurs d'huile d'olive qui diversifient leur production en entrant dans le secteur des huiles de table. Les volumes de production des différents opérateurs sont alors relativement réduits et les techniques restent du domaine artisanal.

Au début des années 90 – avant le début du processus de libéralisation du secteur – cinq acteurs fusionnent pour former le géant Lesieur Cristal. Ce dernier est alors propriété de l'ONA/SNI depuis 1990.

2. Transition (1996 – 2000)

En 1996, des évolutions réglementaires marquent le début de la libéralisation du secteur. De manière progressive, les prix à la production des graines oléagineuses et des sous-produits (tourteaux) sont dérégularisés, les marges sont libéralisées, les importations de graines, d'huiles et de tourteaux sont autorisées. Pour faciliter la transition, un système de tarification visant la protection de la production nationale est mis en place dans un premier temps et l'État maintient une subvention à la production locale de graines de tournesol et garantit de manière indirecte la marge des opérateurs.

La fin des années 90 est néanmoins marquée par la sortie de 7 « petits » opérateurs, soumis à un début de concurrence.

3. Libéralisation (2000 -2004)

A partir du 1er novembre 2000, les prix sont complètement libéralisés et les subventions sont supprimées. La capacité d'importer des graines ou des huiles brutes à bas coût devient ainsi un facteur clé de succès capital.

Au cours de cette période, les principaux opérateurs réalisent d'importants investissements afin de moderniser leur appareil de production et mieux faire face à une concurrence accrue.

4. Guerre des prix (2004 -2006)

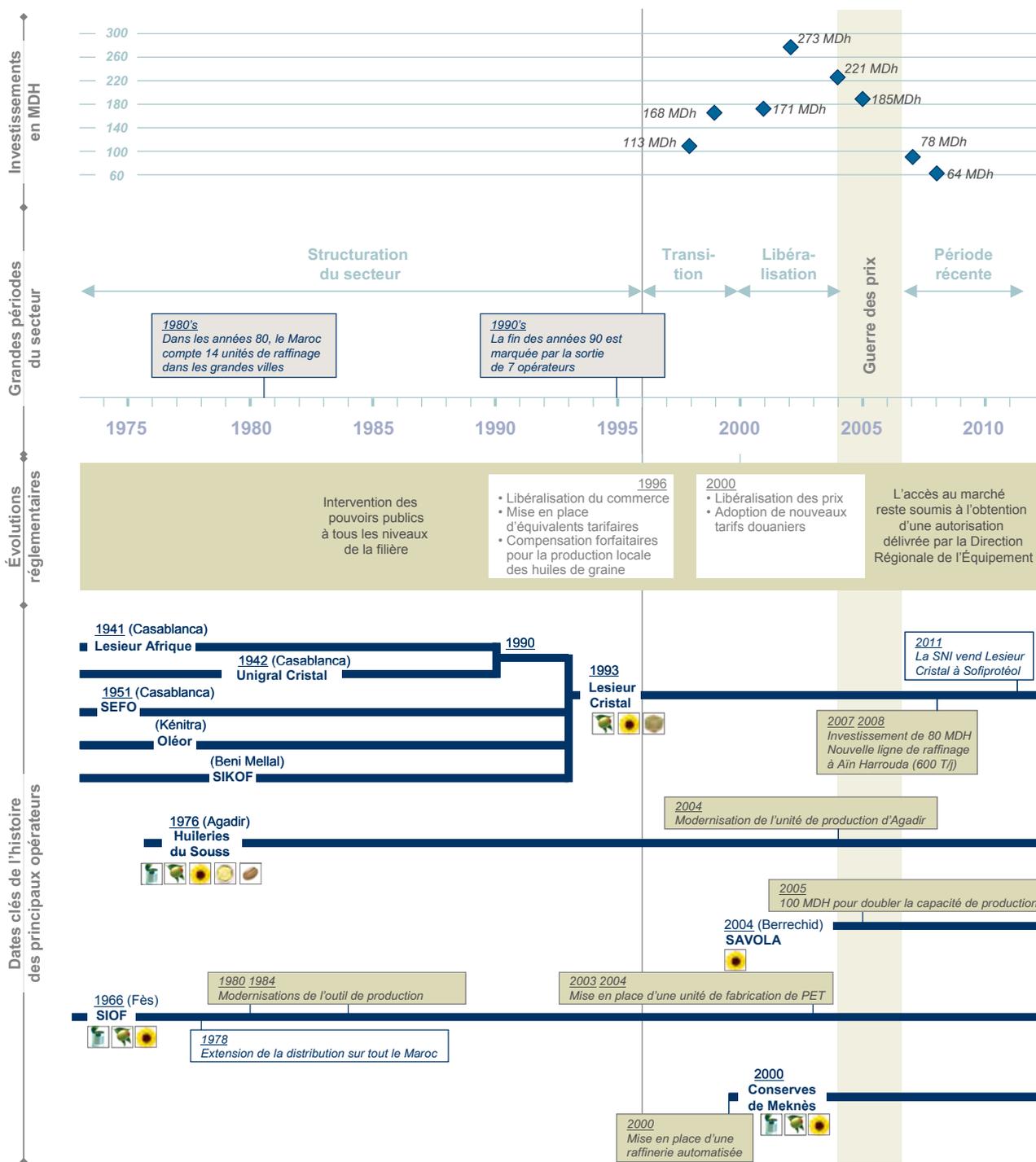
L'année 2004 est marquée par l'arrivée de Savola Maroc, filiale d'un groupe saoudien. Ce nouvel entrant disposant de capitaux importants bouscule l'équilibre en place et provoque une guerre des prix. Celle-ci durera deux ans et s'achèvera par une condamnation de Savola pour pratique de vente à perte.

5. Période récente (2006 -2011)

Au cours de la période récente, cinq acteurs se partagent le marché : Lesieur Cristal, les Huileries du Souss, Savola, SIOF et les Conserves de Meknès. Le premier reste néanmoins leader incontesté avec près de 60% des parts de marchés.

Depuis 2007, le secteur doit faire face à une flambée des cours internationaux des huiles brutes, ce qui impacte de manière importante un produit dont plus de 80% du prix final dépend de la matière première... qui est essentiellement importée.

Le schéma ci-dessous synthétise les évolutions clés du secteur et de ces opérateurs :



Sources : MCI (montant des investissements) ; Entretiens et éléments de communication des opérateurs (dates clés et nature des investissements)

2. Libéralisation et régulation du secteur des huiles de table

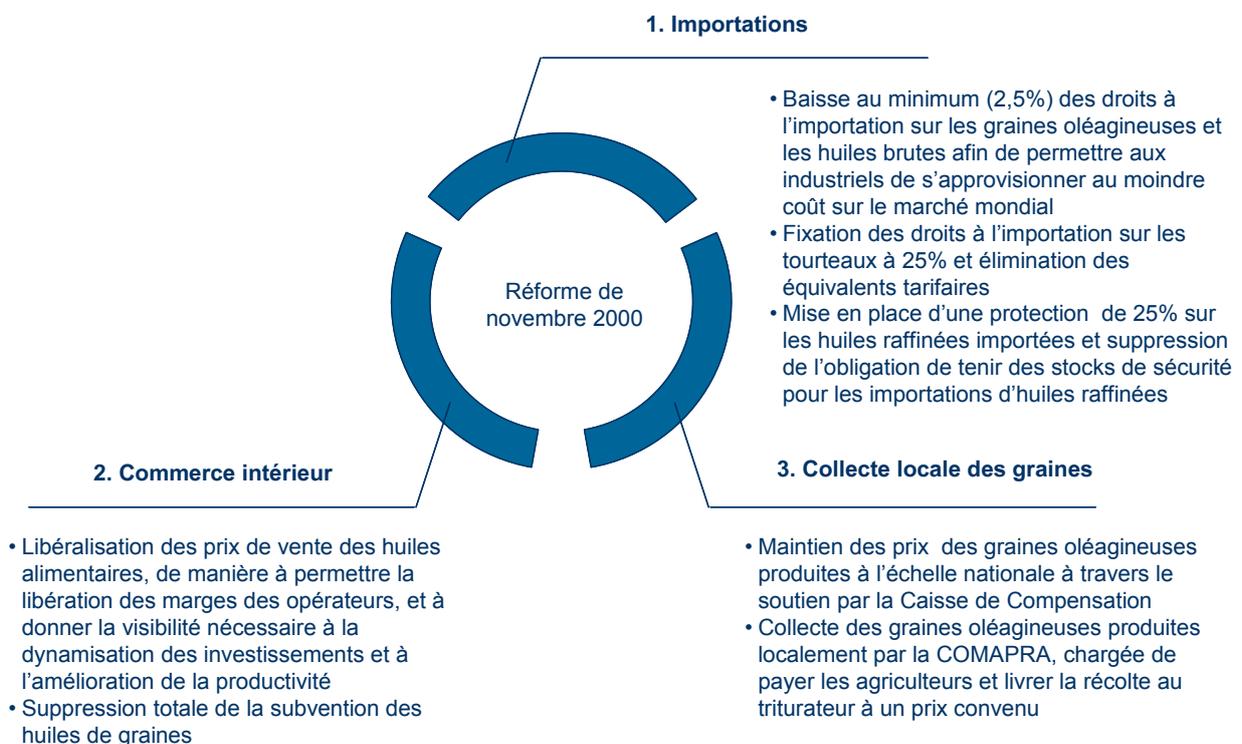
A. Les réformes de la fin des années 90

Le cadre réglementaire des huiles de table a subi l'effet de deux réformes significatives au cours des années 90. Ces dernières, qui ont mené à une libéralisation par paliers de la filière, ont eu un impact fort sur un secteur caractérisé par une forte dépendance vis-à-vis des importations.

Ainsi, si jusqu'en juillet 1996 l'intervention de l'État était importante à tous les niveaux, elle a diminué fortement lors de la libéralisation du commerce extérieur, de la mise en place d'équivalents tarifaires et de compensations forfaitaires pour les producteurs locaux d'huiles de graines. Alors que les mesures de libéralisation des prix et des marges ont facilité l'importation de graines d'huiles et de tourteaux, les prix à la consommation ont été maintenus à leurs niveaux de 1996 grâce à un accord entre l'État et les producteurs. En vertu de celui-ci, les producteurs se sont engagés sur les prix en contrepartie d'une protection étatique en cas de forte variation des cours mondiaux et de la mise en place d'une subvention forfaitaire à la consommation.

En novembre 2000, une libéralisation des prix et la fixation de nouveaux tarifs douaniers a eu lieu afin de corriger des blocages du système précédent, qui n'avait pas permis un réel effort d'investissement et de modernisation industrielle. La rentabilité des entreprises nationales était alors fortement affectée, ces dernières dépendant fortement de la subvention. Il s'agissait ainsi de garantir aux opérateurs une meilleure visibilité (dans la mesure où ces derniers étaient bloqués à l'amont par les tarifs douaniers et à l'aval par l'accord de modération et le système compensatoire) ; d'offrir aux consommateurs une large gamme d'huiles alimentaires, à des prix différenciés, à travers l'instauration d'une concurrence saine et loyale entre les opérateurs ; de sauvegarder le revenu des agriculteurs produisant des graines oléagineuses ; et finalement d'alléger la charge de l'Etat et de favoriser un meilleur ciblage des aides accordées à la filière oléagineuse.

Les trois axes de la réforme de novembre 2000 sont résumés par le schéma ci-dessous :



B. Le cadre réglementaire

Le secteur des huiles de table est soumis à la **Loi 06-99 sur la Liberté des prix et de la concurrence**. Cette loi affirme le principe de la liberté des prix et celui de la liberté des autres modalités de la concurrence. Les prix doivent être publiés selon les moyens appropriés afin d'informer le consommateur des conditions de vente.

Cette loi a modifié les conditions d'entrée dans l'activité des huiles de table. En effet, cette activité était auparavant subordonnée à l'obtention d'un agrément. Aujourd'hui l'accès est libre, et ne dépend que d'une demande auprès du Directeur Régional de l'Équipement, ou auprès du Directeur du Centre Régional d'Investissement (CRI), ou encore auprès du Président du Conseil Communal du lieu où sera situé l'établissement.

Le secteur des huiles de table est soumis à des réglementations liées aux produits et aux processus de production agro-alimentaires. Cette réglementation a pour but d'identifier les critères de qualité et d'assurer la sécurité sanitaire des consommateurs. Il s'agit ainsi de prévenir et de contrôler les risques d'exposition des individus, susceptibles d'altérer la santé (physique et/ou psychique). En particulier, l'industrie des huiles de table est soumise à la **loi n° 28-07 du 18 Mars 2010 sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires**.

La normalisation du secteur des huiles de table est intégrée dans les normes relatives aux industries des corps gras. **L'arrêté viziriel du 28 Novembre 1950**, définit, dans son article 6, les différents types d'huiles prévues par la loi (naturelle, raffinée, de coupage, de mélange) et donne les particularités de ces différentes huiles.

3. Offre et demande des huiles de table

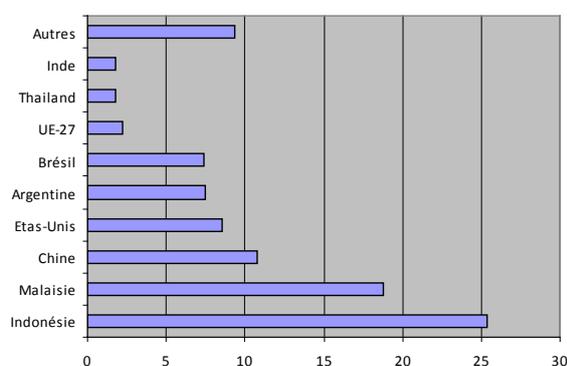
L'analyse de l'offre et de la demande des huiles de table doit être menée tant sur le plan national que mondial. En effet, les matières premières constituent entre 70% et 85% du prix final d'une huile de table. Or les importations constituent, selon l'année et le producteur, entre 80% et 95% du volume final de production. **De ce fait, plus des deux tiers (de 60% à 80%) du prix d'une huile de table au Maroc dépendent des cours mondiaux des oléagineux.**

A. Offre et demande au niveau mondial¹

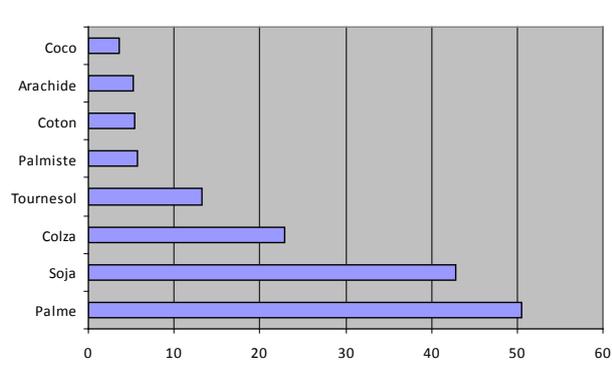
En 2011, la production mondiale des principales huiles végétales (arachide, colza, coprah, coco, coton, palme, palmiste, soja, tournesol, colza) a atteint près de 150 millions de tonnes, dont près de 60 millions pour les trois huiles tropicales majeures (palme, palmiste et coco).

Les huiles fluides traditionnelles des pays tempérés (soja, colza, tournesol, ...) ont vu leur part chuter au profit des huiles tropicales. L'Indonésie et la Malaisie dominent largement la production mondiale d'huiles végétales, avec respectivement 25,4 et 18,8 Millions de tonnes. Elles représentent ainsi à elles seules pratiquement le tiers de la production mondiale, toutes huiles végétales confondues. Les autres grands producteurs mondiaux d'huiles sont la Chine, les États-Unis, l'Argentine, le Brésil, l'Union européenne (UE), la Thaïlande et l'Inde

Production par les principaux pays en 2011 (en MTonnes)



Production mondiale des principales huiles en 2011 (en MTonnes)



Source : Index Mundi 2011

¹ Source : Département économique et social, La division de la statistique du FAO

L'huile de palme occupe la première position mondiale avec un tonnage qui dépasse les 50 millions de tonnes en 2011. L'huile de soja, avec environ 43 millions de tonnes, est la seconde huile produite dans le monde.

En 2008, les niveaux de consommation mondiale d'huiles se sont situés à 126,3 millions de tonnes, soit légèrement en dessus de la production de cette même année. Cette consommation se décompose en huiles utilisées pour l'alimentation humaine (99,6 millions de tonnes), en huiles utilisées pour le biodiesel (9,1 millions de tonnes), et en huiles destinés à d'autres usages (17,6 millions de tonnes).

En raison de la place prépondérante de l'huile destinées à l'alimentation humaines, les zones à forte consommation correspondent aux régions les plus peuplées de la planète. On observe toutefois de très fortes variations locales des consommations moyennes par tête et par an.

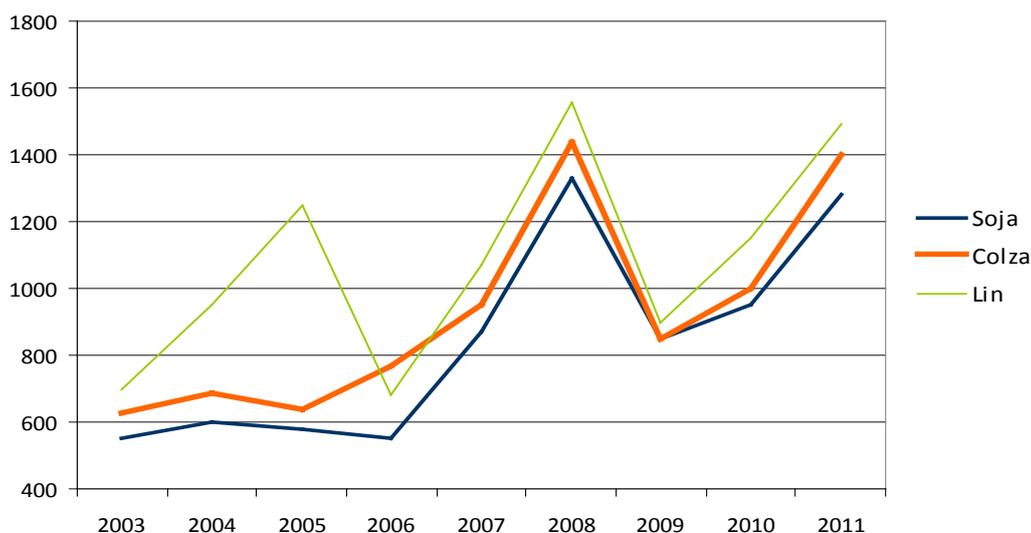
Entre 1998 et 2008, la consommation destinée à l'alimentation a augmenté d'un tiers (soit de 35 millions de tonnes, dont 17 millions de tonnes pour l'huile de palme et 11 millions pour l'huile de soja). Cette augmentation a essentiellement été portée par les pays en voie de développement. À titre d'exemple, la demande en Afrique du Nord a bondit de 50%, alors que la progression a été de 46% en Asie du Sud (Inde, Pakistan, Bangladesh), de 33% en Afrique Subsaharienne et de 35% en Chine. Cette progression est liée à une croissance démographique et, surtout, à un accroissement des revenus moyens dans ces pays.

Il convient de relever que l'utilisation d'huiles pour le biodiesel, bien qu'elle ne représente encore que 7% de la demande totale, a connu une croissance à un rythme soutenu – de l'ordre de 45% par année. Ainsi, pour l'Union Européenne, la consommation a été multipliée par 3,5 entre 2005 et 2008.

Cette importante croissance de la consommation – humaine et biodiesel – liée au faible rendement de certaines régions clés de production ont mené à une chute des stocks et à une forte augmentation des prix. Cette augmentation est encore renforcée par une forte volatilité des marchés et une spéculation financière sur ces produits.

Les variations des prix observés entre 2005 et 2007 ont été de l'ordre de 50% pour les huiles. L'année 2008 a ensuite été marquée par une flambée des cours internationaux, avec une augmentation de 50% par rapport à l'année antérieure (soit 130% par rapport à 2005).

Évolution des cours mondiaux des huiles végétales (en \$/Tonne)



Source : Oil World

Ces hausses de prix à l'échelle internationale ont eu de fortes répercussions sur le plan national.

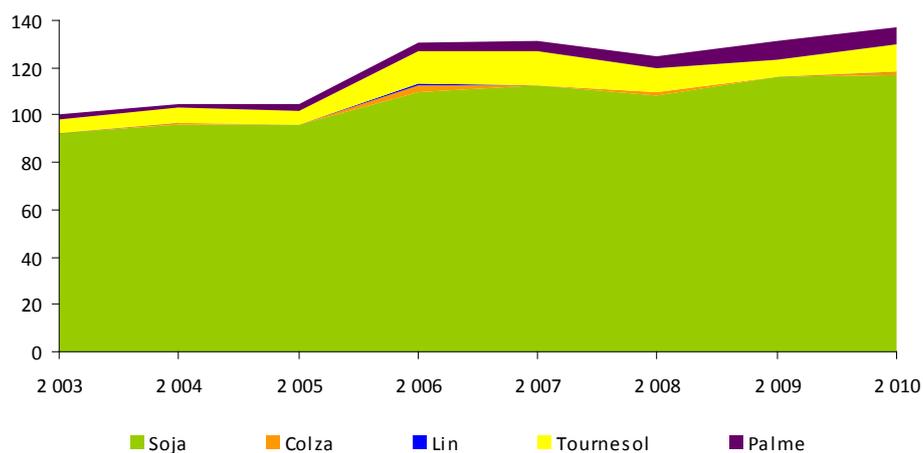
B. Offre et demande au niveau national

La production des huiles raffinées est totalement destinée à la consommation locale. Elle comprend deux sous activités : la trituration (transformation des graines en tourteaux et en huiles brutes) et le raffinage (transformation des huiles brutes en huiles raffinées, propres à la consommation).

Au cours de la dernière décennie, la trituration était assurée par deux unités de production, l'une située à Ain Taoujtate et appartenant à la société « Les huileries du Souss Bel Hassan » et une autre appartenant à la société « Lesieur Cristal ». Cette dernière est cependant fermée depuis 2009, du fait du manque de compétitivité de l'activité vis-à-vis de la concurrence extérieure.

Aujourd'hui, la production dépend essentiellement des importations de matières premières. En 2008, moins de 2% de l'huile produite ont eu pour origine la trituration de graines locales, le 28% provenant de la trituration de graines importées et le 70% provenant du raffinage d'huiles brutes importées. Les importations marocaines sont constituées par le soja, le colza, le lin, le tournesol et la palme. Cependant, comme l'illustre le graphique ci-dessous, elles sont largement dominées par le soja. L'huile de palme africaine, largement utilisée à l'échelle mondiale commence à être importée au Maroc.

Evolution des importations en volume des huiles végétales (2003 : indice 100)



Source : Office des changes

Le raffinage est assuré actuellement par cinq sociétés : Lesieur-Cristal, Les huileries du Souss, Les Conserves de Meknès, Savola, et Siof. La production est concentrée sur trois régions : Casablanca – Berrechid ; Fès – Meknès ; Agadir.

L'augmentation des importations peut être partiellement imputable à la montée en puissance du nouvel entrant Savola, qui a doublé sa capacité de production en 2005.

L'examen de l'évolution de la production de l'activité des huiles de table² montre une croissance continue jusqu'en 2006, puis un recul sur les années 2007 et 2008. Ce recul correspond à la période de forte augmentation des cours internationaux, qui s'est traduite sur le marché local par une évolution du prix moyen du litre de 8,6 dirhams en 2005 à plus de 13,5 dirhams en 2008 et 13,4 en 2010.

² Les données sur la production et sur la demande en huiles de tables sont estimées à partir des données mises à disposition par Lesieur Cristal (rapports d'activité, informations aux actionnaires, communiqués).

**Comparaison des prix moyens à l'importation en Dh/kg (hors taxes et transport)
et du prix moyen de vente du produit final**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Soja	5,1	5,3	4,7	4,8	6,7	10,3	7,0	8,1
Colza	11,6	5,9	23,7	6,1	9,5	11,5	10,6	6,9
Lin	15,9	16,2	13,0	9,5	10,0	15,3	12,1	14,2
Tournesol	5,7	5,7	6,0	6,1	7,0	12,6	7,7	9,1
Palme	4,4	4,3	3,9	4,3	6,4	8,3	5,5	7,7
Moyenne pondérée des prix à l'importation	5,1	5,3	4,8	5,0	6,7	10,4	6,9	8,1

Prix moyens de vente des Huiles de tables	8,5	8,9	8,6	8,5	9,9	13,5	12,1	13,4
--	------------	------------	------------	------------	------------	-------------	-------------	-------------

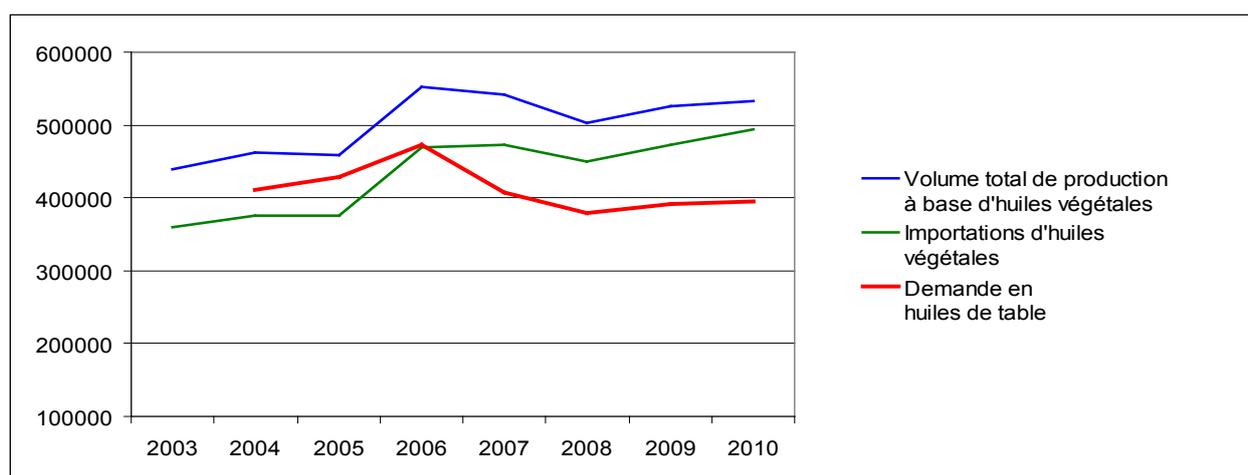
Source : Office des changes (prix moyens à l'importation) ; Direction des statistiques (prix moyen de vente)

La demande nationale en huiles de table émane pour le tiers de l'industrie alimentaire et pour les deux tiers de la consommation directe des ménages. Cette demande est notamment portée par l'accroissement démographique – près de 420 000 personnes par an – et par l'urbanisation croissante – les données du haut commissariat au plan montrant que la consommation d'huile est 10% plus élevée en milieu urbain qu'en milieu rural. Au total, la consommation nationale est de l'ordre de 400 000 tonnes.

Néanmoins, la progression naturelle de la consommation a été freinée et inversée entre 2005 et 2008, probablement du fait de l'importante augmentation des prix. Cette tendance a finalement été rompue en 2009, avec une faible croissance (4%) par rapport à l'année antérieure.

Il convient de rappeler que l'huile de table reste le produit le moins cher par rapport à ses substituts, l'huile d'olive, le beurre industriel, et le beurre beldi.

Évolutions nationales de la production, de la demande et des importations (tonnes)



Sources : Estimation sur la base données FAO (Production) ; Office des changes (importations) ; Lesieur-Cristal (Demande)

Note : La production est calculée sur la base des données de la FAO et des importations. Les données présentées correspondent au volume total d'huiles végétales utilisées : ainsi, au-delà des huiles de table, elle englobe d'autres activités telles que la production de savons. Ces dernières ne représentent cependant que 10% à 15% de la consommation d'huiles végétales.

4. Structure du marché

A. Analyse des opérateurs

a. Caractéristiques générales

Au cours des années 60 et 70, les facteurs traditionnels de la demande en huiles de table – la croissance démographique et l'urbanisation – ont mené à une forte augmentation des niveaux de consommation. Celle-ci a favorisé le développement de raffineries : ainsi, au début des années 80, on dénombrait 14 unités de raffinage réparties sur les grandes villes du pays, dont 5 étaient implantées à Casablanca.

Avant 1996, année de mise en œuvre des premières mesures de libéralisation de la filière, quatre entreprises clés (Unigral-Cristal, Sepo, Oléor (basée à Kenitra) et Sikaf (basée à Beni-Mellal)) ont été rachetées par l'ONA (actuelle S.N.I.) et fusionnées au sein de la société Lesieur Cristal.

Le premier mouvement enclenché par la libéralisation du marché a ainsi été la concentration de petites structures qui ont formé le leader du marché, Lesieur Cristal. La libéralisation complète de la filière en novembre 2000 a entraîné la chute de l'activité de plusieurs petites entreprises n'ayant pas survécu à la suppression de la subvention de fonctionnement et au développement de la concurrence.

En revanche, au cours de la même année, la Société des Conserves de Meknès est entrée dans la compétition en s'appuyant sur son réseau commercial, la renommée de sa marque Aïcha et son expérience dans la production de l'huile d'olive. En 2004, un dernier acteur a fait son apparition : Savola, filiale du groupe saoudien Afia International.

Il est important de relever que les quatre des cinq opérateurs aujourd'hui présents sur le marché sont liés à des groupes :

1. Lesieur Cristal	2. Les Huileries du Souss
(Groupe SNI (jusqu'en juillet 2011)	Groupe Bel Hassan
<p>Issu de la fusion entre l'O.N.A. et l'ex-SNI, annoncée le 26 Mars 2010, le groupe SNI représente l'un des plus importants groupes marocains.</p> <p>Ce dernier possède des participations dans différents domaines (construction, distribution, agroalimentaire, finance, industrie, etc.)</p> <p>En particulier, dans l'agroalimentaire, la SNI possède la centrale Laitière Lesieur Cristal, la Cosumar, Bimo, Marona et Leader Food.</p>	<p>Propriété d'Ahmed Amsrouy Bel Hassan, ce groupe est composé de quatre sociétés actives dans l'industrie alimentaire et dans l'immobilier, ainsi que d'une exploitation agricole.</p> <p>LHSB : Les Huileries du Souss Bel Hassan chargée du raffinage, la mise en bouteille et la commercialisation de l'huile végétale, le conditionnement et la commercialisation des boissons chaudes : le café et le thé.</p>
(Groupe Sofiprotéol (à partir de juillet 2011)	
<p>Sofiprotéol est un groupe agro-industriel français dont les actionnaires sont les représentants de la filière française des oléagineux et des protéagineux. En particulier, Sofiprotéol contrôle Lesieur France via le groupe Saipol.</p> <p>Sofiprotéol dispose d'une stratégie de croissance dans le bassin Méditerranéen. Il contrôle notamment Cristal Tunisie... aux côtés de Lesieur Cristal Maroc.</p>	<p>SBGS : Société des boissons gazeuses du Souss. Embouteilleur sous licence Coca-Cola dans la région du sud du Maroc.</p> <p>CIBEL : ancienne OSC (Oued Souss Conserves), dont les activités consistent dans la production et la commercialisation des boîtes de conserves (sardines, maquereaux, thon), et dans la production de farine et d'huile de poisson.</p> <p>GBHI : Groupe Bel Hassan Immobilier</p>

Sofiprotéol est également présent au Maroc dans la fabrication d'aliments pour les animaux d'élevage au travers de Glon Sanders.

Domaine Nora : principale exploitation agricole du groupe (oranges).

3. Savola

Groupe Afia International

Ce groupe est le deuxième opérateur mondial dans le secteur des huiles de table avec un volume annuel de vente supérieur à un million de tonnes.

Il compte 13 raffineries dans la région d'Afrique du Nord, du Moyen-Orient et de l'Asie Centrale.

Il dispose d'un chiffre d'affaires de plus de 4,8 milliards de dollars.

Il représente l'une des 10 plus grandes compagnies de l'Arabie Saoudite avec ses divers secteurs d'activité, 162 000 actionnaires et plus de 17 000 employés.

AFIA, marque phare du Groupe, est présente dans plus de 30 pays. Elle a été classée 1ère marque de consommation dans le monde Arabe en 2008 par Forbes Magazine Arabia.

Le groupe intervient dans le secteur des huiles, du sucre, de la grande distribution, de l'emballage des produits alimentaires, de la construction et bâtiments.

4. Les Conserves de Meknès

Groupe Devico

Propriété de la famille Devico, ce groupe opère dans l'industrie agro-alimentaire et la distribution.

Il comprend 11 filiales :

- Les Conserves de meknes - Aïcha
- La Société Conserves Nora
- Global Can Cie
- La société MCC Le Lion
- La Société Marocapres
- Vital
- Sofaco
- Caprel
- La société Consaf
- La société Copram
- Arrow Communication

L'appartenance à un groupe permet de renforcer les opérateurs, notamment en leur fournissant des garanties et une puissance financières. Elle permet par ailleurs de disposer d'une plus forte capacité de négociation vis-à-vis des fournisseurs de matières premières.

Le cinquième opérateur, la société Industrielle Oléicole de Fès « SIOF » a été créée en 1961 par la famille Lahbabi. L'entreprise compte trois principales activités : le raffinage et le conditionnement de l'huile de table et de l'huile d'olive, l'extraction de l'huile de grignon et la conserve des olives.

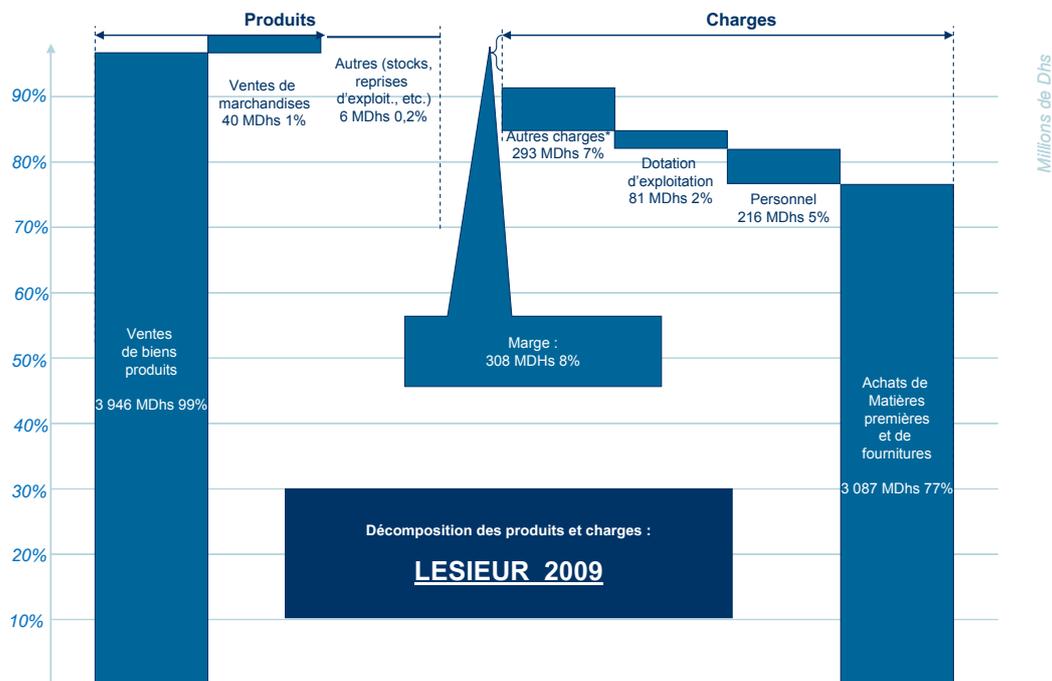
Zoom sur la cession de Lesieur Cristal

En mars 2010, la SNI a annoncé une stratégie basée sur l'investissement dans de nouvelles activités en vue d'appuyer leur croissance et contribuer au développement du Maroc. En revanche, la SNI a choisi de se désengager des entreprises jugées mature. A ce titre, elle a mis en vente la société Lesieur Cristal, dont elle était alors actionnaire à 76%.

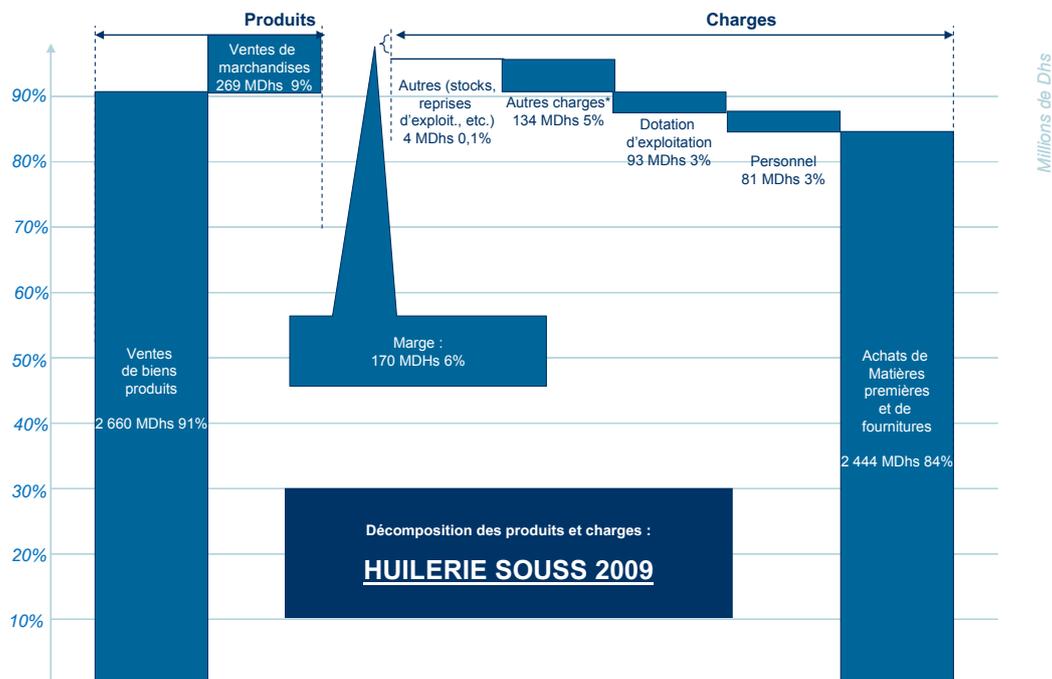
En juillet 2011, la SNI a signé un protocole d'accord avec le français Sofiprotéol en vue de la cession de 41% du capital de Lesieur Cristal. Cette opération associe l'entreprise marocaine à un leader régional des huiles de table. Cet adossement peut potentiellement participer à augmenter la capacité de négociation de Lesieur-Cristal vis-à-vis des fournisseurs internationaux. Ceci pourrait ainsi amener à renforcer sa position de leader et incrémenter le défi pour ses concurrents.

Du point de vue de la concurrence nationale, cette cession ne modifiera pas les niveaux de concentration – contrairement à ce qui aurait été le cas si l'acquisition avait été effectuée par l'un des concurrents directs (le groupe Savola ou le groupe Bel Hassan).

b. Décomposition des produits et des charges des opérateurs³

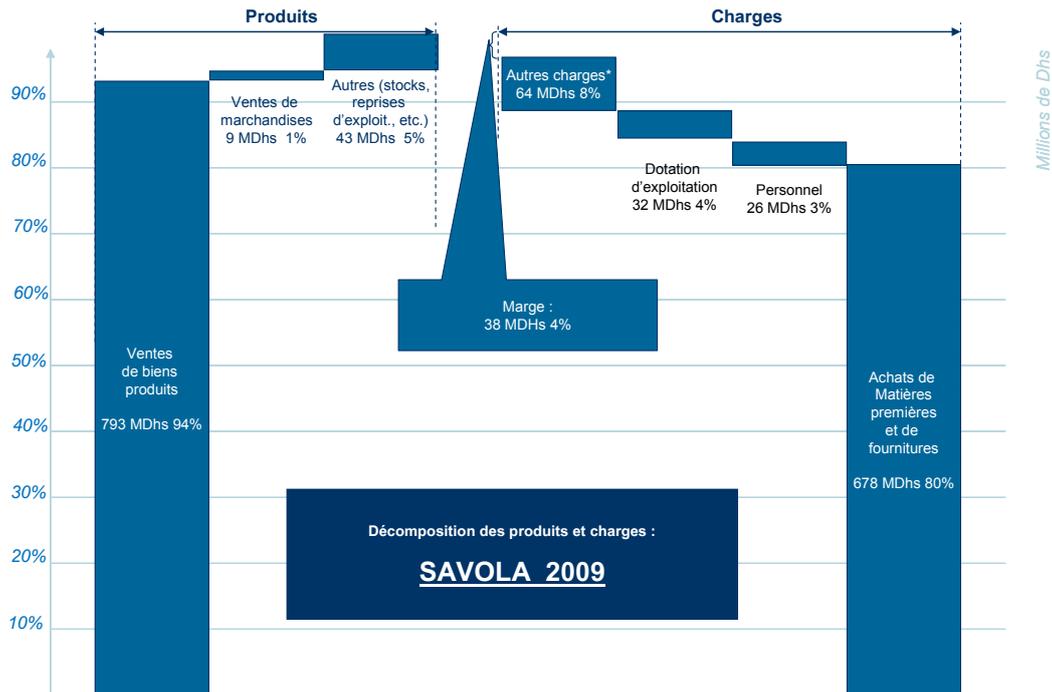


* Autres charges : autres charges externes, achats revendus de matières premières, autres charges d'exploitation

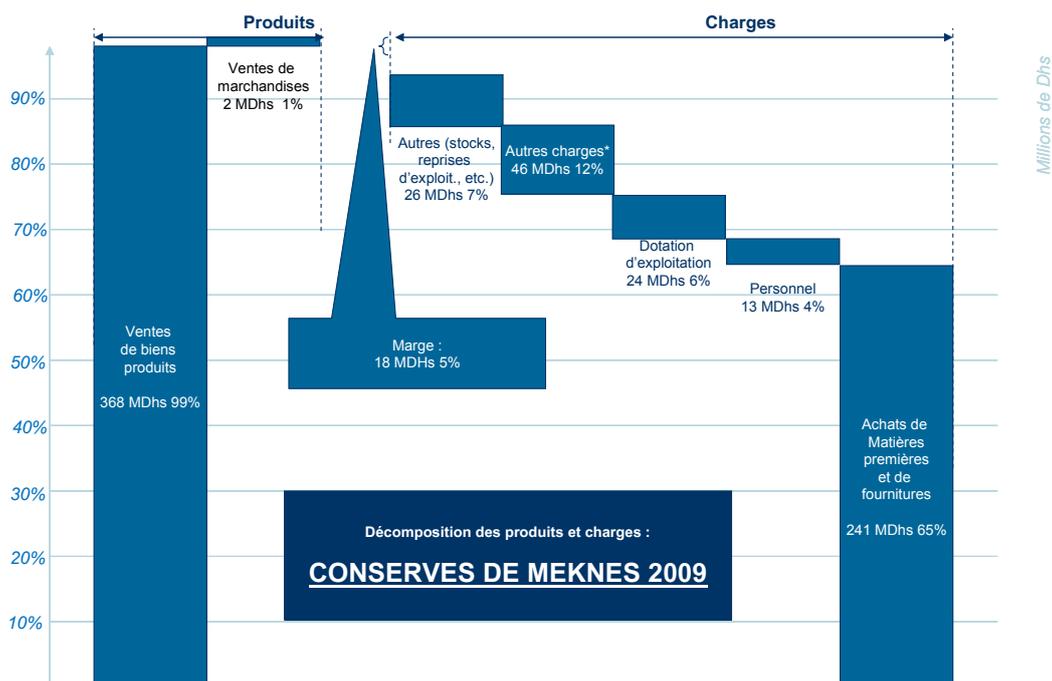


* Autres charges : autres charges externes, achats revendus de matières premières, autres charges d'exploitation

3 Source : État de synthèse des opérateurs, 2009



* Autres charges : autres charges externes, achats revendus de matières premières, autres charges d'exploitation



* Autres charges : autres charges externes, achats revendus de matières premières, autres charges d'exploitation

La décomposition des coûts et des charges montre des structures très proches chez chaque opérateur. Au-delà de l'illustration des barrières à l'entrée – faiblesse relative des marges et importance des investissements nécessaires, analysés dans le chapitre 4 de ce rapport – ces graphiques permettent d'identifier deux facteurs clés de succès du secteur : la capacité à acheter moins cher et la capacité à mieux vendre.

Avec un poste achat de matières premières représentant entre 70% et 85% des charges, il est évident que le concurrent disposant du meilleur prix d'achat sera avantagé dans la compétition. En ce sens, la taille des opérateurs et leur appartenance à un groupe pouvant peser sur la négociation avec les fournisseurs sont des facteurs clés.

L'importance de mieux vendre découle du fait qu'une variation modérée du chiffre d'affaire (qu'elle soit liée au volume ou au prix). Celle-ci peut impacter fortement le résultat et la capacité d'investissement de l'opérateur. Les entretiens effectués au cours de l'étude ont ainsi mis en avance l'importance du marketing et de l'optimisation de la distribution des huiles de table.

c. Performances et parts de marché des opérateurs

Les performances ont été évaluées à partir des bilans et des comptes produits et charges des opérateurs.

Les années 2005 et 2006 constituent une période de tension pour Lesieur Cristal et pour Les Huileries du Souss qui ont vu leurs performances baisser. Cette tension découle de l'entrée de Savola sur le marché mi-2004, et de la pression sur les prix exercée par cette entreprise.

L'analyse des ratios de rentabilité⁴ des opérateurs sur la période 2006-2008 montre que :

- Avec une rentabilité financière de 9,3% et une rentabilité des capitaux investis de 4,8% Lesieur Cristal est l'opérateur le mieux situé. Les Huileries du Souss sont en deuxième position, avec respectivement 4,8% et 1,1%. Siof présente des ratios faibles mais positifs (4% et 1%), alors que ceux de Les Conserves de Meknès sont légèrement négatifs (-2,7% et -0,5%) et ceux de Savola fortement négatifs (-12,8% et -14,3%).
- Il convient de relever une amélioration globale des ratios sur la période. A titre d'illustration, les Huileries du Souss sont passées de -1% de rentabilité financière à 12,1% et de -0,3% de rentabilité des capitaux investis à 3%.
- Savola, dernier de la classe, est passé de -397% à 189% de rentabilité financière et de -18,6 à -12,9% de rentabilité des capitaux investis. Cette évolution s'explique notamment par une forte diminution des capitaux propres de Savola.
- La tendance est analogue en termes de rentabilité commerciale, avec une amélioration pour tous les acteurs et une forte progression pour Savola. Néanmoins, SIOF, les Huileries du Souss et Les Conserves de Meknès devancent Lesieur et Savola, avec des taux moyens respectifs de 23,8%, 15,9%, 13%, 11,5% et -37%.

En termes de profitabilité⁵, Lesieur Cristal se place premier (3,3%), devant Les Huileries du Souss (0,8%), SIOF (0,77%), Les Conserves de Meknès (-0,6%) et Savola (-11%).

Parts de marché à partir du chiffre d'affaires des opérateurs

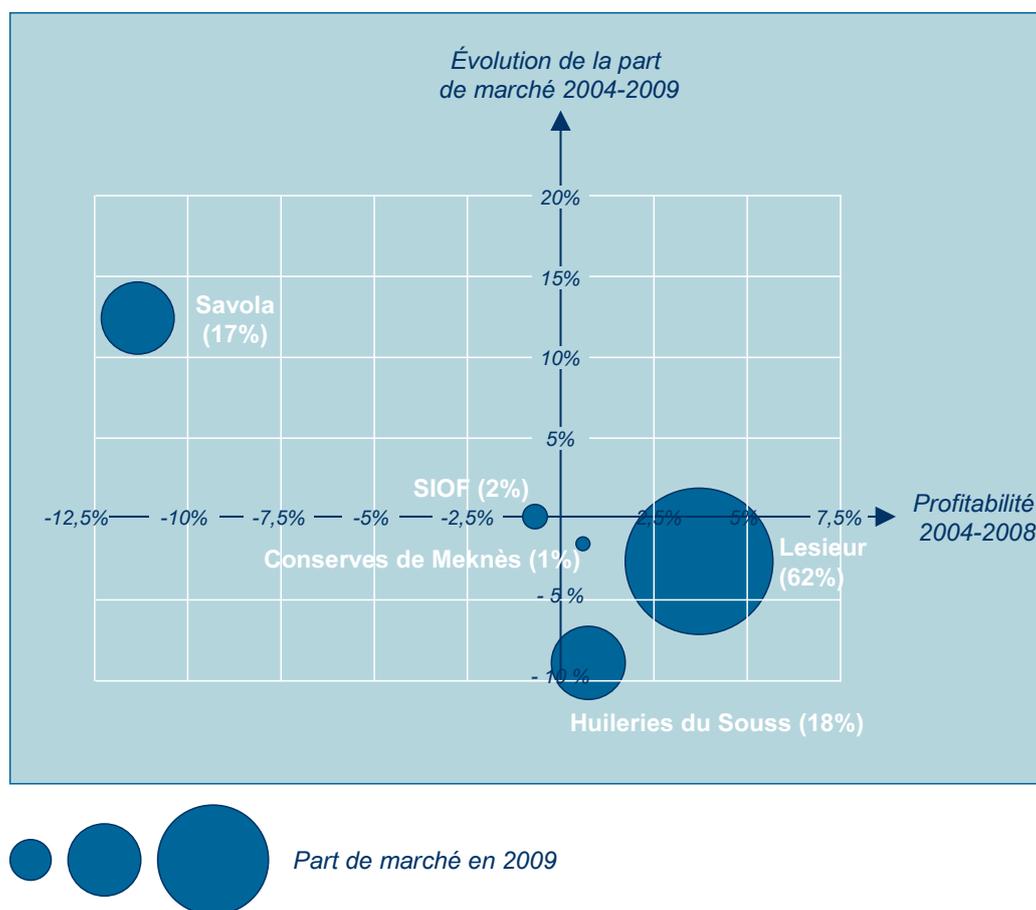
	Lesieur Cristal	HSB	Savola Maroc	SIOF	LCM	Total
2003	65%	31%	0%	2%	2%	100%
2004	65%	27%	4%	2%	2%	100%
2005	62%	26%	9%	2%	2%	100%
2006	61%	21%	15%	2%	1%	100%
2007	64%	18%	16%	2%	1%	100%
2008	62%	21%	15%	2%	1%	100%
2009	62%	18%	17%	2%	1%	100%
2010	60%	25%	12%	2%	1%	100%

La répartition du marché en 2010 consacre Lesieur Cristal en tant que leader avec 60% de part de marché en 2010, devant les Huileries du Souss (25%), Savola (12%), SIOF (2%) et les conserves de Meknès (1%). L'entrée de Savola s'est effectuée essentiellement aux dépens des Huileries du Souss, qui est passée de 31% de parts de marché en 2003 à 18% en 2009. Néanmoins, en 2010 les Huileries du Souss ont récupéré une partie de leurs parts de marché pour atteindre 25%.

4 La rentabilité financière est égale au quotient du résultat net sur les capitaux propres ; la rentabilité des capitaux investis est le quotient du résultat net sur le total des actifs ; la rentabilité commerciale est le quotient du résultat d'exploitation sur les capitaux propres.

5 La profitabilité est le quotient du résultat de l'exercice par le chiffre d'affaires hors taxes.

Les entreprises avec le plus de part de marché, Lesieur Cristal et Les Huileries du Souss, se sont remises avant les autres de la période difficile 2005-2006. Malgré ses progrès et la captation de 17% du marché en 5 ans, Savola demeure une entreprise qui perd de l'argent.



Ce graphique illustre l'évolution récente et les enjeux à venir pour les opérateurs du secteur :

- Lesieur Cristal : le leader du marché a tenu face à l'entrée de Savola. Sa perte en termes de part de marché est réduite et l'entreprise demeure la plus profitable du secteur. Cette résistance découle notamment d'une stratégie de diversification de ses produits, d'un marketing important et d'un réseau de distribution efficace. L'entreprise doit pouvoir consolider sa position sur les différents segments de marché au cours des prochaines années.
- Les Huileries du Souss : avec une perte de près de 9% de parts de marché, cet opérateur est le principal perdant de la guerre des prix engrangée par l'entrée de Savola. Ceci s'explique notamment par une confrontation frontale avec le nouvel entrant sur les segments moyen et bas de gamme. Bien que globalement rentable sur l'ensemble de la période, Les Huileries du Souss ne bénéficie que d'une faible profitabilité. Sur la période à venir, l'enjeu est d'incrémenter rapidement cette profitabilité tout en cherchant à reprendre des parts de marché
- Savola : la politique agressive poursuivie par cet opérateur a payé en termes de part de marché. Néanmoins, son prix est reflété par une rentabilité négative. Savola doit donc assainir son bilan tout en maintenant son niveau de part de marché. Cette évolution sera facilitée par l'absence de nouveaux investissements sur l'appareil de production.
- SIOF : l'opérateur a su garder sa part de marché, mais a perdu en profitabilité au cours des années de guerre des prix. Cette dernière est progressivement rétablie sur la période concernée. L'enjeu pour l'entreprise est de pouvoir poursuivre son rétablissement et définir des nouveaux moyens d'expansion de son marché.

- Les Conserve de Meknès : l'opérateur est resté profitable mais a perdu des parts de marché. Ses défis sont ainsi essentiellement liés au renforcement de ses capacités commerciales (marketing et distribution).

B. Evolution de la concentration du marché

Avec cinq acteurs seulement, le secteur des huiles de table est sans conteste concentré. Les indices de concentration sont les suivants :

Évolution de l'indice d'Herfindahl Hirschmann

Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Indice d'Herfindahl Hirschmann	0,52	0,50	0,46	0,44	0,47	0,45	0,45	0,44



Année d'entrée de Savola sur le marché marocain



Évolution de la part de marché des une, deux et trois premières entreprises

Indice	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
C1	65%	65%	62%	61%	64%	62%	62%	60%
C2	96%	92%	88%	82%	82%	83%	80%	85%
C3	98%	96%	96%	97%	97%	98%	97%	97%

Les indices mettent en évidence un marché fortement concentré, et ce malgré l'entrée d'un nouvel acteur. En effet, ce dernier n'étant pas parvenu à ébranler le leader les indicateurs globaux n'ont pas beaucoup évolué.

L'indicateur C3 est à ce titre éloquent : en 2003 celui-ci est composé par les parts de marché des entreprises Lesieur Cristal, Les Huileries du Souss et SIOF. En 2004, cet indicateur baisse de deux points et passe à être composé par Lesieur Cristal, Les Huileries du Souss et Savola. Cette formule reste ensuite stable et l'indicateur remonte progressivement pour retrouver son niveau de 2003 en 2008.

Ainsi, l'entrée sur le marché de Savola n'a pas modifié substantiellement les niveaux de concentration du secteur.

5. Aspects horizontaux de la concurrence

A. Barrières à l'entrée

a. Barrières structurelles

Les structures naturelles correspondent aux structures qui ne relèvent pas des comportements stratégiques des acteurs. On compte parmi celles-ci les barrières financières, technologiques et commerciales.

- Barrières financières

Ces barrières sont d'abord liées à l'intensité capitalistique : les chiffres montrent que, du fait de la faiblesse des marges, le retour sur investissement peut être relativement long, et que l'entrée dans l'activité des huiles de table requiert un capital conséquent. En effet, bien que les différentes sociétés du secteur aient des profils en termes de capacités financières différents, l'analyse du cas Savola Maroc met en évidence des besoins importants. Ainsi, Savola a intégré le marché des huiles de table avec un montant de capital social de 225 650 000 Dhs, c'est-à-dire avec un montant de capital qui range l'entreprise au 3ème rang après Les Huileries du Souss et Lesieur-Cristal. En 2008, cette entreprise n'affiche plus qu'un capital de 40 000 000 Dhs. Cette baisse s'explique par les résultats déficitaires réalisés au cours des exercices précédents. Cela prouve que l'entrée sur ce marché nécessite une assise financière importante.

Capital social des opérateurs

Opérateur	Les Huileries du Souss	Lesieur Cristal	Les Conserves de Meknès	SIOF	Savola	Moyenne
Capitaux en MDh	387	276	110	51	40	173

Il convient par ailleurs de relever que Lesieur Cristal détient une réserve facultative de l'ordre de 850 millions de dirhams, c'est-à-dire trois fois supérieure à ses capitaux propres. Il en résulte que cette société bénéficie d'une surface financière qui dépasse de loin celles des autres entreprises du secteur.

Les barrières financières sont, en second lieu, liées aux économies d'échelle. La nature du secteur des huiles de table – un produit de consommation de base à prix modéré pour lequel il est nécessaire de vendre un volume important – fait des effets d'échelle un élément clé à prendre en compte par les nouveaux entrants. Le nouvel entrant, Savola, a ainsi dû investir lourdement afin de mettre en place son appareil de production, ce qui a fortement pesé sur sa rentabilité au cours des premières années.

- Barrières technologiques

La technologie de raffinage est connue de longue date et ne constitue pas – outre le phénomène d'apprentissage – une réelle barrière à l'entrée. Une difficulté peut néanmoins surgir des défis organisationnels liés à cette activité et à la distribution du produit final.

- Barrières commerciales

Seule 10% de la production est écoulee au travers du réseau des grandes et moyennes surfaces. La mise en place d'un réseau de distribution efficace peut ainsi constituer une barrière pour un nouvel entrant.

b. Barrières stratégiques

Ces barrières sont liées aux comportements des différents acteurs du secteur. Dans le cadre de cette étude, quatre axes stratégiques sont examinés : la performance et la capacité de l'outil industriel ; l'équilibre prix volume ; les produits ; les partenariats internationaux.

- Performance et capacité de l'outil industriel

La libéralisation du secteur s'est accompagnée d'importants investissements de la part des opérateurs en installations techniques, et en outillages. Les investissements ont permis de moderniser l'outil industriel : il s'agissait d'optimiser les processus, de limiter les déchets et de garantir la qualité afin de faire face à la future concurrence.

Total des investissements dans le secteur des huiles de table

Année	1998	1999	2001	2002	2004	2005	2007	2008
Investissements (MDh)	113,3	168,4	170,6	272,9	220,9	185,5	78,3	63,9

Source : MCI

Ces investissements sont conséquents et constituent une forte barrière à l'entrée et à la sortie.

- Équilibre prix volume

L'analyse de la demande a montré que bien que les huiles de table soient un produit de base, l'élasticité de la demande par rapport au prix n'est pas négligeable. De ce fait, les opérateurs sont incités à baisser les prix pour doper les ventes de leurs marques.

Ainsi, lors de son entrée sur le marché, Savola a déclenché une guerre des prix qui a duré de 2004 à 2006. Durant cette période, Les Huileries du Souss a perdu 10% de part de marché et Lesieur Cristal a perdu 4% de part de marché.

Les prix constituent ainsi un levier puissant mais limité par la structure des produits et des charges (marges de l'ordre de 3% à 5% et coûts des matières premières de 70% à 85%).

Pour le nouvel entrant, l'équilibre prix volume est une barrière importante puisque ce dernier devra dès le départ générer du volume.

- Différenciation des produits

Pour faire face à l'augmentation de la concurrence découlant de la libéralisation du secteur, l'opérateur principal – Lesieur Cristal – a mis en place une politique de différenciation des produits. Cette politique a permis à cet opérateur de fractionner la demande et de limiter sa perte de parts de marché sous l'effet de la guerre des prix. Aujourd'hui, il propose 12 produits, pour une moyenne de 3,9 produits seulement pour le reste des opérateurs (voir chapitre suivant). Au-delà du caractère facteur clé de succès de la différenciation, cette stratégie contribue à lever les barrières à l'entrée : un nouvel entrant devra ainsi faire face à des coûts de communication plus élevés pour introduire non pas un seul produit mais une ou des gammes de produits.

- Partenariats internationaux

La recherche de volume favorise le développement de partenariats internationaux. Pour faire face à la puissance de Savola et du groupe Afia, Lesieur Cristal a conclu un partenariat avec YKH Holding en 2005, prenant ainsi une participation de 34% dans la société tunisienne La Raffinerie Africaine. Deux des trois principaux acteurs du marché disposent désormais d'un réseau international, faisant de ce dernier une barrière pour de potentiels nouveaux entrants.

B. Différenciation et positionnement marketing des opérateurs

Le chapitre précédent a mis en évidence l'importance d'une différenciation des produits. Cette dernière peut s'effectuer sur l'adaptation des produits aux clients (élargissement des gammes et recherche de produits de niche) ou sur une revendication de qualité.

- **Gammes et produits de niche**

Le tableau ci-dessous résume la répartition des produits par opérateur et par gamme en 2011 :

Positionnement marketing des acteurs

	Bas de gamme	Moyen de gamme	Haut de gamme	Nombre total de produits
Lesieur Cristal	X	X	X	12
Savola	X	X		6
Les Huileries du Souss	X	X		4
Les Conserves de Mknès			X	2
SIOF	X			3

Lesieur Cristal est le seul acteur à être présent sur l'ensemble des gammes de produits. Ceci découle de la stratégie de différenciation mise en place au moment de la guerre des prix avec Savola : en 2004, l'opérateur leader a lancé les marques Safia (huile de soja pure) et Graine d'or (huile de colza pure), suivies par Cristal Maïs et Cristal friture.

A contrario, les deux opérateurs ayant perdu les plus grandes parts de marché lors de l'offensive de Savola, Les Huileries du Souss et SIOF, sont deux concurrents opérant sur les mêmes gammes que le nouvel entrant.

A partir de 2005, Lesieur Cristal renforce sa stratégie de différenciation en mettant sur le marché des produits spécifiques, tel que l'huile enrichie en Oméga 3. En 2009, l'opérateur se positionne sur le segment de la friture en lançant Lesieur Friture. Ce segment constitue aujourd'hui une niche, dans laquelle Lesieur Cristal n'est confronté à aucune concurrence directe.

Il convient de préciser que ce tableau reste indicatif : en effet, les fourchettes des prix se chevauchent et les différentes actions de marketing peuvent mener des produits associés à différentes gammes à se retrouver temporairement en concurrence directe.

- **Revendication de qualité**

Depuis la libéralisation du secteur, tous les opérateurs ont eu recours à des certifications de leurs procédures et des labels de qualité. Aussi, cette dernière a cessé d'être un élément différenciant pour devenir une norme du secteur des huiles de table.

Lesieur Cristal a obtenu avec succès le renouvellement de la certification ISO 9001 pour toutes ses activités, et la certification ISO 22000 relative à la sécurité des denrées alimentaire

6. Aspects verticaux de la concurrence

A. Chaîne de valeur

Description de la chaîne de valeur et déterminants de la concurrence

La chaîne de valeur des huiles de table est constituée par les cinq étapes suivantes :



Caractéristiques

- 96% de la matière première est importée
 - Graines locales (~4%)
 - Importation de graines (~24%)
 - Importation d'huiles brutes (~67 %)
 - Importation d'huiles raffinées (~5%)
- Production de tourteaux (~64%) et d'huiles brutes (~36%)
- Depuis l'abaissement des tarifs douaniers, l'activité de trituration connaît des difficultés, les tourteaux importés étant moins chers que les tourteaux produits localement
- Production d'huiles raffinées, prêtes à être conditionnées et commercialisées
- L'activité de raffinage nécessite un investissement important en vue de l'acquisition des équipements adéquats
- Le conditionnement des huiles raffinées est traditionnellement effectué dans plusieurs formats : 0,5 L, 1 L, 2 L, 5 L
- Le secteur des huiles de table est caractérisé par une très forte influence des actions marketing
- Par ailleurs, il existe une forte sensibilité au prix de la part du consommateur final
- Deux principaux canaux de distributions sont utilisés :
 - Vente directe aux distributeurs (circuit long)
 - Vente aux grossistes ou aux semi-grossistes (circuit long)
- Les coûts de distribution constituent une composante fondamentale des coûts

Facteur clés de succès

- Capacité d'acheter à bas prix. Les bas prix sont obtenus pour des volumes d'achat important. Aussi, l'adossement à un groupe international constitue un avantage concurrentiel important
- La rentabilité de la trituration n'est pas assurée au Maroc. En l'absence innovation ou d'évolution du marché, le facteur clé de succès est le désengagement de cette activité
- Performance de l'outil industriel : capacité à diminuer les dépenses en énergie, à améliorer les rendements et la qualité
- Capacité de l'appareil de production à répondre aux besoins du marketing mix (mélanges à différents dosages)
- Segmentation de la clientèle permettant la mise en place d'une variété de produits adaptés aux besoins et aux capacités d'acquisition de la clientèle (marketing mix et pricing)
- Importance des actions de communication
- Optimisation des coûts de transport
- Mise en place d'agences commerciales de proximité
- Accès aux GMS

Les caractéristiques de chaque étape permettent d'identifier des facteurs clés de succès pour le secteur. Il convient d'insister sur la particularité de l'étape de trituration, qui n'est pas ou peu rentable dans les conditions actuelles du marché marocain du fait du coût d'achat des graines, de la faible compétitivité des tourteaux par rapport aux tourteaux importés, et de la nécessité de disposer de l'appareil de production adapté. Aujourd'hui Les Huileries du Souss est le seul opérateur national à pratiquer la trituration.

Enfin, on retrouve les deux déterminants de la concurrence du secteur, déjà identifiés au travers de la décomposition des coûts et des charges : la capacité à acheter moins cher et la capacité à mieux vendre, c'est-à-dire à disposer d'une communication efficace et d'un réseau de distribution performant.

Analyse des avantages concurrentiels par acteur



Lesieur Cristal est l'opérateur disposant du plus grand nombre d'avantages concurrentiels, et ce à tous les niveaux de la chaîne de valeur. Il est ainsi fortement peu probable de voir sa position de leader remise en cause par les opérateurs actuels du secteur.

Zoom sur l'utilisation de la publicité

Les entretiens menés au cours de l'étude ont montré que la publicité constitue un élément clé de la concurrence du secteur. Cette dernière, utilisée à toutes les phases de la vie d'un produit, a été intensifiée lors de l'entrée de Savola sur le marché marocain.

Les trois acteurs faisant le plus appel à la publicité sont Lesieur Cristal, Savola et Les Huileries de Meknès.

Lesieur Cristal se positionne comme une entreprise citoyenne et socialement responsable, en intensifiant ses engagements précieux en faveur de la promotion des femmes, de la santé, de l'environnement et de la culture. Elle a ainsi été pendant plusieurs années le partenaire officiel de l'événement Khmissa, qui récompense cinq femmes se distinguant par leur détermination, leur créativité, leurs exploits et leur dévouement et abnégation.

Les Conserves de Meknès mettent à profit la popularité de leur marque phare « Aïcha » et sponsorisent le rallye « Aïcha des Gazelles ». Elles ont également pris part au financement de l'événement Khmissa.

B. Stratégies verticales

Les niveaux amont et aval de la chaîne de valeur sont des éléments clés du rapport de force entre les acteurs, puisqu'ils conditionnent l'accès aux matières premières d'une part et la capacité de distribution – donc d'atteindre le client final – d'autre part.

a. Production et conditionnement

Le volume étant déterminant dans la négociation avec les fournisseurs, les opérateurs sont amenés à acheter à une fréquence moindre et à constituer des stocks de matière première. La capacité de stockage est ainsi un élément important du secteur. Elle doit également permettre de limiter la vulnérabilité des acteurs face à la volatilité du marché. Il convient de rappeler que la réglementation impose des niveaux minimums de stockage. Aussi, le niveau des stocks et leur degré de rotation doivent être suivis de près pour pouvoir garantir la sécurité de l'approvisionnement. A contrario, des niveaux de stockage non justifiés (stock de sécurité disponible, absence de pression sur les prix, visibilité sur l'offre,...) peuvent constituer un moyen de manipulation du marché.

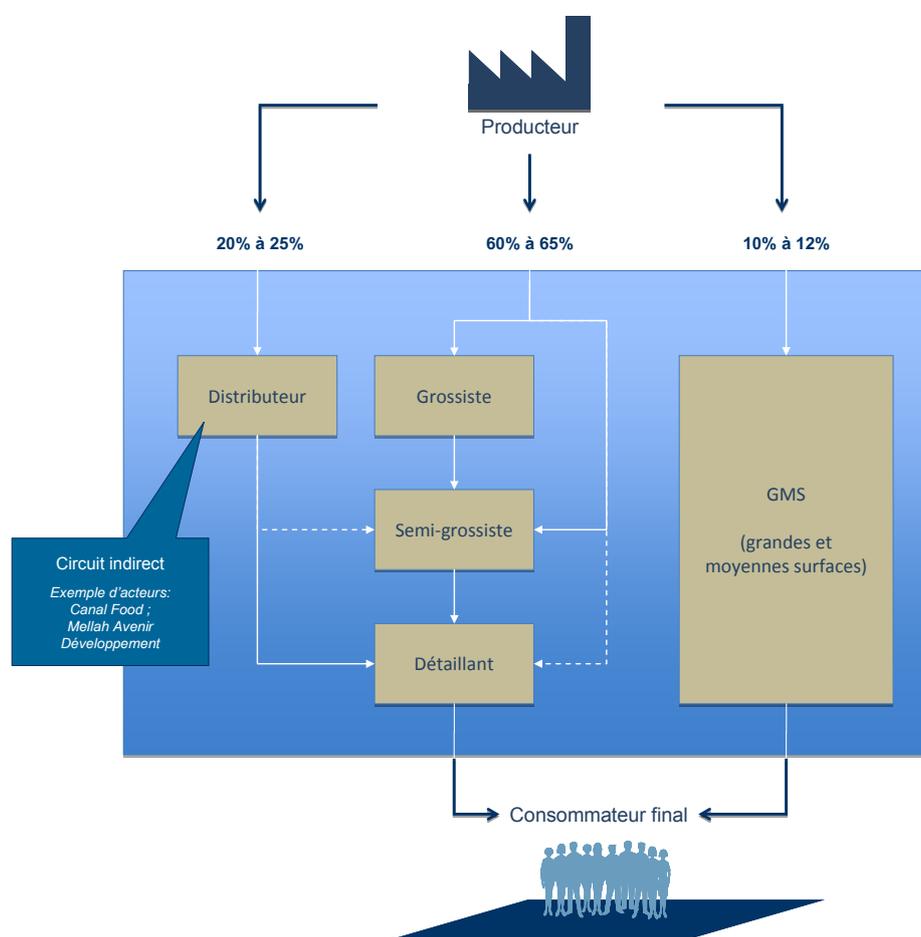
Le niveau d'intégration amont des cinq opérateurs est similaire :

- **Tous les opérateurs sont confrontés à la difficulté d'acheter au meilleur prix** dans un contexte global de forte augmentation du coût des huiles brutes. Si certaines reventes ponctuelles ont lieu entre les opérateurs, le volume financier de ces dernières n'excède pas les 350 MDH par an, soit le 5% du chiffre d'affaires global du secteur. Les éléments issus des états de synthèse montrent que Savola est l'opérateur réalisant le plus de vente de produits bruts. Ceci résulte de son adossement au groupe international.
- **L'étape de trituration n'est pratiquée que par les Huileries du Souss.** La faible compétitivité des tourteaux produits localement face à l'import rend cette activité peu rentable.
- Au vu de l'importance des effets d'échelle du secteur, **tous les opérateurs concentrent leur production en un même endroit.** De ce fait, le Maroc compte cinq sites de production : Aïn Harrouda pour Lesieur-Cristal ; Agadir pour les Huileries du Souss ; Berrechid pour Savola ; Fès pour SIOF et Meknès pour les conserves de Meknès. A l'exception de Savola – par ailleurs localisée de manière centrale – les positionnements de ces sites répondent à des raisons historiques. Ces dernières couvrent les zones les plus peuplées du royaume.
- Tous les acteurs du secteur réalisent les étapes de soufflage, de conditionnement, d'étiquetage et d'emballage des bouteilles par eux-mêmes ou par l'intermédiaire de sociétés appartenant au même groupe que l'opérateur.



b. Distribution

L'acheminement des huiles raffinées et conditionnées vers le consommateur final est réalisé à travers trois circuits de distribution : le circuit indirect (via un distributeur), le circuit direct (vente par le producteur aux grossistes, semi-grossistes et détaillants) et la vente directes aux grandes et moyennes surfaces.



Sources : Entretiens avec des distributeurs et des grandes surfaces

L'analyse d'un échantillon de distributeurs permet d'évaluer la part de ces derniers entre 20% et 25% du volume total d'huiles de table produit. Les distributeurs négocient avec les producteurs une exclusivité sur certaines villes ou régions du royaume. Ils revendent ensuite les huiles aux détaillants ou, exceptionnellement, à certains semi-grossistes. Ils sont donc concurrents directs des grossistes et semi grossistes qui s'approvisionnent directement auprès des producteurs. A l'instar des grandes et moyennes surfaces, les distributeurs peuvent faire fonctionner un système de marges arrières pour assurer leurs revenus. Cette situation a été observée dans le secteur sans pour autant constituer une règle généralisée. Dans ce schéma, le producteur garde la liberté de distribuer directement ses produits et/ou de passer au travers des réseaux de grandes et moyennes surfaces. Il convient de relever que Lesieur-Cristal ne fait pas recours à ce mode de distribution, mais distribue de manière directe aux détaillants.

Dans les cas de vente directe par le producteur (60 à 65% du volume total d'huiles produit), deux cas doivent être considérés : la vente aux grossistes et semi-grossistes (pratiquée par l'ensemble des acteurs) et la vente aux détaillants (essentiellement pratiquée par Lesieur-Cristal). Pour assurer la logistique d'approvisionnement des détaillants, Lesieur-Cristal a mis en place un système de « hubs » permettant un entreposage décentralisé de ses stocks. La flotte de distribution utilisée est propriété de Lesieur-Cristal.

Enfin, la distribution au travers des grandes et moyennes surfaces représente 10% à 12% du volume total d'huile produit. Dans ce cas, la distribution est effectuée conformément aux processus de chaque enseigne. Ces dernières négocient les tarifs avec les producteurs et pratiquent des marges arrières. Jusqu'en 2010, Savola était le seul producteur à ne pas être commercialisé par le premier groupe de grande et moyenne distribution (Marjane, Acima).

La combinaison de ces trois modes de distribution permet à l'ensemble des acteurs d'assurer une présence sur la totalité du territoire marocain.

Zoom sur la rupture des relations commerciales entre Savola et les GMS Marjane et Acima

En mars 2006, Lesieur a déposé plainte contre Savola pour contrefaçon et concurrence déloyale. L'objet de la plainte est une étiquette collée sur l'huile Afia représentant du maïs sur un produit composé à 90% de soja.

Un mois après, Savola met en vente une huile de friture à base de soja, de marque «Arabi», sur les rayons de Marjane. Savola parle d'un succès pour le nouveau produit, avec 4000 bouteilles d'un litre vendues durant le week-end du 15 au 16 avril. Mais le lundi 17 avril, la direction de la grande surface avise Savola de l'arrêt de la distribution de la marque.

Le 12 juin, Afia est interdite chez Marjane et Acima. Le Président du directoire de Majane Holding explique cette décision par la volonté de ne pas trahir la confiance des clients :

« Dans cette affaire, nous avons privilégié durant deux ans la présomption d'innocence et la bonne foi de notre fournisseur. Mais cela ne pouvait perdurer suite au jugement du tribunal de commerce de Casablanca. Ce dernier dit clairement que les informations qui figurent sur le packaging des huiles Afia de 1 litre sont de nature à induire le consommateur en erreur et à le tromper quant à la qualité de l'huile. Continuer à vendre l'huile Afia, c'est tromper et trahir la confiance des clients. Notre enseigne a été instrumentalisée par Savola". »

Cette rupture des relations commerciale est souvent interprétée comme une défense de Lesieur Cristal par l'ex groupe ONA (SNI).

Par ailleurs, dans un entretien accordé au consultant, la Direction de Marjane Holding confirme ces faits et explique que ce n'était pas le groupe Savola qui était visé mais bien le produit « Afia » spécifiquement dont le marketing pouvait tromper le consommateur. Les autres produits de Savola continuaient d'être référencés chez Marjane Holding. Savola a saisi cette occasion en communiquant largement, sur l'absence de ses produits des rayons de la grande distribution.

7. Analyse des risques de la concurrence

La structure du secteur – un oligopole avec un puissant leader – et l'historique des différends entre opérateurs justifient une analyse des risques de pratiques anticoncurrentielles.

Trois principales situations doivent être analysées : l'abus de position dominante de la part du géant Lesieur Cristal ; l'existence d'ententes entre les acteurs clés du secteur (Lesieur Cristal, Les Huileries du Souss, Savola) ; le recours à des pratiques de concurrence déloyale (réalisées par le passé par Savola et, en moindre mesure SIOF).

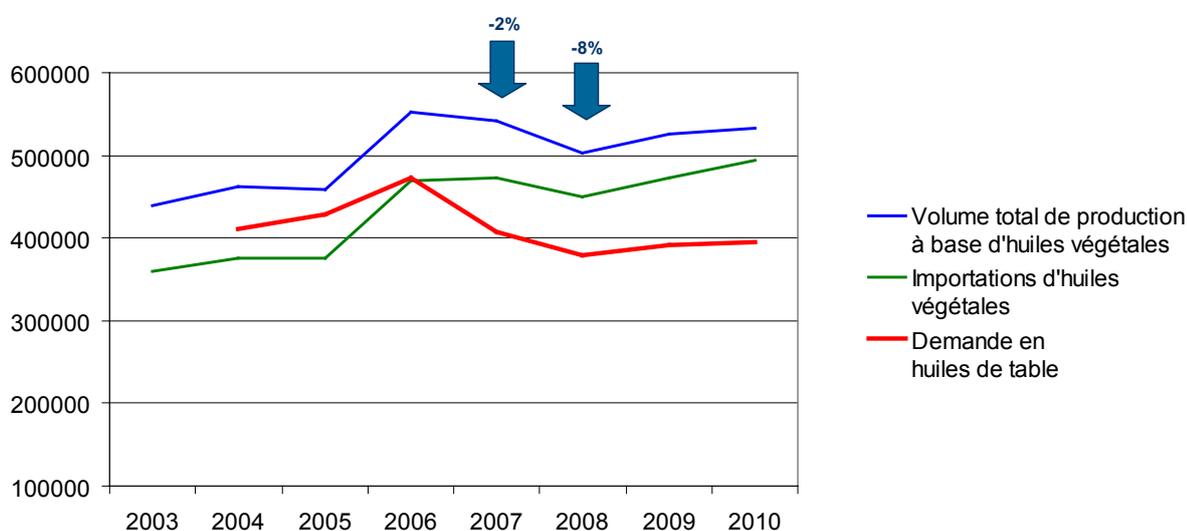
	Abus de position dominante	Entente	Concurrence déloyale
Historique	<ul style="list-style-type: none">Le week-end du 15 au 16 avril 2006, Savola met en vente une huile de friture à base de soja, de marque «Arabi», sur les rayons de Marjane. L'opérateur parle d'un succès pour le nouveau produit, dont il estime les ventes à 4000 bouteilles sur deux jours. Néanmoins, le lundi 17 avril, Savola est avisée de l'arrêt de la distribution de la marque.Le 12 juin, suite à la plainte par Lesieur pour concurrence déloyale, Afia est interdite chez Marjane et Acima, afin de ne pas « trahir la confiance des clients ». Cette action est souvent interprétée comme une défense de Lesieur Cristal par l'ex groupe ONA (SNI)	<ul style="list-style-type: none">Le marché des huiles de table est un oligopole : les opérateurs se connaissent et suivent de façon très minutieuse les prix pratiqués par les concurrents. La guerre des prix de 2004-2006 a mené à une réduction des bénéfices et des marges : il est donc possible de supposer qu'il peut y avoir des incitations à des ententes en matière de prix et dans la définition des volumes de production	<ul style="list-style-type: none">La période 2004-2006 a été marquée par une guerre des prix initiée par Savola. En décembre 2006, Savola a été condamnée par la Direction des Prix et de la Concurrence pour pratique de vente à perteAu cours de la même période, Lesieur a déposé plainte contre Savola pour contrefaçon et concurrence déloyale (pour la vente de l'huile Afia comme étant une huile de maïs) et pour dénigrement de produit, du fait d'une publicité comparative entre les produits « Hala » et « Lesieur Plus »
« Indices » recherchés	<ul style="list-style-type: none">Existence de pressions sur les fournisseurs ou sur les distributeurs en vue de motiver des refus de vente, les ventes liées, ou des conditions de vente discriminatoiresRupture de relations commerciales au motif que le partenaire refuse de se soumettre à des conditions commerciales injustifiées et/ou limitant la fluidité du marché	<ul style="list-style-type: none">Existence de distorsions importantes entre les prix nationaux et les prix des matières importéesÉvolutions concertées de la production	<ul style="list-style-type: none">Persistance d'une marge négative chez un opérateur : la marge négative doit être avant tout une problématique de recettes et non coûts. Pour que la marge négative constitue un indice à prendre en compte, les prix de l'opérateur concerné doivent être en dessous de ceux de ses concurrents directs
Points d'attention	<ul style="list-style-type: none">Les relevés des prix effectués au cours de cette étude montrent que les huiles Lesieur Cristal sont écoulées à un prix plus intéressant pour le consommateur chez l'enseigne Marjane que chez les autres GMS. Ceci n'est pas vérifié pour Acima, également propriété de l'ex groupe ONA (SNI)Les produits Savola sont toujours absents des rayons de Marjane et d'Acima	<ul style="list-style-type: none">L'année 2008 est marquée par une forte baisse de la production. Celle-ci est en partie explicable par une correction découlant d'une surproduction en 2007 face à une demande en forte diminutionEntre juillet 2009 et juin 2010 les prix relevés augmentent en moyenne de 10%, alors que le prix mondial n'augmente que de 5%En 2008, les résultats d'exploitation de tous les opérateurs du secteur sont en forte augmentation par rapport aux années antérieures	<ul style="list-style-type: none">En 2008, seul l'opérateur Savola a une marge négative. Cependant, la structure des coûts montre que cette dernière est essentiellement due à l'importance des dotations d'exploitations, la société payant encore son investissement initialPar ailleurs les relevés de prix effectués en 2011 montrent que les prix de cet opérateur sont en moyenne supérieurs de 60 à 20 centimes par rapport à ceux de ses concurrents directs

Ainsi, si le risque de concurrence déloyale semble faible en 2011. Enfin, si les données disponibles ne montrent pas d'abus de position dominante flagrant, les tensions liées à la distribution – notamment auprès de Marjane – doivent constituer des points d'attention.

Les graphiques suivants illustrent l'analyse menée sur le risque d'entente :

1. Volumes de production :

Évolutions nationales de la production, de la demande et des importations (tonnes)

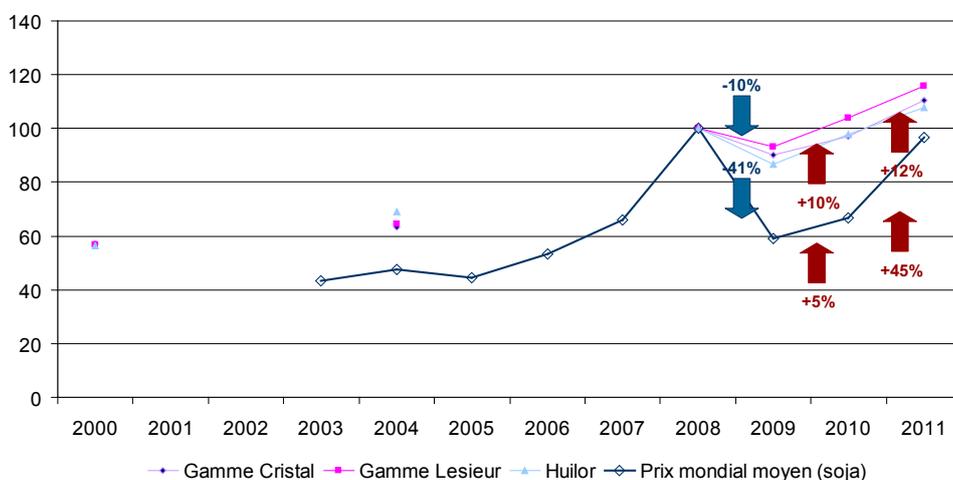


Sources : FAO (Production) ; Office des changes (importations) ; Lesieur-Cristal (Demande)

- La diminution de la production en 2007 et en 2008 suit le trend de diminution de la demande.
 - Ceci peut s'expliquer par un « rattrapage » face à une demande ayant diminué au-delà des prévisions. Cette diminution coïncide avec la flambée des cours du soja sur les marchés internationaux.
 - Néanmoins, le marché se trouve alors dans une configuration augmentant le risque d'entente : cinq acteurs seulement, une rentabilité encore faible, une forte pression sur les matières premières

2. Évolution des prix :

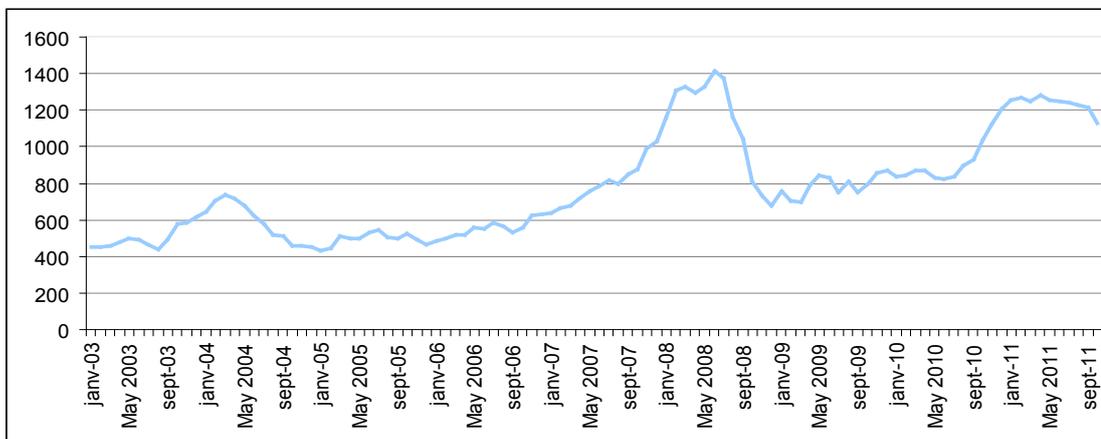
Évolutions comparées de trois groupes d'huiles de table (Huilor, Gamme Cristal, Gamme Lesieur) et du prix mondial moyen du Soja (2008 : indice 100)



Sources : Lesieur Cristal et Enquête Mazars 2010 et 2011 (prix à la consommation) ; Trading Charts (prix mondial moyen du soja)

- Sur la période 2004-2008 (qui comprend les années de guerre des prix 2005 et 2006) l'augmentation des prix des huiles reste inférieure à celle des prix du soja sur le marché mondial.
 - En 2009, les prix ne diminuent que de 10% au niveau national, alors que le prix du soja plonge sur les marchés.
 - Par contre, en 2011, le taux de variation des prix est de +12% au niveau national, contre +45% pour le prix du soja. Le consommateur marocain se trouve ainsi avantaagé.
- Par leurs modalités d'achat et la gestion de leurs stocks, les producteurs lissent les évolutions des marchés. Le consommateur marocain subventionne ainsi sa propre consommation, en payant plus dans les périodes de bas coût des matières premières et moins dans les périodes de haut coût de ces dernières. Par ailleurs, l'évolution des cours de change peuvent également avoir des influences sur les prix de vente.

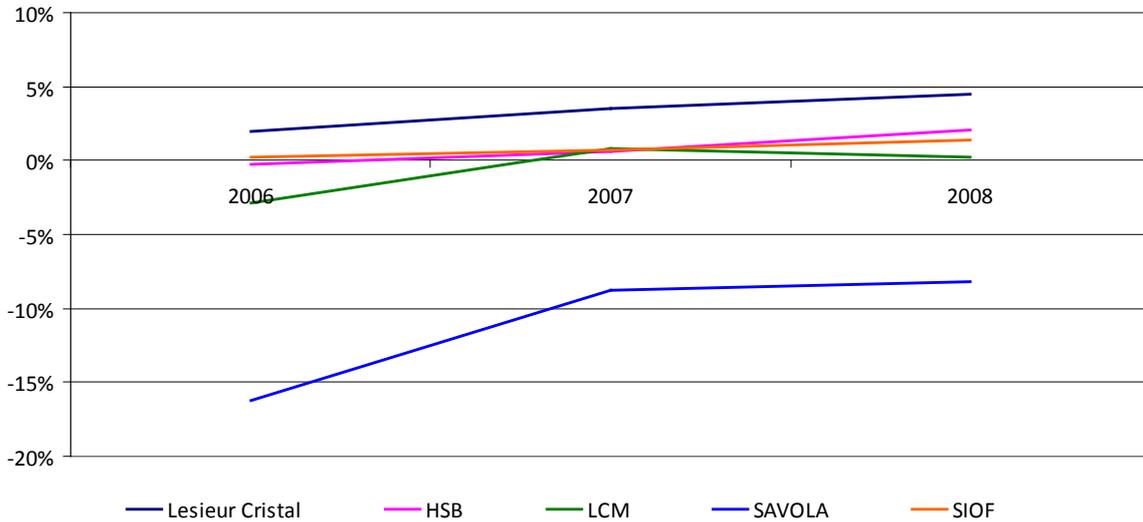
Évolutions du cours international du soja sur la période 2003 – 2011



Source : Trading Charts

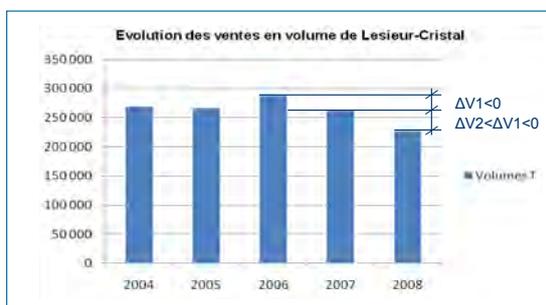
3. Évolution de la profitabilité des opérateurs

Évolutions de la profitabilité des opérateurs sur la période 2006 – 2008



Source : états de synthèse des différents opérateurs

- Les producteurs renouent avec des niveaux de profitabilité moins faibles qu'après les années de guerre des prix. Les données montrent que ce phénomène débute dès la fin de la guerre des prix.
- La fin de la guerre des prix coïncide également avec l'augmentation des cours internationaux de matières premières et l'augmentation des prix des huiles sur le marché national.
- Ainsi, malgré des volumes de vente constamment décroissants, Lesieur-Cristal bénéficie d'un chiffre d'affaires en augmentation. En 2006, 2007 et 2008, l'opérateur réalise ainsi des chiffres d'affaires par tonne respectifs de 8 400 Dh/Tonne, 9 800 Dh/Tonne et 13 500 Dh/Tonne.



Source : Lesieur Cristal (informations aux actionnaires)

Conclusions

Depuis l'annonce de sa libéralisation au milieu des années 90, le secteur des huiles de table a fait l'objet d'un mouvement de contraction puis d'expansion du nombre d'acteurs.

La première période – avant la réforme de 1996 – a été marquée par le regroupement de cinq acteurs donnant naissance à un leader national, Lesieur Cristal. La libéralisation a ensuite permis une diminution de la concentration du secteur avec les entrées successives des Conserves de Meknès en 2000, puis en 2004 de Savola, filiale du groupe saoudien Afia International. Lors de son entrée, Savola a déclenché une guerre des prix qui a fait l'objet d'une intervention des autorités de la concurrence de l'époque (la Direction des Prix et de la Concurrence du Ministère des Affaires Économiques et Générales a condamné Savola pour pratique de vente à perte) et qui s'est déclinée en différents procès (accusations de concurrence déloyale de la part de Savola, accusations de refus de vente de la part de Marjane, enseigne issue du même groupe que Lesieur Cristal).

Ces deux entrées n'ont toutefois pas bouleversé la structure du marché des huiles de table : ce dernier, de nature **oligopolistique** (il ne comporte que cinq opérateurs) est caractérisé par la **domination de Lesieur Cristal**, qui détient un peu moins des deux tiers des parts de marché. Le nouvel entrant « les Conserves de Meknès », situé sur un segment haut de gamme, n'a ainsi conquis que 1% du marché. D'autre part, si avec 17% de parts de marché en 2009 Savola a réussi à se frayer une place comme l'un des challengers de Cristal Lesieur, elle l'a fait essentiellement aux dépens d'un autre concurrent, Les Huileries du Souss. En effet, depuis l'entrée du saoudien, cet opérateur est passé de 31% de parts de marché à 18%, alors que Lesieur Cristal n'en a perdu que 3%.

L'indice de concentration C3 (part de marché des trois principaux opérateurs du marché) est éloquent quant à l'évolution du marché : ce dernier passe de 98% en 2003 – avant l'arrivée de Savola – à 96% en 2004 et 2005, avant de remonter progressivement et de retrouver le niveau de 98% à partir de 2008.

Cette situation n'est pas appelée à évoluer de manière exogène : les huiles de table sont un marché dont l'attractivité est limitée. Ceci découle à la fois de l'importance de l'investissement nécessaire pour y rentrer (mise en place de l'appareil de production et des circuits de distribution, campagne marketing de forte intensité), de la difficulté de faire face à un leader incontesté et surtout de la faiblesse des marges qui impliquent un retour sur investissement à long terme seulement.

Si la libéralisation et l'entrée de Savola n'ont pas modifié substantiellement la structure de marché, ces événements ont toutefois fortement stimulé la compétition au sein du secteur. Les acteurs – et plus particulièrement Lesieur Cristal – ont ainsi mis en place de nouvelles stratégies pour défendre leurs positions. Ces dernières reposent avant tout sur la différenciation des produits et l'innovation, qui permettent de mieux segmenter la clientèle et de créer des niches. Ces stratégies s'accompagnent généralement (Lesieur Cristal, Savola, Les Conserves de Meknès) d'une forte communication.

Aujourd'hui, trois principaux facteurs clés de succès doivent être pris en compte pour le secteur : la capacité à acheter à bas prix – essentielle pour un produit dont 70% à 85% du prix final dépend des matières premières – ; la capacité de distribuer le produit – c'est une des principales évolutions liées à la libéralisation et qui illustre l'augmentation de la concurrence au sein du secteur – ainsi que, dans une moindre mesure, la capacité à élargir la gamme de produits.

La cession de 41% du capital de Lesieur Cristal au groupe français Sofiprotéol renforce cet opérateur dans la mesure où il s'adosse à un groupe spécialisé dans les huiles de table et pouvant de ce fait améliorer sa capacité d'achat. A travers cette opération, Lesieur Cristal devient le seul acteur à posséder des facteurs clés de succès à tous les niveaux de la chaîne de valeur.

2– La concurrentiabilité dans le secteur des marchés publics

Sommaire

1. Environnement juridique et réglementaire

- A. Cadre réglementaire des marchés publics
 - a. Principaux textes de référence
 - b. Champ d'application : les organismes soumis à la réglementation des marchés publics
 - c. Procédures de passation des marchés
- B. Analyse de la réglementation des marchés publics au regard de la Concurrence
 - a. Principes sous-tendant la réglementation
 - b. Situations de limitation de la concurrence
 - c. Analyse du cycle de vie d'un marché public

2. Structure de l'offre et de la demande

- A. Administrations publiques représentatives de l'offre pour les marchés publics
- B. Analyse des marchés passés au cours des 4 dernières années
 - a. Marchés passés par les départements ministériels
 - b. Marchés passés par les collectivités locales
- C. Critères d'éviction et critères de sélection
- D. Analyse des soumissions
 - a. Focus sur le ministère de l'Énergie et des mines
 - b. Focus sur la Commune Urbaine de Casablanca
 - c. Focus sur le ministère de l'agriculture
- E. Voies de recours et de contentieux

3. Degré de concentration des marchés

- A. Analyse globale de la part de marché des principales entreprises attributaires
 - a. Entreprises attributaires dans plusieurs administrations de l'échantillon
 - b. Entreprises attributaires dans plusieurs secteurs d'activité
 - c. Concentration par secteur d'activité
- B. Analyse des principales entreprises attributaires
 - a. Analyse par administration
 - b. Analyse par secteur d'activité

4. Aspects horizontaux et verticaux de la concurrence

- A. Barrières d'accès aux marchés
- B. Soumissions concertées (ententes illicites)
 - a. Les stratégies adoptées pour les soumissions concertées
 - b. Vulnérabilité des administrations et des secteurs d'activité considérés dans cette étude
- C. Analyse des entrées sur le marché
- D. Principaux mécanismes de concurrence
- E. Analyse des conditions générales de soumission
- F. Focus sur le système de qualification et de classification

5. Perception de la concurrentiabilité

6. Recommandations

- A. Logique sous-jacente à la construction des recommandations
 - a. Utiliser des leviers permettant de faire évoluer le comportement des acteurs
 - b. Identifier des axes de travail pour mettre en mouvement chaque levier
 - c. Définir des groupes d'actions pour chaque axe de travail

Conclusions

Annexe : Recueil de bonnes pratiques internationales (OCDE)

Préambule

« Au service du consommateur et de la compétitivité du tissu économique national, le Conseil de la Concurrence a pour objectif de veiller au libre jeu de la concurrence en luttant contre les pratiques anticoncurrentielles (ententes et abus de position dominante) et en contrôlant les opérations de concentration économique ».

Dans le cadre de ses activités de sensibilisation et d'information, le Conseil de la Concurrence a confié au cabinet Mazars une étude sur la concurrentiabilité des Marchés Publics.

Cette étude est inscrite dans une perspective d'analyse concurrentielle et doit permettre de :

1. Dresser un état des lieux de la concurrence dans les marchés publics
2. Analyser les mécanismes concurrentiels (concurrentiabilité) du secteur

Il s'agit moins de mener une étendue analyse statistique sur l'ensemble des entités soumises aux marchés publics que d'obtenir une image d'ensemble de la situation et une compréhension claire des mécanismes de la concurrence dans le secteur.

Dans une logique d'approche par les risques, le cahier des charges de l'étude confiée à Mazars est centré sur les marchés relevant des Ministères et des Collectivités Locales.

A cet effet, Mazars a croisé les résultats issus de différentes approches :

- Analyse des données de 890 marchés sur une période de 4 ans, collectés auprès de 4 départements ministériels, 10 directions provinciales et 3 collectivités locales
- Analyse des raisons d'éviction sur 620 marchés
- Analyse de 36 règlements de consultation
- Synthèse d'entretiens qualitatifs auprès de 6 ordonnateurs
- Synthèse d'un questionnaire semi directif soumis à 150 entreprises
- Analyse des bonnes pratiques internationales

Le Conseil de la Concurrence ne se substitue en aucun moment aux instances et aux corps d'inspection chargés d'identifier les situations non conformes à la réglementation

Le présent document présente une synthèse des principaux résultats de l'étude.

Résumé

Du fait de son importance – 100 milliards de dirhams, soit près de 16% du PIB, investis en grande partie dans des projets stratégiques pour le développement du Maroc –, la commande publique constitue un élément clé pour la croissance du Royaume. Aussi, pour remplir pleinement son rôle de moteur économique, il est essentiel que cette dernière soit le lieu d'une libre concurrence.

Réglementation : avancées timides vers un environnement plus concurrentiel

Les marchés passés par l'État et par les collectivités locales sont régis par le décret n°2-06-388 du 16 moharrem 1428 – 5 février 2007, fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle.

Ce décret a été élaboré dans l'objectif de répondre à des manquements identifiés dans la réglementation antérieure. Il décrit avec précision les procédures de passation des marchés publics et promeut la bonne gouvernance ainsi que la concurrence. En particulier, il comporte un ensemble de dispositions visant une forte transparence des procédures et posant les bases pour la lutte contre la corruption. Il institue par ailleurs la mise en place d'un portail des marchés publics et favorise le développement de nouvelles pratiques plus favorables à la concurrence.

Néanmoins, ce décret ne couvre que partiellement les phases d'évaluation des besoins et d'exécution des marchés. En outre, différents articles ont facilité l'émergence de fortes barrières à l'entrée (notamment du fait des critères de sélection des candidats, ou de la faiblesse des mécanismes de recours).

Enfin, le décret ne fait pas suffisamment le lien avec l'environnement réglementaire et les sanctions applicables en cas de non respect de ses dispositions.

Un projet de décret en cours d'élaboration, et dont la dernière version date du mois de novembre 2010, corrige un certain nombre de points faibles du décret en vigueur. Il demeure néanmoins timide sur certaines dispositions clés¹ et rend plus difficile la constitution de groupements solidaires, qui, dans la pratique, constituent une des principales portes d'accès pour les nouveaux entrants.

Offre et demande : une mosaïque de marchés

L'analyse des marchés passés au cours des quatre dernières années sur un échantillon d'administrations² a permis de mettre en évidence la juxtaposition d'un ensemble de niches correspondant à des secteurs d'activité précis, à des administrations différentes, à des territoires variés et à différents niveaux de prix.

Cette situation doit être rapprochée au principal motif d'éviction des prestataires : le manque d'expérience de ces derniers – mis en évidence par le manque de références. De manière très schématique, l'aversion au risque des différentes administrations mène celles-ci à préférer travailler avec des prestataires déjà en place. De manière symétrique, les entreprises cherchent en majorité à s'implanter durablement auprès d'un nombre réduit d'administrations.

Concentration : des situations très contrastées

L'analyse menée a montré qu'un même secteur d'activité pouvait présenter des degrés de concurrentiabilité différents en fonction des administrations, et qu'au contraire ce degré n'était pas identique pour tous les secteurs d'activité au sein d'une même administration.

Néanmoins le marché pris dans son ensemble n'est pas marqué par une absence de concurrence : sa taille globale permet aux soumissionnaires non « implantés » chez une administration donnée d'avoir leur place et d'accéder à des marchés. Le système permet donc la coexistence de situations plus ou moins concurrentielles.

1 Par exemple concernant les procédures de recours ou le contrôle interne : ces questions sont bien traitées par le projet de décret mais il manque des mesures permettant de garantir l'effectivité des dispositions prévues.

2 Ministères de l'Équipement et des transports, de l'Agriculture et de la pêche maritime, de l'Énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement ; Communes urbaines de Rabat et de Casablanca, Commune rurale de Sidi Yahya Zaïers.

Barrières à l'entrée : le relationnel ou le prix

Dans la majorité des cas, les niveaux de concurrence sont différents à ceux qui existent dans le secteur privé : les barrières existantes et les comportements des acteurs introduisent donc des distorsions parfois importantes.

Les premières concernent d'abord, dans le cas des appels d'offres (ouvert, restreint, avec présélection), le « critère de choix des offres » et l'« expertise ». Ces deux barrières pointent vers l'expérience des candidats dans des conditions similaires, l'administration ayant souvent une préférence pour le candidat ayant déjà travaillé avec elle.

Dans le cas des bons de commande et des marchés négociés, les liens créés avec une administration jouent un rôle prépondérant. Paradoxalement, ces deux modalités apparaissent comme étant celles qui peuvent être le plus simple d'accès à un nouvel entrant. A contrario, ces modalités sont celles qui seront le plus incertaines pour une entreprise disposant de références solides mais ne connaissant pas l'administration en charge de l'appel d'offre.

Enfin, la logique du moins-disant restant encore ancrée dans l'administration, le prix de la prestation constitue le principal argument pour le nouvel entrant.

Marchés publics : la problématique des comportements

Les entretiens menés ont permis d'identifier des comportements faussant la concurrence de manière délibérée ou par négligence grave. La faiblesse des contrôles et l'absence de sanctions effectives favorisent le développement de ces derniers.

L'enquête de perception montre que les acteurs considèrent que si l'attribution des marchés donne une place à la concurrence, elle reste régulièrement entachée par des situations de favoritisme, difficiles de contester. Le principal défi pour améliorer la concurrentiabilité des marchés publics est ainsi comportemental. La plupart des acteurs adhèrent à l'idée que même un décret défaillant peut être appliqué correctement s'il existe, de la part de celui qui l'applique, une véritable compréhension des enjeux et de la volonté du législateur. Le Maroc n'est cependant pas en retard sur la théorie : c'est la réalisation de ce qui a été conceptualisé qui pose problème.

Il convient par conséquent de faire monter en compétences les acteurs, de mettre en place un dispositif permettant de vérifier leurs comportements et de les sanctionner de manière effective en cas de non respect des règles.

En particulier, il est recommandé de donner un statut de loi aux textes régissant les marchés publics, de renforcer le système de recours, de mieux définir les indicateurs et les contrôles, les responsables de ces derniers, et les sanctions (administratives mais aussi, le cas échéant, pénales) en cas de non respect des règles.

En parallèle, il s'agira de renforcer les compétences au travers d'une structuration de la fonction d'acheteur public, de la mise en place d'un système de partage des données et des expériences clés. Enfin, la création d'un observatoire capable d'analyser la dépense publique et de repérer les ententes doit être envisagée.

1. Environnement juridique et réglementaire

A. Cadre réglementaire des marchés publics

a. Principaux textes de référence

L'engagement de la dépense publique est, dans sa plus grande partie, réalisé par le biais des marchés publics. Conscient de la nécessité d'atteindre plus d'efficacité et plus d'efficience dans l'utilisation des deniers publics, le législateur cherche à favoriser la concurrence. Les différentes évolutions réglementaires réalisées au cours de la dernière décennie – meilleure information sur les marchés, optimisation du processus d'adjudication, etc. – ont ainsi visé à mettre en place les conditions d'un meilleur environnement concurrentiel.

Aujourd'hui, les marchés publics sont essentiellement régis par le décret n°2-06-388 du 16 moharrem 1428 (5 février 2007). Le tableau ci-dessous reprend les principaux textes de référence :

Texte de référence :			
Décret du n°2-06-388 du 16 moharrem 1428 (5 février 2007) fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'État ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle			
Cahiers des charges définissant les marchés	Choix du prestataire	Révision des prix	Paieiment
<ul style="list-style-type: none">• Décret n°2-01-2332 (2002) approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de services• Décret n° 2-99-1087 (2000) approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux	<ul style="list-style-type: none">• Décret n°2-01-437 (2001) instituant, pour la passation des marchés, un système de qualification et de classification des laboratoires de bâtiment et de travaux• Décret n°2-98-984 (1999) instituant, pour la passation de certains marchés de services, un système d'agrément de personnes physiques ou morales exécutant des prestations	<ul style="list-style-type: none">• Arrêté du Premier ministre n° 3-14-08 du 2 rabii I 1429 (10 mars 2008) fixant les règles et les conditions de révision des prix des marchés de travaux ou de services portant sur les prestations d'études passés pour le compte de l'État.	<ul style="list-style-type: none">• Décret n° 2-03-703 (2003) relatif aux délais de paiement et aux intérêts moratoires en matière de marchés de l'État

Il est à noter que le décret régissant les marchés publics s'inspire des **standards internationaux** notamment la Loi type de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), l'Accord de l'OMC sur les marchés publics, les directives des principaux bailleurs de fonds (UE, Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, etc.).

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'une mise à jour du décret n°2-06-388 du 5 février 2007 est en cours. Cette nouvelle réglementation met en avant la transparence des procédures et l'efficacité de la dépense. Pour ce faire, la nouvelle réglementation a prévu le renforcement du recours à la concurrence, l'égalité des traitements des soumissionnaires ainsi que l'amélioration de leurs garanties et des mécanismes de recours et de réclamation.

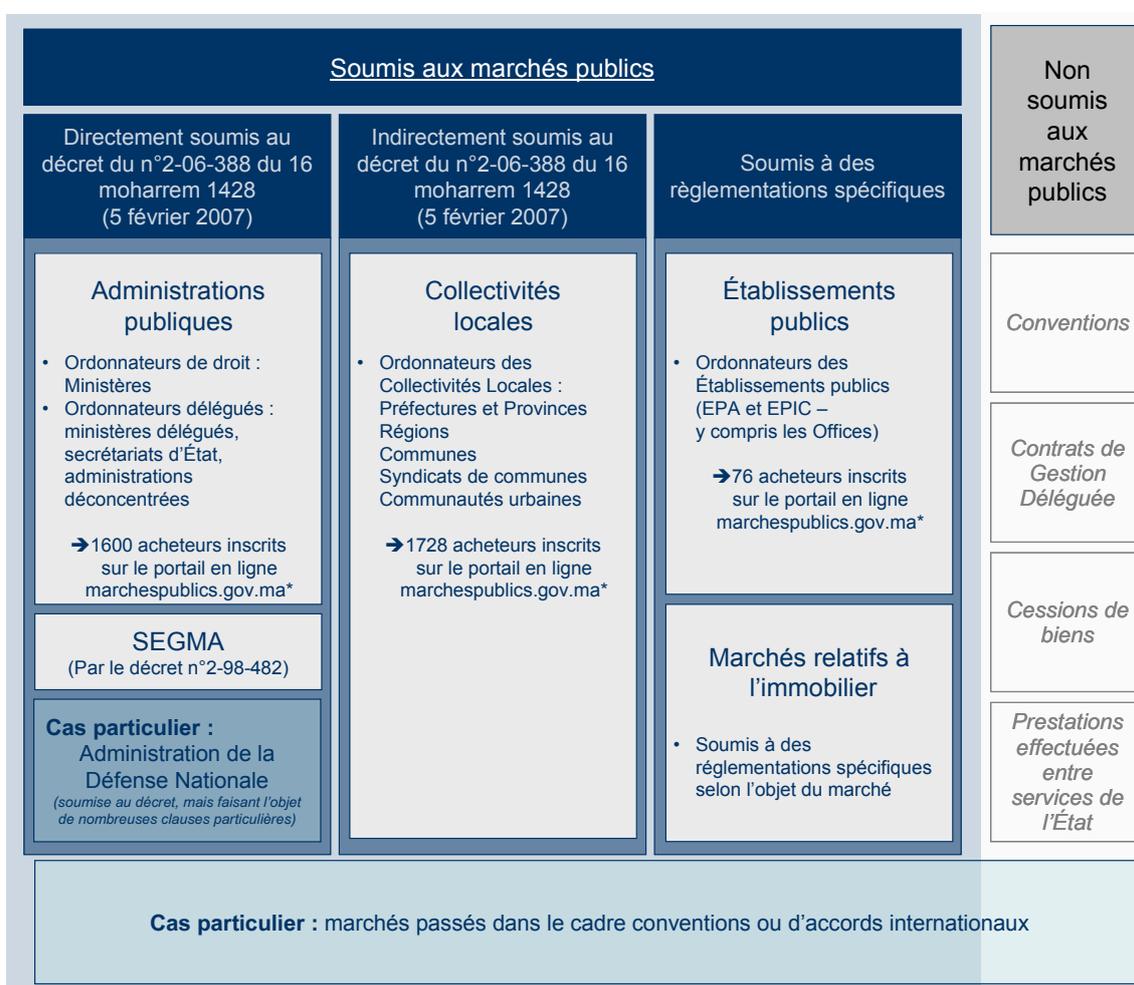
b. Champ d'application : les organismes soumis à la réglementation des marchés publics

La réglementation des marchés publics concerne, de manière explicite, les Administrations de l'État (décret n°2-06-388), les SEGMA (Article 1, décret n°2-98-482) ainsi que les collectivités locales et leurs groupements (Article 48 du décret n°1-76-584). Cependant, à la lecture de la réglementation, il ressort que bien qu'étant dans le champ d'application du décret n°2-06-388, les dispositions concernant l'administration de la Défense Nationale font souvent l'objet de dérogations particulières.

Certains organismes ne sont pas explicitement concernés par la réglementation sur les marchés publics sans pour autant faire l'objet d'une dérogation à cette dernière. Il s'agit ainsi de cas ambigus pour lesquels l'application de la réglementation n'est pas, aujourd'hui, systématique. Ces organismes sont : les établissements publics (EPA, EPIC)³, les sociétés d'État, les filiales publiques, les sociétés mixtes, les entreprises concessionnaires, les organes soumis au contrôle financier de l'État.

La réglementation des marchés publics ne s'applique pas (Article 2, décret n°2-06-388) aux Conventions et aux contrats de droit commun, aux contrats de Gestion Déléguée et aux cessions de biens et aux prestations effectuées entre services de l'État régies par la législation et la réglementation en vigueur. Par ailleurs, il convient de noter que les marchés passés dans le cadre d'accords ou de conventions internationaux peuvent déroger à la réglementation.

Enfin, il est important de préciser que les contrats relatifs aux biens immobiliers (vente, location, bail emphytéotique, etc.) ne sont pas couverts par la réglementation sur les marchés publics mais font l'objet de régimes juridiques particuliers.



*source : TGR, 2009

c. Procédures de passation des marchés

Les procédures de passation des marchés constituent l'élément central de la réglementation. Ce sont elles qui doivent permettre d'assurer la mise en concurrence des soumissionnaires et la transparence dans l'octroi des marchés. Six modes de passation sont définis :

3 Les établissements publics sont souvent assujettis à des réglementations spécifiques. A titre d'illustration, l'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail est soumis au Règlement des marchés de l'OFPPPT, approuvé le 27 Dou Al Hija 1429 (26. Décembre 2008).

	Concurrence	Conditions	Modalités d'attribution
Appel d'offres ouvert	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accès à la concurrence <u>libre</u> 	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'attribution du marché est réalisée par une commission d'appel d'offre, chargée de choisir l'offre la plus avantageuse d'un point de vue économique. ▪ L'ouverture des plis est en séance publique (sauf pour la défense nationale)
Appel d'offres restreint	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accès à la concurrence <u>limité</u> (choix discrétionnaire des candidats par le maître d'ouvrage) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lors de prestations dont le montant n'excède pas un million de DH hors taxes ; ▪ Et pour lesquelles le cadre marché des fournisseurs est manifestement réduit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'attribution du marché est réalisée par une commission d'appel d'offre, chargée de choisir l'offre la plus avantageuse d'un point de vue économique. ▪ L'ouverture des plis est en séance publique (sauf pour la défense nationale)
Appel d'offres avec présélection	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'accès est limité aux candidats présentant les capacités techniques et financières requises. Il est ainsi soumis à l'avis de la <u>commission d'admission</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lors de prestations complexes ou de natures particulières 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'attribution du marché est réalisée par une commission d'appel d'offre, chargée de choisir l'offre la plus avantageuse d'un point de vue économique. ▪ L'ouverture des plis est en séance publique (sauf pour la défense nationale)
Concours	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accès sur la base d'une demande d'admission. Une <u>commission d'admission</u> autorise l'accès aux candidats présentant les capacités techniques et financières requises 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lors de recherches particulières sur les considérations techniques, financières ou esthétiques. ▪ Le concours peut porter sur l'établissement d'un projet, la réalisation d'un projet, ou les deux à la fois. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les projets admis sont examinés et classés par le jury (constitué par la Commission d'admission autorisant l'accès aux candidats) ▪ L'ouverture des plis est en séance publique (sauf pour la défense nationale)
Procédure négociée	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Selon le cas</u> de recours au marché négocié, il doit ou non y avoir une publicité préalable et une mise en concurrence 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Procédures avec publicité</i> : suite à une procédure infructueuse ou suite à la défaillance d'un prestataire ▪ <i>Procédures sans publicité</i> : <ul style="list-style-type: none"> - lorsque seul un prestataire peut être pris en compte ; - dans le cas d'une prestation en cours, à condition de ne pas dépasser 10% du montant de cette prestation ; - pour des raisons d'urgence et de défense nationale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La passation d'un marché négocié donne lieu à l'établissement, par le maître d'ouvrage, d'un certificat administratif relatant la procédure adoptée et visant le chef d'exception qui justifie la passation du marché sous cette forme et explicitant les raisons qui ont conduit à son application.
Bons de commande	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les bons de commande doivent faire l'objet d'une consultation de trois concurrents (<u>3 devis contradictoires</u>) <u>sauf si cela est incompatible</u> avec la prestation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La prestation doit être listée explicitement dans l'annexe n°3 du décret n°2-06-388 du 16 moharrem 1428 (5 février 2007) ▪ L'ensemble des bons de commande ne doit pas dépasser les 200.000 DH hors taxes annuels par personne habilitée à engager des dépenses, sauf autorisation exceptionnelle du 1^{er} ministre 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lors de la mise en concurrence, le maître d'ouvrage doit présenter, par écrit, trois devis contradictoires. ▪ Aucune règle de choix de l'attributaire n'est précisée par le décret n°2-06-388 du 16 moharrem 1428 (5 février 2007)

Tableau 1 : Récapitulatif des procédures de passation des marchés

B. Analyse de la réglementation des marchés publics au regard de la Concurrence

a. Principes sous-tendant la réglementation

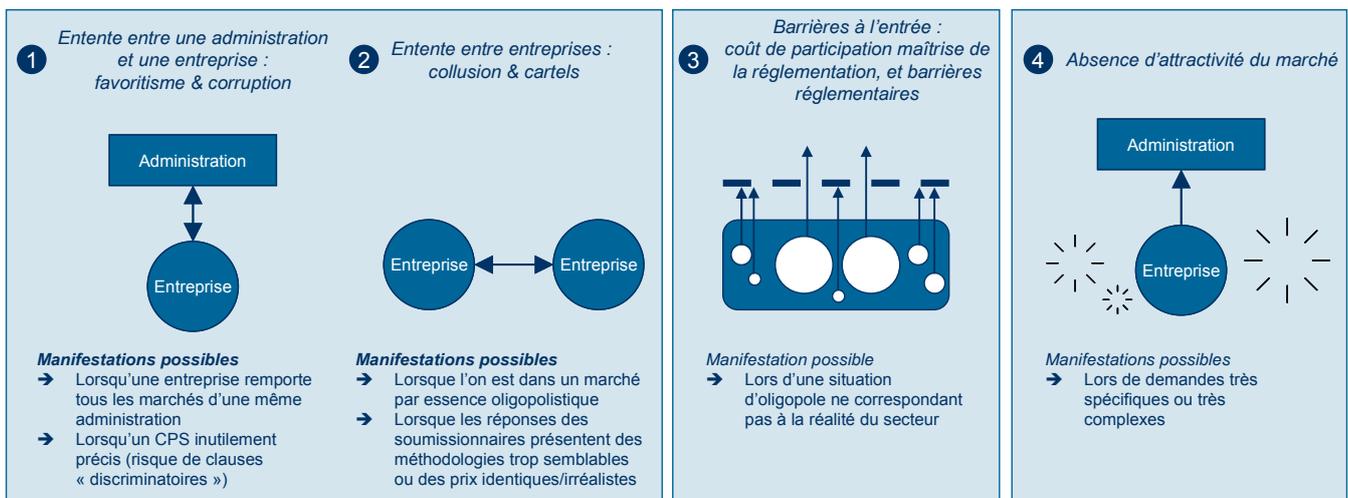
La commande publique représente un élément clé de l'économie du Maroc. En effet, d'après la Trésorerie Générale du Royaume, les marchés publics ont représenté en 2007 près de 100 milliards de dirhams, soit l'équivalent de 16% du PIB. Le volume des montants concernés et leur nature publique ont mené le législateur à réglementer ce marché en cherchant le respect de trois grands principes :

1. *Transparence et moralité de la vie publique ;*
2. *Concurrence et égalité de traitement des soumissionnaires ;*
3. *Efficacité de la dépense publique et simplicité des procédures.*

Ces principes favorisent, directement ou indirectement la concurrentiabilité des marchés publics. En effet, bien que la concurrence soit explicitement mentionnée par le deuxième d'entre eux, elle relève également de l'esprit du premier et du dernier principe. La transparence et la moralité sont ainsi des éléments nécessaires à une bonne concurrence, dans le sens où ils impliquent la lutte contre les ententes entre soumissionnaires et les favoritismes de certaines administrations. De manière analogue, le principe d'efficacité de la dépense publique et de simplicité des procédures stimule la concurrence en diminuant les barrières à l'entrée d'ordre réglementaire

b. Situations de limitation de la concurrence

Quatre principaux cas de figure anticoncurrentiels apparaissent dans les marchés publics. Ces derniers peuvent être directement dus au comportement des acteurs ou découler indirectement des réglementations mises en place pour garantir la moralité des marchés publics, ou des procédures de contrôle de la dépense :



1. Entente entre une administration et une entreprise : favoritisme et corruption

Ce premier cas constitue la première source d'attention dans les marchés publics. En effet, il est primordial de s'assurer de la bonne et juste utilisation des deniers publics. Or, les **expériences internationales**⁴ montrent que malgré des réglementations particulières destinées à éviter le favoritisme, le clientélisme et la corruption, ces problématiques doivent faire l'objet de contrôles réguliers et soutenus.

Les situations d'entente entre une administration et une entreprise sont illégales. Elles peuvent être décelées plus ou moins difficilement selon leur forme et leur nature. La preuve de leur existence nécessite généralement l'intervention d'un organisme de contrôle (inspection générale des finances, audit de la Cour des Comptes, etc.). Certains « symptômes » peuvent être considérés en vue de leur détection : un CPS trop détaillé peut ainsi découler d'une entente avec un prestataire précis à qui le maître d'œuvre souhaite confier la prestation. Le CPS comportera dans ce cas des exigences très précises et parfois inutiles. L'analyse d'appels d'offres répétés peut également faire ressortir un prestataire favorisé par un maître d'ouvrage.

2. Entente entre entreprises : collusion et cartels

L'entente entre entreprises est une problématique connue, expressément prohibée par la loi (Article 6 de la loi 06-99, du 5 juin 2000, relative à sur la liberté des prix et de la concurrence).

Il existe plusieurs schémas d'organisation des cartels qui reposent généralement sur un même principe⁵ : le cartel désigne un vainqueur selon un schéma interne, établit le montant des offres concurrentes et répartit la rente obtenue. Il peut ainsi s'agir d'une logique de rotation associée à un système d'offres fantômes simulant la concurrence, d'un accord sur le montant des offres de manière à ce que ces dernières soient très proches et supérieures au prix du marché, ou d'une enchère interne attribuant le marché au plus offrant, qui augmente alors son offre d'un montant que se partagent les perdants.

La détection des ces ententes est difficile et n'est possible qu'au travers de l'analyse de multiples appels d'offres semblables. La mise en évidence de paiements latéraux est généralement nécessaire pour prouver l'existence de l'entente. Les symptômes pouvant être relevés au moment de l'appréciation de l'offre sont le faible nombre d'offres et/ou l'absence d'acteurs clés, l'existence d'offres aux méthodologies trop semblables ou des prix identiques de certains concurrents.

Il est néanmoins nécessaire de relever que ces symptômes peuvent également résulter de stratégies non coopératives. Pour limiter la collusion, F. Naegelen et M. Mougeot recommandent d'agir soit sur la stabilité du cartel soit sur l'ouverture du marché. Dans le premier cas, il s'agit de réduire les possibilités du cartel de détection des comportements non conformes à l'accord. Ceci peut être obtenu à travers la limitation de l'information transmise après attribution (par exemple au seul nom du vainqueur). Cette stratégie peut cependant être en contradiction avec les principes de transparence et de moralité des marchés publics. La deuxième stratégie vise à ouvrir le marché de manière à favoriser la participation de nouveaux entrants ne faisant pas partie du cartel, et rendant par conséquent ce dernier inefficace. Dans ce sens, il est préférable de limiter les appels d'offres restreints et les procédures négociées. Le financement des coûts de participation est également à prendre en compte, puisqu'il permet de diminuer les barrières à l'entrée et favorise ainsi la participation de nouveaux entrants.

Ces différentes stratégies dépendent clairement de la nature de la prestation recherchée et du contexte concurrentiel de cette dernière. Un arbitrage de la part de l'administration est donc nécessaire afin de déterminer la procédure la plus adaptée pour une commande publique.

4 S. Büchner, A. Freytag, L. G. González, W. Güth in *Bribery and Public Procurement : an experimental study* (2008)

5 F. Naegelen, M. Mougeot, *Les marchés publics - Règles, Stratégies, Politiques* (1993)

3. Barrières à l'entrée : coût de participation, maîtrise de la réglementation, barrières réglementaires

La participation à une procédure d'appel d'offres comporte des coûts généralement irrécupérables et qui peuvent être élevés : Florence Naegelen et Michel Mougeot rappèlent⁶ ainsi que ces coûts peuvent atteindre, dans certains secteurs de l'Union Européenne, jusqu'à 10% de la valeur du marché. Ces coûts sont liés à la nécessité, pour le soumissionnaire, (1) de maintenir une capacité de réponse aux appels d'offres (personnel spécialisé, matériel spécifique aux marchés publics, etc.), (2) de collecter et de traiter l'information nécessaire à la réponse de l'appel d'offres, et (3) de réaliser les dépenses administratives en vue de la soumission. Un coût supplémentaire (4) peut être considéré du fait des délais de règlement, parfois très importants, et qui pèsent sur la trésorerie des entreprises attributaires.

Les **expériences internationales** montrent que pour la majorité des marchés publics, l'existence de ces coûts a contribué à l'émergence de situations d'oligopoles. Ainsi, seuls certains soumissionnaires habitués aux marchés publics parviennent à s'imposer en profitant d'effets d'échelle en terme de préparation des réponses aux appels d'offres.

Un logique similaire peut-être constatée sur les aspects réglementaires : le niveau de complexité de la réglementation, la méconnaissance du fonctionnement pratique d'un marché ou du comportement d'un acheteur donné (par exemple, cas d'un acheteur habitué à moduler le calendrier de l'intervention au travers d'ordres d'arrêt) mènent nombre de soumissionnaires à considérer le marché comme étant trop risqué et à renoncer par conséquent d'y participer.

Les barrières à l'entrée dans le cadre des marchés publics au Maroc sont détaillées dans le deuxième volet de cette étude.

4. Absence d'attractivité des marchés

L'expérience montre que le nombre de concurrents pour un marché peut être nul ou très réduit. Ce phénomène a des causes multiples et peut notamment découler de l'un des trois cas présentés ci-dessus (entente, collusion, barrières à l'entrée). Dans cette étude, afin de ne pas superposer cette situation avec les antérieures, le manque d'attractivité sera essentiellement imputé à la résultante de cahiers des charges peu réalistes ou donnant le sentiment au prestataire de faire face à un marché trop risqué. Ceci peut être le cas lorsque les conditions de réalisation sont trop exigeantes par rapport aux pratiques habituellement pratiquées par la profession ou lorsque ces dernières sont moins favorables que pour les appels d'offres habituellement passés par les autres administrations.

L'analyse du décret n°2-06-388 du 16 moharrem 1428 (5 février 2007) et des textes réglementaires complémentaires a été menée en gardant ces quatre situations à l'esprit, et en essayant d'identifier les dispositions qui peuvent favoriser l'émergence de ces dernières au cours du cycle de vie d'un marché.

⁶ F. Naegelen, M. Mougeot, Les marchés publics - Règles, Stratégies, Politiques (1993)

⁷ Voir chapitre 3.B Analyse des soumissions et volet II de l'Étude

c. Analyse du cycle de vie d'un marché public

Les éléments suivants mettent en évidence les principales spécificités des marchés en fonction des grandes étapes de la vie du marché :



Forces de la réglementation (en termes de concurrenciabilité)

- Existence d'un **programme prévisionnel** destiné à donner aux soumissionnaires une visibilité du contenu de la commande publique (art. 87 et art. 76)

Faiblesses de la réglementation (en termes de concurrentiabilité)

- Absence de précisions sur le contenu du programme prévisionnel** (ex : objet de l'appel à la concurrence ; période prévisionnelle de publication de l'avis ; nature de la prestation ; mode de passation envisagé)
- Absence de sanctions en cas de non publication du programme prévisionnel** (ou de bonus en cas de publication)

Évolutions contenues dans le projet de décret de novembre 2010

- (art 14) : précisions sur le contenu du programme prévisionnel
- En revanche, le projet de décret ne fait référence à aucune conséquence (sanction ou bonus) en cas de non publication du programme prévisionnel

Enjeux en termes de concurrence

L'absence de sanction en cas de non publication du programme prévisionnel risque d'atténuer fortement les effets positifs en termes de visibilité de la commande publique. Ainsi les évolutions risquent d'avoir peu d'impact sur la concurrence



Forces de la réglementation (en termes de concurrentiabilité)

- Principes de base visant à favoriser la concurrence :
- Obligation de mener la **définition des besoins et l'estimation du coût des prestations et des délais avant tout appel à la concurrence** ou toute négociation (art. 4)
- **Interdiction de faire référence à un prestataire en particulier** (marque, appellation, brevet, etc.) dans les spécifications (art. 4)

Faiblesses de la réglementation (en termes de concurrentiabilité)

- Absence de **précisions sur la manière dont doit être réalisée la définition des besoins**, l'estimation des coûts de la prestation et les délais de réalisation. Pas de système de recours à des compétences extérieures lorsque l'administration ne dispose pas de compétences suffisantes
- Absence de **CCAG pour les marchés de fournitures**
- Absence de précisions de l'article 18 sur les **critères de d'estimation de choix et de classement des offres** (absence de critères par nature de marché, absence de règles de pondération ou de hiérarchisation des critères)

Évolutions contenues dans le projet de décret de novembre 2010

- L'article 158 prévoit, pour les marchés d'études uniquement, la possibilité d'inclure une phase préliminaire « de définition » pour déterminer les buts à atteindre, les techniques à utiliser ou les moyens à mettre en oeuvre
- L'article 172 prévoit la possibilité de saisir le maître d'ouvrage si le dossier d'appel à la concurrence contient des clauses discriminatoires ou des conditions disproportionnées par rapport à l'objet du marché. Néanmoins, les délais spécifiés et le caractère non contraignant des dispositions prévues vident l'article de sa substance
- L'article 18, l'article 48 et l'article 158 proposent des critères d'admissibilité détaillés par nature de marché

Enjeux en termes de concurrence

- **Pour définir leur besoin, les administrations doivent disposer de compétences qualifiées. Dans le cas contraire, des travers pouvant mener à des situations anticoncurrentielles peuvent être attendus**
- **La problématique de la définition des critères de choix et de classement des offres est fortement améliorée par le projet de décret, ce qui impacte de manière directe et positive la concurrentiabilité**



Forces de la réglementation (en termes de concurrentiabilité)

- L'existence du **système de qualification et de classification** facilite, d'un point de vue théorique, l'accès aux marchés, en simplifiant les procédures, et en garantissant l'égalité de traitement de toute entreprise disposant de l'agrément
- Sauf exception, toute entreprise non marocaine peut soumissionner aux appels d'offres lancés par l'administration marocaine

Faiblesses de la réglementation (en termes de concurrentiabilité)

- L'article 18, relatif aux critères inclus dans le règlement de consultation en vue du choix de classement des offres, ouvre la **possibilité à l'élaboration de critères trop précis limitant la concurrence**
- Le nombre et la nature des **pièces exigées pour les dossiers administratifs et techniques** (art. 23 ss) peuvent demander un investissement de temps non négligeable pour les soumissionnaires (→ coût du ticket d'entrée)
- Le **dossier additif** (art. 23 ss) est fortement soumis à la subjectivité du maître d'ouvrage. Il peut être une porte ouverte à l'exigence d'éléments discriminants
- Les **laboratoires universitaires** ne peuvent se constituer eux-mêmes candidats à un marché (frein à la concurrence et à l'apport de solutions innovantes)
- L'existence de lourdes **garanties financières** (art. 25) (cautionnement, garantie de retenue) sont une barrière à l'entrée pour les petits soumissionnaires
- **L'appel d'offre avec présélection** (art. 50) présente un risque de réduction du champ de la concurrence, puisqu'il permet de ne pas prévoir de critères d'appréciation des capacités techniques et financières des concurrents

Évolutions contenues dans le projet de décret de novembre 2010

- Simplification des conditions de participation (art. 24 et 25) (attestation fiscale, CNSS, registre du commerce exigible uniquement au concurrent à qui l'administration envisage d'attribuer le marché)
- Évolution substantielle des conditions de participation des groupements (art. 160) : **le projet de décret se montre nettement plus restrictif, en exigeant à chaque membre du groupement solidaire de produire individuellement les attestations de réalisation requises (à perte de l'examen des capacités de manière complémentaire et cumulative)**
- Possibilité de soumission des laboratoires publics (art. 25). Les laboratoires universitaires restent néanmoins exclus d'une participation directe aux marchés publics

Enjeux en termes de concurrence

- **Certains acteurs (laboratoires, petites entreprises) demeurent en marge des marchés**
- **L'accès est difficile pour les nouveaux entrants du fait de l'accès aux références**
- **L'évolution apportée par le projet de décret sur les groupements solidaires est un point négatif en termes de concurrence**

**Forces de la réglementation
(en termes de concurrentiabilité)**

- Des **délais de publication** en ligne avec les standards internationaux (art. 16 ss et art 20 ss.)
- Un **portail des marchés publics** (prévu dans l'exposé des motifs du décret), qui renforce la visibilité des appels d'offres
- Une **ouverture des plis en deux étapes** (offre technique puis financière) qui permet d'avoir une appréciation de l'offre technique plus neutre (art. 34 ss.)
- Un **fonctionnement collectif de la commission d'appel d'offres**, ce qui réduit les possibilités de favoritisme (art. 34 ss.)
- L'**archivage des éléments ayant été à l'origine de l'élimination des concurrents pendant cinq ans** (art. 45), ce qui permet de faciliter les contrôles, de garantir une traçabilité des décisions de la Commission et offre un point de prise aux éventuels recours

**Faiblesses de la réglementation
(en termes de concurrentiabilité)**

- Le **caractère très formel de la procédure** d'ouverture des plis (art 34.) peut mener à l'éviction de concurrents pour des raisons dérisoires
- L'**absence de normalisation des règlements de consultation** (critères et règles d'évaluation des offres) facilite l'émergence de favoritismes
- L'**absence d'orientations pour le choix du mode de passation** et l'absence de possibilité de recours vis-à-vis de ce choix
- La relative facilité de nommer des **personnes habilitées** à passer des bons de commande (art. 75) favorise le fractionnement de la dépense publique
- La **limite de 200'000 DHS** pour les bons de commande (art. 75) s'applique de manière indifférenciée à toutes les administrations, quelles que soient leur nature ou leur taille
- Le **mécanisme de recours** (art. 47 et art. 95) privilégie la voie hiérarchique (ministre concerné) et ne garantit pas l'indépendance du système. De plus, l'avis de la Commission des marchés est consultatif
- La rédaction de l'article 72 (**marchés négociés**) est relativement générale et ne souligne pas assez le caractère exceptionnel de cette mesure
- L'article 42 (**marchés infructueux**) laisse une marge d'appréciation importante au maître d'ouvrage, ce qui facilite le recours aux marchés négociés

Évolutions contenues dans le projet de décret de novembre 2010

- L'article 18, l'article 48 et l'article 158 du projet de décret proposent des critères d'admissibilité détaillés par nature de marché et précisent les **critères de choix des offres**
- Le projet de décret **limite les dépenses par voie de bons de commande à l'ordonnateur et au sous-ordonnateur** et requiert l'élaboration d'une note du maître d'ouvrage en cas d'impossibilité ou d'incompatibilité à produire trois devis contradictoires (la possibilité de désigner des personnes habilitées à engager les dépenses par bons de commande demeure pour la seule administration de la défense nationale)
- Le projet de décret propose des dispositions permettant de clarifier et simplifier les **modalités d'appréciation des offres excessivement basses ou élevées**. En revanche, il ne propose pas de disposition nouvelle concernant la manière dont est réalisée et communiquée l'estimation
- Le projet de décret prévoit des dispositions visant à **faciliter les recours** (saisie directe de la Commission des marchés). Néanmoins, l'**avis de cette dernière demeure consultatif**, réduisant significativement l'efficacité de la procédure de recours
- Il **apparaît nécessaire de définir des sanctions et de mettre en place des mécanismes favorisant l'application effective de ces sanctions**. Un cadre réglementaire plus coercitif doit accompagner le projet de décret

**Enjeux en termes
de concurrence**

- Malgré une vraie modernité de la réglementation, la procédure maintient un nombre important de formalismes pouvant mener à des biais de la concurrence
- L'efficacité du système de recours demeure limitée
- L'absence de sanctions favorise les comportements opportunistes. Les carences du cadre coercitif constituent ainsi le principal point faible de la réglementation

**Forces de la réglementation
(en termes de concurrentiabilité)**

- **Délai de règlement** de 90 jours à partir de la constatation de l'attestation de service fait (au-delà de ces délais, l'administration est tenue de verser des intérêts moratoires à l'attributaire)

**Faiblesses de la réglementation
(en termes de concurrentiabilité)**

- La réglementation ne prévoit pas de **délais pour attester le service fait**
- La réglementation ne prévoit pas de dispositions particulières visant à prévenir les dérapages de l'exécution du marché, notamment en ce qui concerne les délais et la qualité de la prestation
- Le contenu et les destinataires des **rapports d'audits** ne sont pas précisés (art. 92). De plus, des sanctions ne sont pas définies. Ces éléments dépeignent la réglementation de son caractère dissuasif

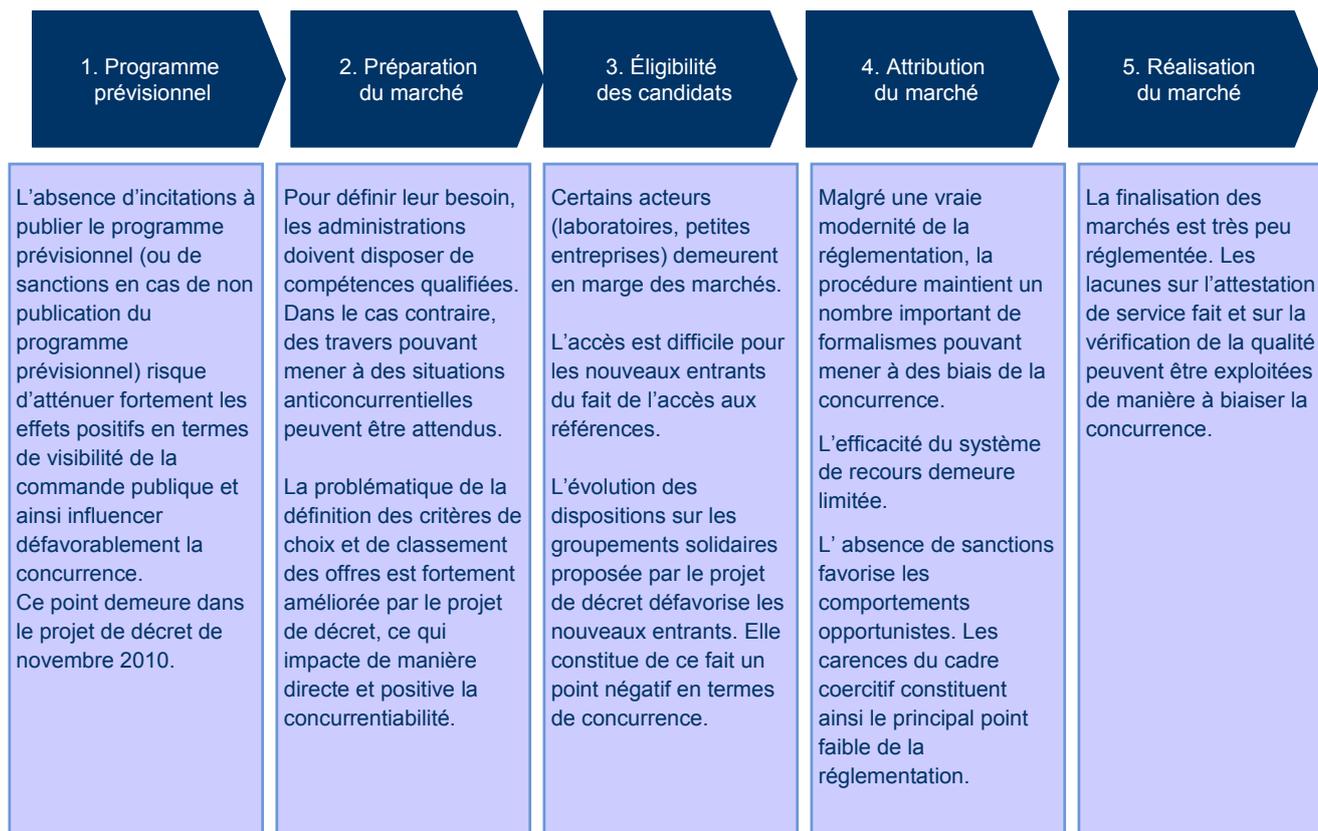
Évolutions contenues dans le projet de décret de novembre 2010

- Le projet de décret précise, à travers son article 168, le **contenu des contrôles et des audits**. En revanche, il ne contient pas de précisions quant à l'utilisation des rapports produits.
- Le projet de décret reste par ailleurs centré sur la passation du marché et n'inclut pas de nouvelles dispositions relatives au suivi de leur exécution.

**Enjeux en termes
de concurrence**

**La finalisation des marchés est très peu réglementée...
...et ces lacunes peuvent être exploitées de manière à biaiser la concurrence**

Synthèse de l'analyse du cycle de vie d'un marché public



De manière globale, il est important de relever que si la réglementation couvre de manière détaillée les phases correspondant à la passation et à l'attribution du marché (phases 3 et 4), elle manque souvent de précision sur les phases amont (phase 1 et 2, correspondant au programme prévisionnel, à la définition des besoins et à la préparation du marché) et aval (phase 5, relative au suivi de l'exécution, à la réception et à l'ordonnancement). Le titre du décret illustre bien ce propos : en effet, ce dernier n'est pas un décret « *relatif aux marchés publics* », mais bien un décret « **fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle** ».

2. Structure de l'offre et de la demande

A. Administrations publiques représentatives de l'offre pour les marchés publics

Cette étude a pour objectif d'obtenir une image d'ensemble de la concurrence dans les marchés publics et, surtout, une bonne compréhension des mécanismes limitant la concurrence dans le secteur. Il ne s'agit donc pas d'une analyse statistique exhaustive mais bien d'un diagnostic général se concentrant sur les points d'intérêt.

L'étude se focalisera sur certains ordonnateurs, de manière à :

- Sélectionner des ordonnateurs ayant des volumes importants de dépenses (sur la base des dépenses d'investissement et de fonctionnement hors personnel)
- Sélectionner des ordonnateurs susceptibles de faire appel en abondance à des marchés de natures différentes (travaux, fournitures, services)
- Sélectionner des ordonnateurs de natures différentes (départements ministériels, communes urbaines, communes rurales a minima)

Au vu des données collectées, et après avis de M. le Président du Conseil de la Concurrence, il a été décidé de conduire l'étude sur les ministères suivants :

- **Ministère de l'Équipement et des transports**

Il s'agit du 3ème plus poste en termes de crédits d'investissement. Ce ministère est par ailleurs susceptible, par la nature de ses attributions, de faire appel à un grand nombre de prestations de travaux et de prestations d'études.

Entre 2006 et 2009, le ministère de l'Équipement et des transports a passé en moyenne 1670 marchés par an, pour un montant annuel moyen de 12 420 millions de Dhs.

89,4% du montant total des appels d'offres ont fait l'objet d'appels d'offres ouverts, pour 98% en nombre.

- **Ministère de l'Agriculture et de la pêche maritime**

Il s'agit du 4ème poste en termes de crédits d'investissement, quasiment au même niveau que le ministère de l'Équipement et des transports. De plus, ce ministère constitue le 3ème poste en termes de dépenses de matériel et dépenses diverses, derrière l'administration de la Défense Nationale et de l'Education Nationale, mais bien au-delà des autres ministères).

Entre 2006 et 2009, le ministère de l'Agriculture et de la pêche maritime a passé en moyenne 950 marchés par an, pour un montant annuel moyen de 2 040 millions de Dhs.

86,8% du montant total des appels d'offres ont fait l'objet d'appels d'offres ouverts, pour 96% en nombre.

- **Ministère de l'Énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement**

Il s'agit du 6ème poste en termes de crédits d'investissement, derrière le ministère de la Défense nationale. De plus, ce ministère constitue le 5ème poste en termes de dépenses de matériel et dépenses diverses, devant le ministère de l'Équipement et des transports.

Entre 2006 et 2009, le ministère de l'Énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement a passé 92 marchés par an, pour un montant annuel moyen de 212 millions de Dhs.

98% du montant total des appels d'offres a fait l'objet d'appels d'offres ouverts, pour 99% en nombre.

Para ailleurs, les données collectées permettent d'apprécier également les chiffres clés relatifs au :

- **Ministère de la Santé**

Le ministère de la Santé se caractérise par l'importance du volume de ses dépenses en fournitures (notamment du fait des fournitures médicales). Il constitue à cet égard un ministère intéressant à inclure dans le cadre de cette étude.

Entre 2006 et 2009, le ministère de la Santé a passé en moyenne 1 440 marchés par an, pour un montant annuel moyen de 5 053 millions de Dhs.

95,9% du montant total des appels d'offres ont fait l'objet d'appels d'offres ouverts, pour 95% en nombre.

Enfin, trois communes ont été incluses dans le périmètre de l'étude :

- **Commune urbaine de Casablanca**

La Commune urbaine de Casablanca constitue la 1ère collectivité locale en termes de dépenses en fonctionnement et investissement en 2005.

- **Commune urbaine de Rabat**

La Commune urbaine de Rabat est la ville la plus importante de la région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, la 2ème région en termes de dépenses en fonctionnement et investissement en 2005.

- **Commune rurale de Sidi Yahya Zaër**

Cette commune rurale fait partie de la région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, la 2ème région en termes de dépenses en fonctionnement et investissement en 2005. Elle se situe dans un axe en fort développement. Il semble donc intéressant de pouvoir analyser les marchés publics conclus dans la période récente.

B. Analyse des marchés passés au cours des 4 dernières années

a. Marchés passés par les départements ministériels

L'analyse des marchés passés au cours des quatre dernières années (période du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2009) a porté sur des données globales de quatre départements ministériels (Équipement et transports, Agriculture et pêche, Énergie et mines, Santé). Afin de garantir l'homogénéité de ces données, elles ont été directement collectées auprès de la Trésorerie Générale du Royaume.

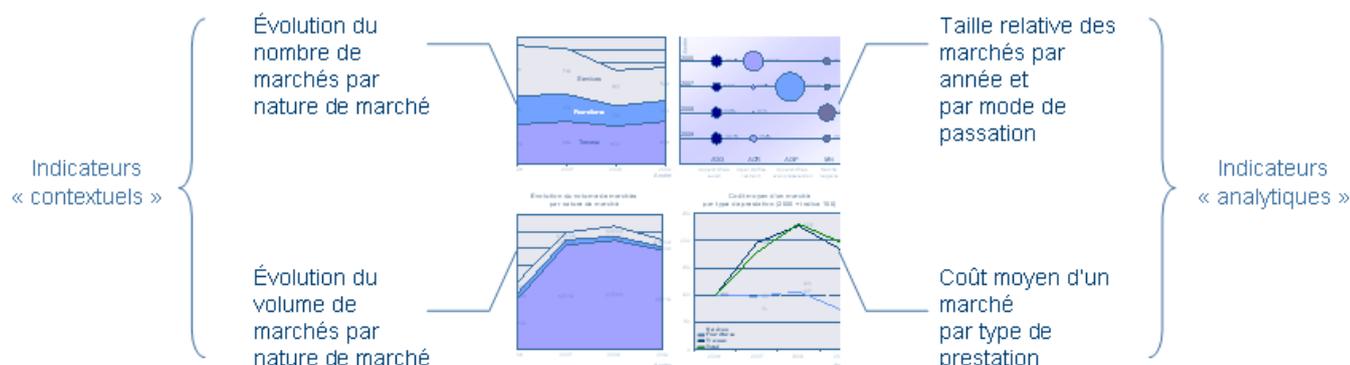
Ces données regroupent :

- Le nombre de marchés passés par mode de passation (appels d'offres ouvert, appel d'offres restreint, appel d'offres avec présélection, marché négocié)
- Le nombre de marchés passés par type de marché (travaux, fournitures, services)

Un premier aperçu de ces données met en évidence une forte prépondérance des marchés passés selon la modalité de l'appel d'offres ouvert.

	Pourcentage des appels d'offres ouvert, en nombre de marchés	Pourcentage des appels d'offres ouvert, en montant des marchés
Ministère de l'Équipement et transports	98%	89,4%
Ministère de l'Agriculture et de la pêche	96%	86,8%
Ministère de l'Énergie et des mines	98%	99%
Ministère de la Santé	95,9%	95%

Une analyse plus approfondie a été menée afin de nuancer cette vision. Deux indicateurs « contextuels » et deux indicateurs « analytiques » ont été définis :



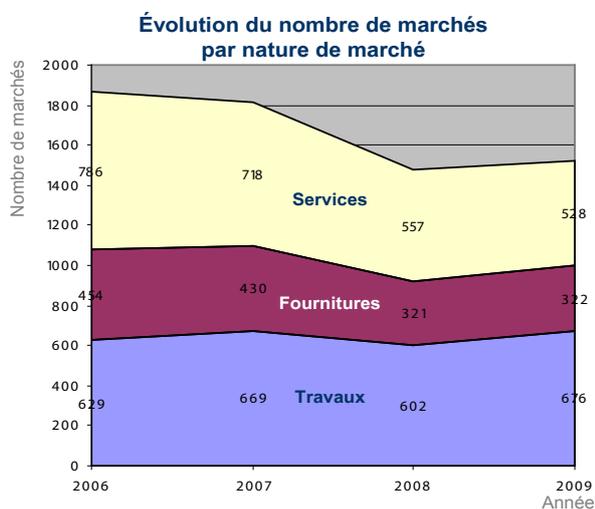
Ces indicateurs, en permettant d'effectuer des comparaisons sur la taille relative des différents types de marché et sur l'évolution du coût des prestations, mettent en évidence les distorsions des marchés.

Les pages suivantes présentent ces indicateurs pour chaque département ministériel, suivis d'une analyse globale de ces derniers.

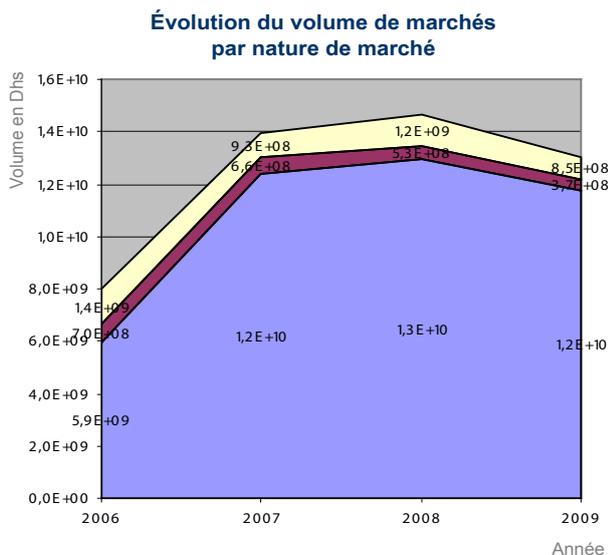
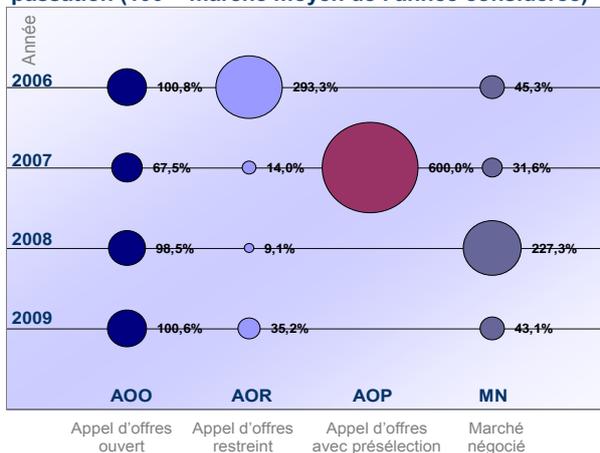
Évolution globale 2006-2009

i. Nombre, formes et montants des marchés : ministère de l'Équipement et des Transports

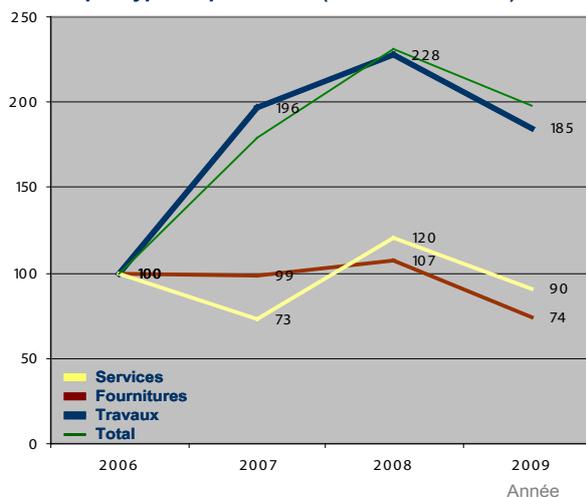
Ministère de l'Équipement et des Transports



Taille relative des marchés, par année et par mode de passation (100 = marché moyen de l'année considérée)



Coût moyen d'un marché par type de prestation (2006 = indice 100)



Travaux

- 5 926 MDhs @ 11 783 MDhs
- 629 marchés @ 676 marchés
- $i = 100 @ i = 185$
(coût moyen du marché)

Fournitures

- 700 MDhs @ 367 MDhs
- 454 marchés @ 322 marchés
- $i = 100 @ i = 74$

Services

- 1 402 MDhs @ 851 MDhs
- 786 marchés @ 528 marchés
- $i = 100 @ i = 90$

Commentaires

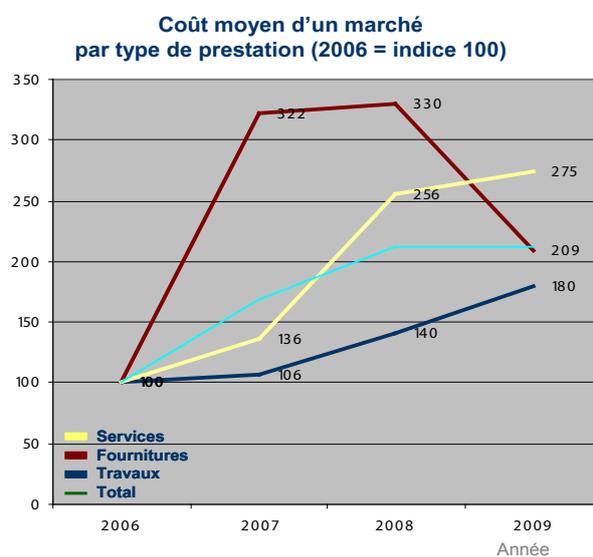
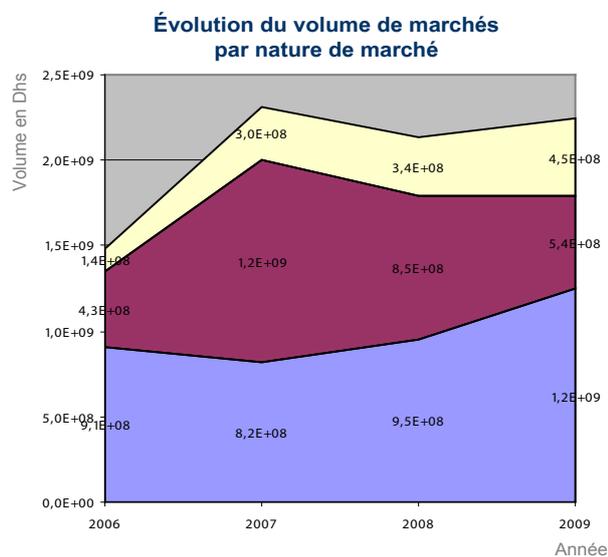
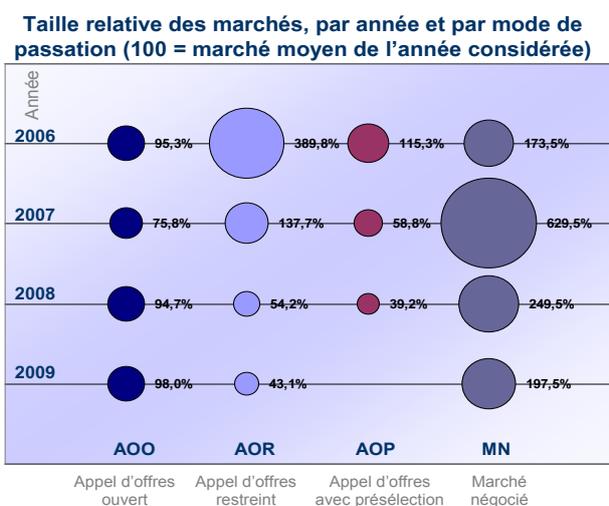
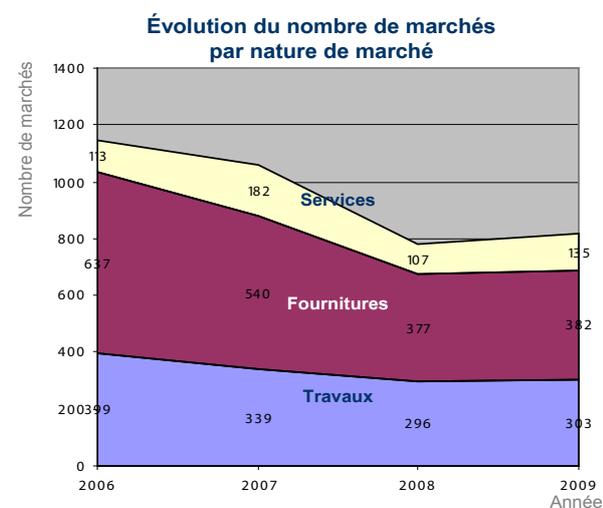
- Sur la première période considérée (2006 et 2007), la taille relative des marchés passés par des modalités moins concurrentielles est importante.
- Comme pour toutes les administrations analysées, l'indice de coût moyen des marchés de travaux double entre 2006 et 2009.

Source des données : Trésorerie Générale du Royaume, 2010

Évolution globale 2006-2009

ii. Nombre, formes et montants des marchés : ministère de l'Agriculture et de la pêche

Ministère de l'Agriculture et de la pêche



Travaux

- 913 MDhs @ 1°246 MDhs
- 399 marchés @ 303 marchés
- $i = 100 @ i = 180$
(coût moyen du marché)

Fournitures

- 433 MDhs @ 542 MDhs
- 637 marchés @ 382 marchés
- $i = 100 @ i = 209$

Services

- 139 MDhs @ 455 MDhs
- 113 marchés @ 135 marchés
- $i = 100 @ i = 275$

Commentaires

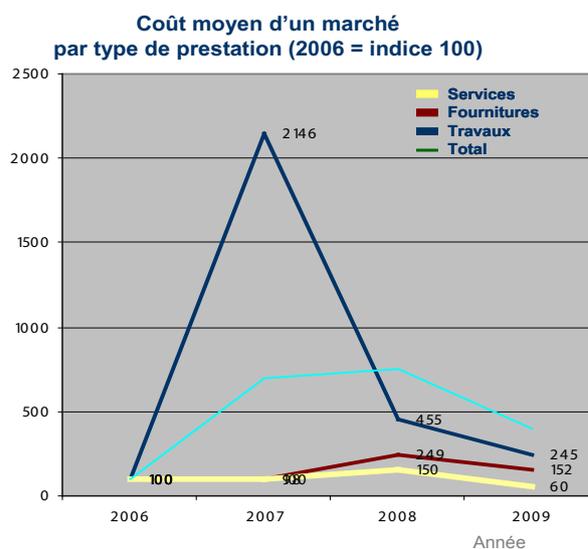
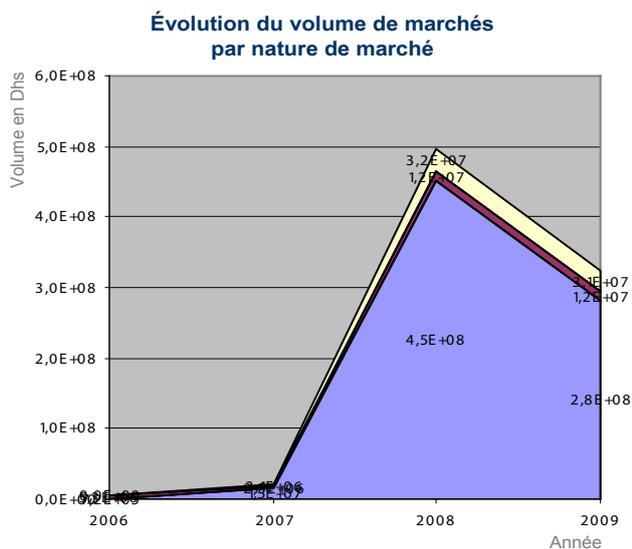
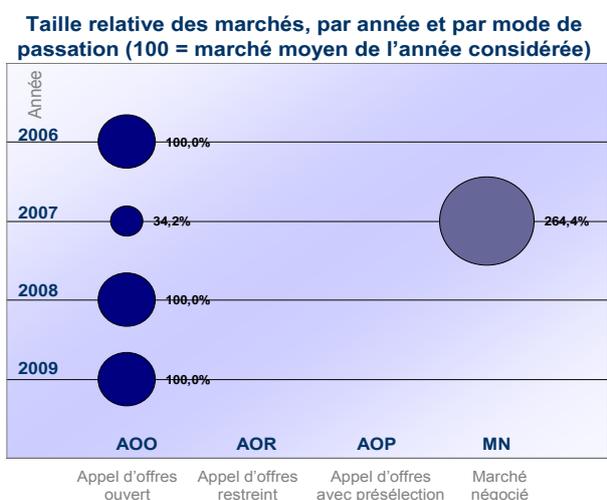
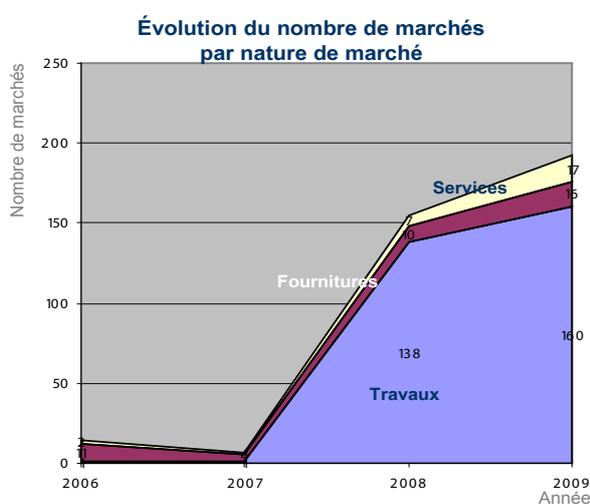
- La taille des marchés négociés est systématiquement supérieure à celle des autres marchés sur l'ensemble de la période considérée.
- Le prix des fournitures augmente fortement et ponctuellement en 2007. Cette évolution peut être due à des facteurs conjoncturels.
- L'évolution de l'indice de coût moyen des marchés met en évidence une très forte augmentation du coût des marchés de services.

Source des données : Trésorerie Générale du Royaume, 2010

Évolution globale 2006-2009

iii. Nombre, formes et montants des marchés : ministère de l'Énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement

Ministère de l'Énergie et des mines



<i>Travaux</i>	<i>Fournitures</i>	<i>Services</i>
<ul style="list-style-type: none"> • 0,7 MDhs ® 282 MDhs • 1 marché ® 160 marchés • i = 100 ® i = 245 (coût moyen du marché) 	<ul style="list-style-type: none"> • 5,2 MDhs ® 11,7 MDhs • 11 marchés ® 16 marchés • i = 100 ® i = 152 	<ul style="list-style-type: none"> • 5,2 MDhs ® 11,7 MDhs • 11 marchés ® 16 marchés • i = 100 ® i = 152

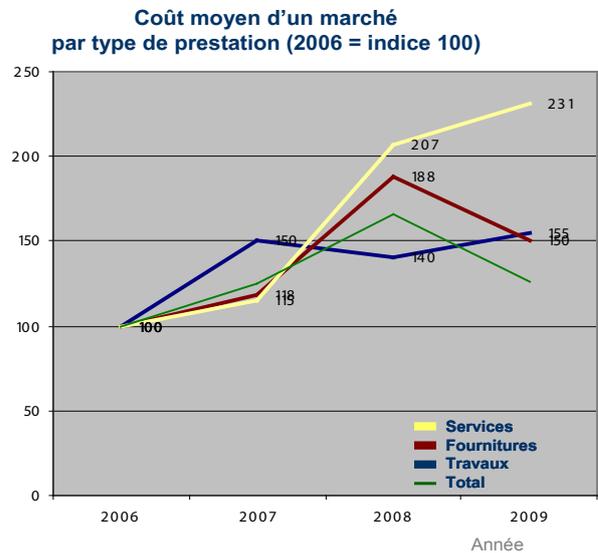
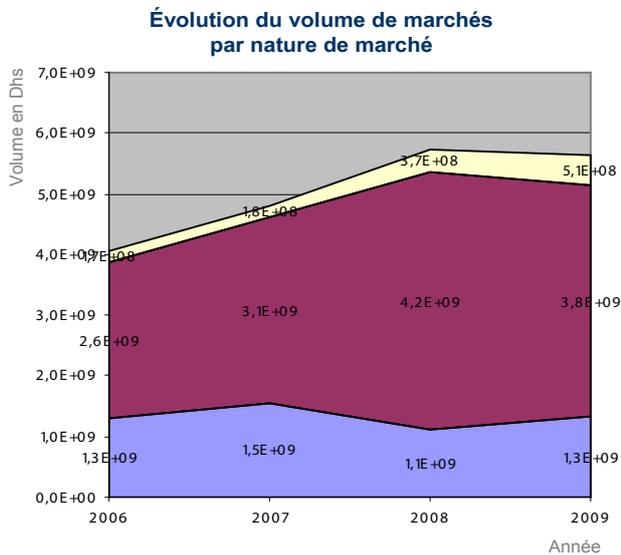
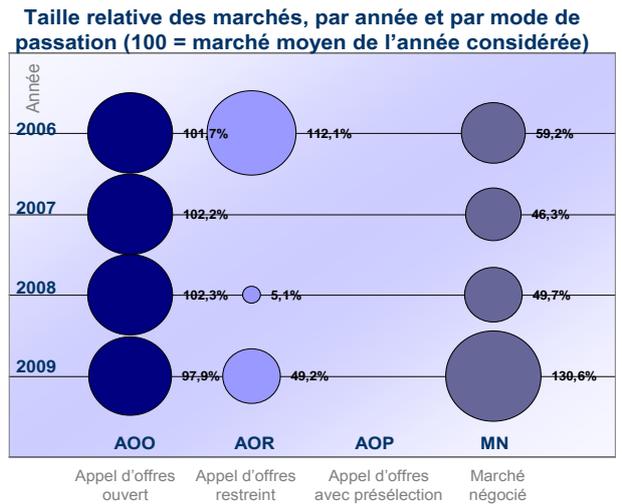
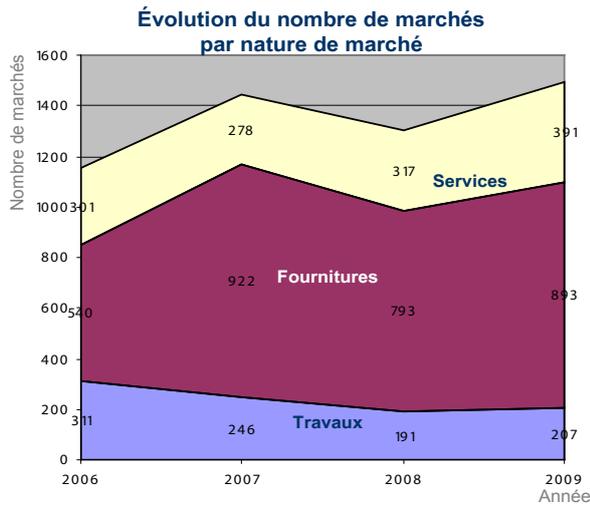
Commentaires :

- Le saut relevé par ces données à partir de 2008 est dû à l'évolution du périmètre du ministère, qui passe de ministère de l'Énergie et des mines à ministère de l'Énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement.
- Le pic relevé par l'indice du coût moyen des marchés de travaux en 2007 correspond à un seul marché, qui a représenté à lui seul 74% des montants attribués aux marchés publics. Ce marché a été attribué par marché négocié.

Source des données : Trésorerie Générale du Royaume, 2010

iv. Nombre, formes et montants des marchés : ministère de la Santé

Ministère de la Santé



Évolution globale 2006-2009

<i>Travaux</i>	<i>Fournitures</i>	<i>Services</i>
<ul style="list-style-type: none"> • 1300 MDhs ® 1300 MDhs • 311 marchés ® 207 marchés • $i = 100$ ® $i = 155$ (coût moyen du marché) 	<ul style="list-style-type: none"> • 2600 MDhs ® 3800 MDhs • 540 marchés ® 893 marchés • $i = 100$ ® $i = 150$ 	<ul style="list-style-type: none"> • 170 MDhs ® 510 MDhs • 301 marchés ® 391 marchés • $i = 100$ ® $i = 231$

Commentaires

L'évolution de l'indice de coût moyen des marchés met en évidence une très forte augmentation du coût des marchés de services.

Source des données : Trésorerie Générale du Royaume, 2010

V. Commentaires généraux relatifs à la passation des marchés par les départements ministériels

• Modes de passation :

- Les modes de passation réduisant la concurrence sont inférieurs en nombre aux appels d'offre ouverts, mais ils tendent à concerner des marchés aux volumes plus importants :
 - Pour le ministère de l'Agriculture, leurs montants représentent entre 2 et 7 fois le montant des appels d'offres ouverts ;
 - Cela survient ponctuellement pour le ministère de l'Équipement et pour le ministère de la Santé ;
 - Un des deux marchés négociés passés par le ministère de l'Énergie est 17 fois supérieur aux marchés moyens passés par le ministère (situation exceptionnelle).

• Marchés de travaux :

- Les montants totaux ont connu une **croissance significative** pour un nombre de marchés relativement stable :
 - Augmentation des dépenses de 200% pour l'Équipement et de 136% pour l'Agriculture ;
 - Stabilité des dépenses stable pour la Santé malgré une baisse de 30% du nombre de marchés.
- **L'indice de coût moyen des marchés de travaux a doublé** entre 2006 et 2009
 - Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer cette évolution :
 - Une augmentation générale du prix des prestations,
 - Un rehaussement du seuil d'élimination technique suite à l'entrée en vigueur du décret de 2007 (l'augmentation du coût étant ainsi le prix dû à l'augmentation de la qualité)
 - Impact d'une situation d'oligopole antérieure

• Marchés de fournitures :

- Le nombre et la taille des marchés peuvent également **varier de manière importante en fonction de l'actualité** et des politiques propres à chaque secteur (aléas climatiques influant sur l'agriculture, prévention de la grippe A, etc.) :
 - Diminution du volume des dépenses pour le Ministère de l'Équipement (diminution de 48%) ;
 - Augmentation des dépenses pour le ministère de l'Agriculture (+125%) et pour le ministère de la Santé (+146%).
- **La nature particulière de certaines de ces fournitures relève de marchés à taille réduite.** Il en va ainsi des cartes géologiques commandées par le ministère de l'Énergie et des mines : le nombre de prestataire est réduit et les exigences de références et d'attestations ont pour effet de fermer le marché aux prestataires nationaux, malgré leur expérience sur des prestations à plus petite échelle.

• Marchés de services :

- Les données collectées montrent des **cas contrastés** sur la période 2006 - 2009 :
 - Diminution du volume des dépenses pour le Ministère de l'Équipement (diminution des dépenses de 39%) ;

- Augmentation des dépenses pour le ministère de l'Agriculture (+327%) et pour le ministère de la Santé (+300%).
- Le cas des **marchés d'études et de maîtrise d'œuvre** est particulier : en effet ces prestations peuvent être de tailles et de natures très différentes en fonction de l'agenda propre à chaque administration (définition d'une nouvelle stratégie, évolution de l'organisation interne, projets informatiques, etc.).
- Par ailleurs, du fait de leur nature souvent complexe, **ces prestations ne sont pas attribuées selon la règle du moins-disant**. Le risque de situations de non-concurrence liées à des favoritismes de la part des administrations est ainsi plus élevé que pour d'autres marchés. Le cas de certaines études classées sans suite est pointé du doigt par nos interlocuteurs, qui suggèrent notamment un meilleur suivi du devenir des recommandations de ces études.

b. Marchés passés par les collectivités locales

Les données ci-dessous permettent d'avoir un aperçu des marchés publics passés par les collectivités de Casablanca et de Sidi Yahya Zaërs. L'échantillon disponible concerne l'année 2009 (Casablanca) et 2010 (Sidi Yahya Zaërs). Il permet de relever les modalités de passation (appel d'offres ouvert, bons de commande) et le poids de chaque nature de marché (travaux, fournitures, services

i. Commune urbaine de Casablanca

- Chiffres clés

	Nombre		Montant	
Appels d'offres non infructueux	125	100%	374 243 705	100%
Travaux	63	50%	334 628 385	89%
Fournitures	60	48%	38 525 480	10%
Services	2	2%	1 089 840	<1%
Bons de commande	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible

(Source : Commune Urbaine de Casablanca, 2010. Période du 1er janv. 2009 au 31 déc. 2009)

- Depuis 2007, la Commune urbaine de Casablanca n'utilise que la modalité d'appels d'offres ouverts pour ses marchés principaux. Elle fait toutefois aussi appel à des bons de commande dans les limites fixées par la réglementation.
- Les données disponibles montrent un nombre particulièrement faible de marchés de services, ce qui peut laisser supposer que la majeure partie de ces derniers est réalisée par voie de bons de commande. Il en ressort une question importante en termes de concurrentiabilité.
- Le poids des marchés de travaux (89% des marchés en montant) doit mener à regarder dans le détail ces derniers. Ce point est abordé dans le chapitre suivant (Analyse des soumissionnaires) ainsi que dans le volet II de l'étude, au cours de l'étude de degré de concentration des marchés.

ii. Commune rurale de Sidi Yahya Zaër

▪ Chiffres clés

	Nombre		Montant	
Appels d'offres	2	100%	3 475 266	100%
Travaux	1	50%	493 914	14%
Fournitures	1	50%	2981352	86%
Services	0	0%	0	0%
Bons de commande	86	100%	5 156 566	100%
Travaux	7	8%	436637	8%
Fournitures	56	65%	4162657	81%
Services	23	27%	557272	11%

(source : TGR, 2010. Période du 1er janvier 2010 au 16 décembre 2010)

- Représentant une situation répandue au sein des communes rurales du Royaume, la Commune de Sidi Yahya Zaër ne passe des marchés que de manière exceptionnelle. Ainsi, en 2010, seul un marché de travaux et un marché de fournitures ont été passés. L'essentiel du budget consacré à l'achat public fait l'objet de bons de commande. Cette pratique est tacitement encouragée par l'administration de tutelle dans un souci de simplifier l'administration quotidienne.
- Le seul marché de taille importante passé dans une période récente – un marché de travaux de 8,6 millions de Dhs relatif à l'électrification de la commune – a été conduit, tant pour sa préparation que pour le suivi de sa réalisation en lien avec l'Office National de l'Electricité, de manière à assurer la mise à disposition des compétences techniques.
- En termes de concurrence, deux points majeurs sont soulevés :

1. Faible concurrence liée au fractionnement de la dépense publique et à l'utilisation des bons de commande. *Dans la situation actuelle, la limite de 200 000 Dhs par ordonnateur, par nature de dépense et par année budgétaire permet à une commune de la taille de Sidi Yahya Zaër de traiter l'essentiel de ses dépenses par voie de bons de commande, en recourant, lorsque cela est nécessaire, à un fractionnement de la dépense publique. La pratique a montré que la concurrence est souvent faussée lors du recours aux bons de commande. Néanmoins, cette situation permet l'accès des marchés publics à certains types d'entreprises – en particulier les petites PME locales. Ces dernières sont ainsi susceptibles de bénéficier d'un accès simplifié à la commande publique et d'acquérir de l'expérience et des références en vue de participer à des marchés ultérieurs.*

Sans remettre en cause les effets pervers liés à une absence de concurrence (augmentation des prix, limitation des incitations à l'innovation et à la qualité, frein au développement d'autres entreprises) il conviendra, dans le deuxième volet de ce rapport, de chercher à savoir si les entreprises favorisées se « complaisent » dans cette niche ou l'utilisent comme « tremplin » pour accéder au reste de la demande publique.

2. Déséquilibre de la relation avec les grands prestataires.

L'ampleur des marchés passés par les communes rurales étant souvent limitée, ces dernières se trouvent régulièrement en difficulté de susciter une concurrence satisfaisante.

Cette situation est renforcée par leur manque de compétences techniques, notamment au moment de la préparation des documents de consultation et lors de la réception des prestations. Les entreprises sont alors tentées d'exploiter cette faille en proposant leur concours pour rédiger un cahier des charges et un règlement de consultation à leur avantage.

De même, le marché réalisé, l'administration peine à vérifier la qualité de la prestation, pénalisant de ce fait la concurrence.

Cette situation de non concurrence est particulièrement défavorable à l'administration, qui se trouve en situation de forte dépendance de ses fournisseurs.

C. Critères d'éviction et critères de sélection

Les critères de sélection des candidats sont définis par le règlement de consultation de chaque appel d'offres. L'article 18 du décret du n°2-06-388 du 16 moharrem 1428 (5 février 2007) définit un ensemble de critères types, qui peut être complété en fonction de l'objet du marché, notamment au travers d'échantillons.

Les questionnaires renseignés par les ordonnateurs mettent en évidence deux causes principales d'éviction des soumissionnaires (qualifiée comme étant des causes rencontrées « souvent ») :

1. **Le manque d'expérience du prestataire**
2. **Le manque d'adéquation des profils présentés avec la demande de l'administration**

L'administration se situe ainsi dans une logique de forte aversion au risque, en favorisant très fortement les entreprises « ayant réalisé leurs preuves », en particulier lors de prestations avec des administrations semblables.

Une analyse de 30 règlements de consultation montre ainsi que lorsque les critères sont spécifiés et qu'un poids leur est attribué, l'expérience et les références constituent près de 50% du poids total, le jugement des profils correspondant à 25% de ce même poids.

Dans les faits, il ne semble pas y avoir de notion de seuil : « plus l'entreprise a réalisé de marchés, mieux elle saura réaliser le marché à venir ». Ainsi, même si, pour un secteur donné, la courbe d'apprentissage concerne vingt prestations, l'entreprise en ayant réalisé 100 sera favorisée par rapport à celle qui n'en a réalisé que 50, et ce même si sa méthodologie est dépassée. Ceci constitue une forte barrière pour un nouvel entrant.

Les questionnaires renseignés par les ordonnateurs mettent en évidence la prédominance de la logique de moins-disant, après le passage du premier filtre.

D. Analyse des soumissions

a. Focus sur le ministère de l'Énergie et des mines

Sur les secteurs d'activité étudiés⁸, les marchés sont des oligopoles, sur lesquels un nombre restreint d'entreprises remporte 80% du volume des marchés. Les entreprises sont majoritairement positionnées sur des secteurs d'activité bien définis. Cela découle notamment de la demande de références et d'attestations qui encourage une spécialisation des entreprises.

Au-delà du secteur d'activité, **la taille des marchés visés** est un élément discriminant. Certaines entreprises délaissent les marchés de tailles réduites et laissent leur prise en charge à d'autres acteurs. Pour l'administration, ce comportement peut constituer une limitation de la concurrence

Les services, et en particulier le conseil et les études, ont fait l'objet d'un nombre plus important de marchés négociés au cours des deux dernières années

8 Fournitures de bureau, fournitures informatiques, travaux d'aménagement, travaux d'impression, Conseil, Études en géologie

b. Focus sur la Commune Urbaine de Casablanca

Dans tous les secteurs d'activité étudiés⁹, seulement quatre **entreprises ou moins réalisent 80% du chiffre d'affaires ou plus**. Cette concentration tient moins du nombre de marchés remportés que du volume de ces marchés à l'exception notable des secteurs en lien avec le Génie Civil (construction et aménagement, entretien, voirie)

De manière analogue à ce qui a été constaté chez d'autres ordonnateurs, **les entreprises tendent à développer leur activité sur une niche** pour laquelle elles disposent d'un avantage compétitif leur permettant de n'avoir à faire qu'à une concurrence réduite : fourniture de produits pour dératissage, systèmes de pesage, produits vétérinaires.

Les secteurs pour lesquels « l'effet niche » est a priori moins marqué (Génie Civil, informatique, fournitures de bureau) – ce qui se traduit par un plus grand nombre de soumissionnaires – montrent la **domination de quelques entreprises**.

c. Focus sur le ministère de l'agriculture

Le ministère de l'agriculture et de la pêche maritime a enregistré sur la période 2006-2009 : 593 appels d'offres répartis sur l'ensemble des directions centrales et directions provinciales (DPA), et couvrant divers secteurs d'activités.

Directions centrales

- Les directions centrales ont conclu 107 appels d'offres totalisant un chiffre d'affaire global de 179 153 639,52 DH. Plus de 62% du chiffre d'affaire a été réalisé dans le secteur d'activité étude et conseil.
- Le nombre de participation aux appels d'offres des directions centrales est de 312 soumissions ; réalisées par 68 entreprises attributaires, et 130 entreprises soumissionnaires jamais retenues. La moyenne est de 3 soumissions par appel d'offre pour l'ensemble des secteurs d'activités.
- Sur les 68 entreprises attributaires, 10% d'entre elles ont participé dans au moins deux (2) directions centrales, leur implantations géographiques se situent en totalité dans la ville de RABAT, c'est-à-dire au même endroit que les directions centrales.
- Par contre aucun participant en dehors de l'axe Casablanca-Rabat n'a soumissionné dans plus de deux directions centrales.

Directions provinciales de l'agriculture (DPA)

- Les DPA ont passé 486 appels d'offres sur la période 2006-2009, pour un montant global de 384 087 485,81 DH pour l'ensemble des secteurs d'activité étudiés. Le nombre de soumissions s'élève à 1263, avec un total de 733 participants : 322 attributaires et 411 non retenus, ce qui nous laisse apprécier une soumission moyenne de 2,60 participants par appel d'offre pour l'ensemble des secteurs d'activité.
- Près de 8% des entreprises attributaires ont participé dans plus d'une DPA, la plupart d'entre elles participent aux AO des DPA qui se situent à proximité de leur implantation géographique, exception faite des sociétés dont le siège se trouve au centre ; c'est-à-dire sur l'axe Casablanca-Rabat ; qui étendent leur participation en dehors de leur région d'implantation.
- De manière globale, les appels d'offres lancés par le Ministère de l'agriculture ont enregistré 1 575 soumissions pour la période 2006-2009, avec une moyenne de 2,66 soumissions par appel d'offre.
- Le nombre d'attributaires ayant soumissionné dans deux directions centrales ou deux DPA différentes représente une faible proportion (3%) par rapport au nombre total d'entreprises attributaires qui s'élève à 941 attributaires.
- Nous notons aussi une forte concentration des entreprises situées sur l'axe Casablanca Rabat. Ces dernières ; contrairement aux autres entreprises ayant leur implantation géographique en dehors du centre ; montrent une forte capacité à soumissionner aux appels d'offres lancés par les différentes directions provinciales situées loin du centre, par exemple : DPA Oujda, Tiznit, Agadir.
- Les entreprises ayant leur siège hors du centre ont tendance à soumissionner aux appels d'offres de la DPA de leur région, ou au plus loin des DPA des régions voisines. Les schémas des pages suivantes illustrent les « zones d'influences » des entreprises.

⁹ Fournitures de bureau, fournitures informatiques, fournitures techniques – hygiène, fourniture de matériel médical, travaux de construction et d'aménagement, travaux d'entretien, travaux de voirie, travaux de signalétique voirie, Études techniques

E. Voies de recours et de contentieux

Trois voies de recours sont mises à disposition des soumissionnaires : la voie hiérarchique, la saisie de la Commission des marchés et le recours à un tribunal administratif.

En premier lieu, tout concurrent peut saisir le maître d'ouvrage pour non respect de la procédure de passation des marchés ou pour contestation des motifs de son éviction par la commission. Un délai de 7 jours est accordé au maître d'ouvrage pour donner sa réponse. En cas de réponse non satisfaisante le concurrent peut saisir le ministre concerné, qui a la faculté soit d'ordonner le redressement de l'anomalie contestée, soit de suspendre la procédure pendant 20 jours maximum soit enfin, de décider son annulation (article 47). Dans la pratique, le délai de réponse du ministre au soumissionnaire n'étant pas précisé par le texte, le recours effectué n'a régulièrement pour seule conséquence que l'allongement des délais de règlement des litiges.

Dans le cas où le ministre donnerait une réponse non satisfaisante au concurrent intéressé, celui-ci peut adresser une requête circonstanciée au Secrétaire général du gouvernement, lequel peut à son tour saisir la Commission des marchés pour examiner la requête en cause. L'avis de la Commission des marchés qui est d'ordre purement consultatif, est communiqué au premier ministre et au ministre concerné (article 95). Cet article ne fixe cependant aucun délai de réponse et ne prévoit pas de voie de recours contre la non réponse de l'administration. Par ailleurs, les concurrents ne peuvent contester le choix d'une procédure de passation ou de sélection, la décision de la commission d'appel d'offre de rejeter la totalité des offres, et la décision de l'autorité compétente d'annuler l'appel d'offre. Ces restrictions amoindrissent fortement les garanties offertes aux concurrents.

Enfin, le soumissionnaire non satisfait dispose de la possibilité de recourir au juge administratif pour la préservation de ces intérêts. Dans les faits, les candidats aux marchés publics font rarement appel au juge dans le but de préserver de bonnes relations avec les administrations.

Les entretiens avec les ordonnateurs ont permis de caractériser le moment et la fréquence des réclamations :



	1. Avant l'attribution du marché	2. Réclamations liées à l'attribution du marché	3. Réclamations liées à la réalisation du marché	4. Réclamations liées au règlement des prestations
Fréquence	Très faible (<2% des consultations)	Très faible (<2% des consultations)	Modérée à élevée (5 à 10% des consultations)	Variable selon l'administration
Commentaires	Les éléments des documents de consultation font régulièrement l'objet de questions, mais les réclamations sont exceptionnelles	Malgré le nombre très faible de réclamations officielles, les réclamations informelles (orales) sont nombreuses (10% des consultations)	Il s'agit du moment le plus critique du marché. Les réclamations résultent de problèmes au niveau de l'exécution (délais, respect du cahier des charges)	Les entretiens semblent indiquer que cette problématique est plus importante au niveau des collectivités locales

Il apparaît que du fait de la faiblesse de la procédure réglementaire, les recours sont peu utilisés pendant la passation du marché : les acteurs privilégient des réclamations informelles. Les recours et les contentieux se concentrent ainsi sur la réalisation du marché, et dépendent généralement de problèmes liés au respect des délais et du cahier des charges.

3. Degré de concentration des marchés

Le degré de concentration des marchés est une notion qui comporte deux dimensions : il s'agit, d'une part, de considérer le nombre d'acteurs présents sur un marché, et, d'autre part, de prendre en compte les poids relatifs de ces différents acteurs.

A cet effet, le marché doit être défini avec une précision suffisante pour permettre d'isoler les acteurs proposant des prestations comparables et substituables entre elles, mais non substituables avec celles des autres catégories. Dans le cadre de cette étude, les contours de ces marchés pertinents ont été arrêtés en fonction de l'objet des appels d'offres. Des secteurs d'activité ont ainsi été identifiés, au sein desquels les entreprises proposent des prestations semblables.

Ces secteurs d'activité font l'objet d'une analyse globale mais aussi d'un focus sur certaines administrations. En effet, les chapitres antérieurs ont mis en évidence la tendance des soumissionnaires à concentrer leurs offres autour de certaines administrations seulement, aussi, il est instructif de pouvoir jouer sur les administrations concernées (toutes les administrations de l'échantillon, un département ministériel en particulier, une direction d'un département ministériel...) et de s'assurer d'une réelle concurrentiabilité au moment de l'attribution du marché.

Code	Secteur d'activité
T1	Travaux : Voirie
T2	Travaux: Entretien
T3	Travaux : Signalétique voirie
T4	Travaux : Construction & aménagement
T5	Travaux : Impression
F1	Fournitures : Mobilier de bureau
F2	Fournitures techniques : Matériel médical
F3	Fournitures : Fournitures de bureau
F4	Fournitures techniques : Produits d'hygiène et désinfection
F5	Fournitures : informatique
F6	Fournitures : Matériel technique, outillages
F7	Fourniture : Équipements météorologiques
F8	Fournitures : Autres technique
S1	Services : Informatique
S2	Services : Études et AMOA
S3	Services : Sécurité
S4	Services : Transport
S5	Services : Hébergement et réception

L'analyse est menée à travers l'étude de différents indicateurs (nombre de soumissionnaires par marché, indice d'Herfindahl Hirschmann, etc.) pour chaque couple constitué d'un secteur d'activité représentatif (c'est-à-dire pour lequel des données suffisantes sont disponibles) et d'un périmètre administratif.

A. Analyse globale de la part de marché des principales entreprises attributaires

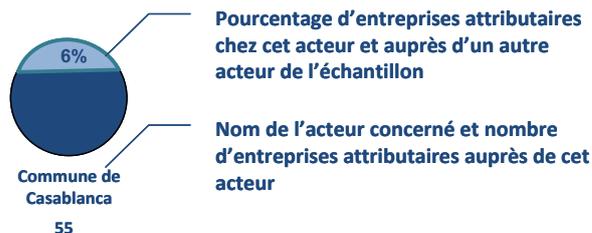
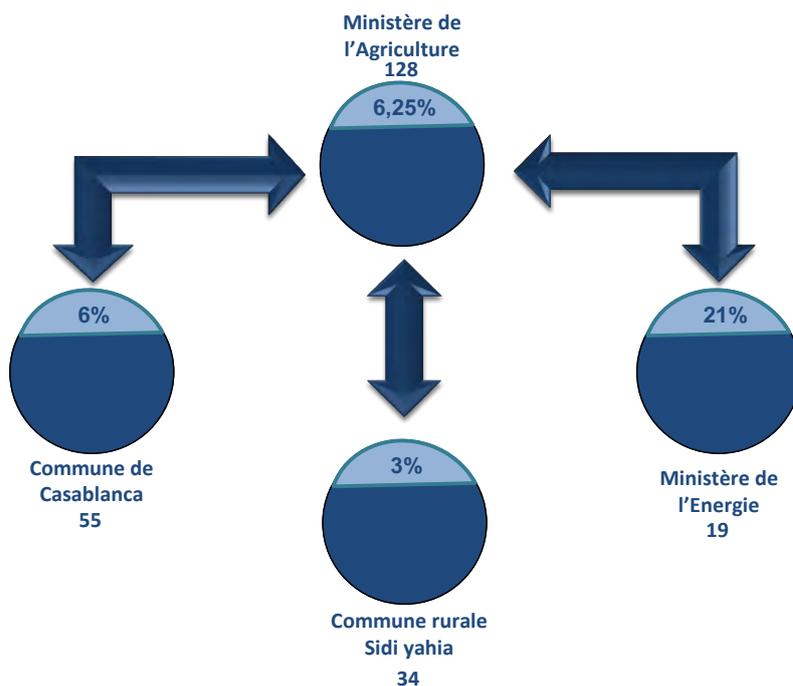
Une analyse a été menée de manière transversale sur les marchés passés par les administrations retenues (ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, ministère de l'Energie et des Mines, commune urbaine de Casablanca, commune rurale de Sidi Yahya Zaërs) au cours de l'exercice budgétaire 2009-2010.

L'échantillon fait état de 236 entreprises attributaires d'au moins un marché, dont 128 pour le ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, 19 pour le ministère de l'Energie et des mines, 55 pour la commune urbaine de Casablanca. 19 entreprises attributaires de bons de commande émis par la commune rurale de Sidi Yahia Zaërs ont également été incluses dans l'échantillon.

a. Entreprises attributaires dans plusieurs administrations de l'échantillon

Au total, 16 entreprises sur 236 (soit près de 7% des entreprises) ont été attributaires dans deux administrations différentes de l'échantillon. Toutes ces entreprises ont été attributaires dans le ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime et dans une autre administration. Ceci découle de l'asymétrie des données disponible. En revanche, les ratios demeurent du même ordre de grandeur

Part des entreprises attributaires dans plusieurs administrations de l'échantillon.



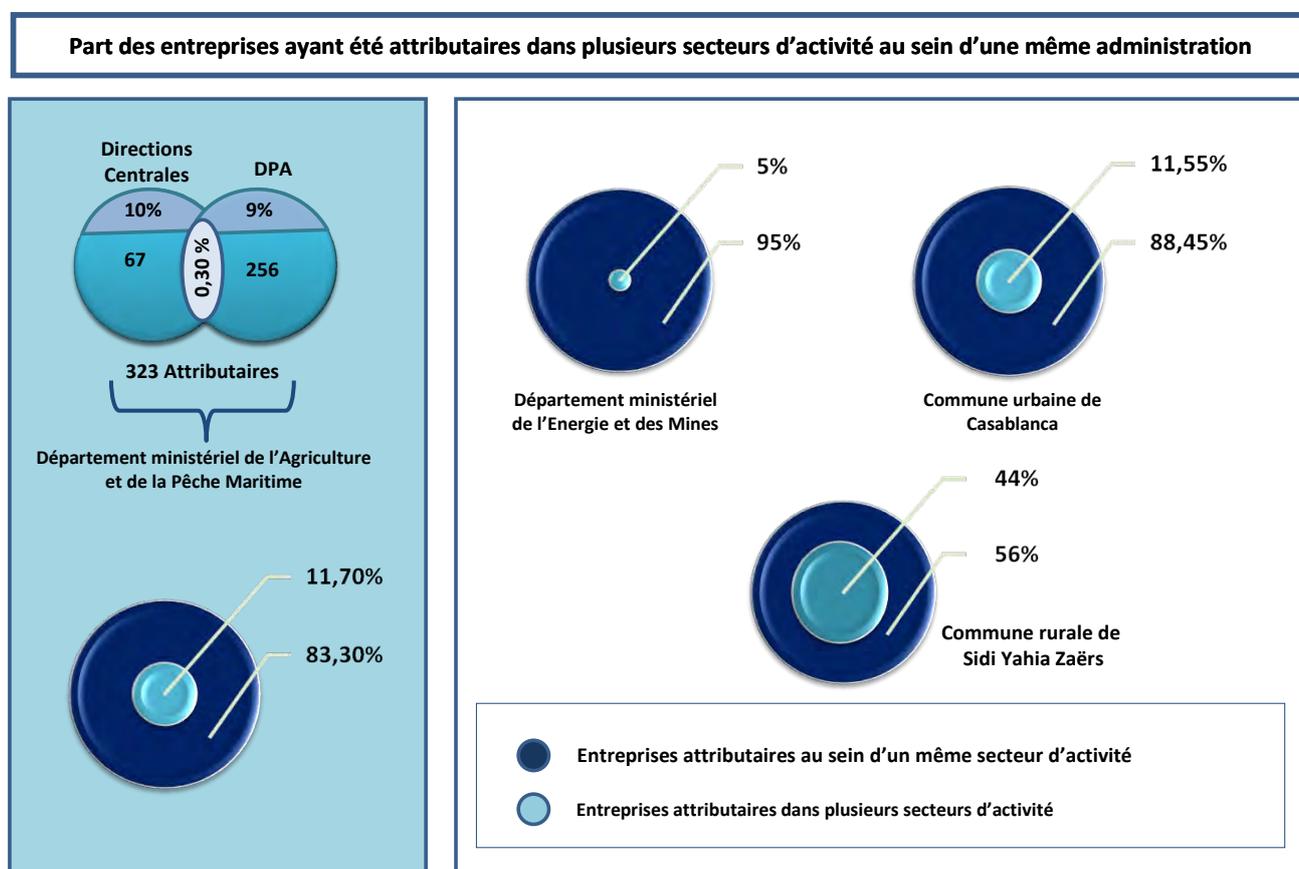
Données relatives aux marchés publics : 2009 - 2010

b. Entreprises attributaires dans plusieurs secteurs d'activité

La part des entreprises ayant soumissionné dans plusieurs secteurs d'activité au sein d'un même groupe d'administration est inférieure à 12% pour les grandes administrations (11,7% pour le ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime ; 5% pour le ministère de l'Énergie et des Mines, 11,55% pour la commune urbaine de Casablanca).

En revanche, dans le cas de la commune rurale de Sidi Yahya Zaërs, 44% des entreprises attributaires l'ont été dans plusieurs secteurs d'activités. Ceci peut s'expliquer par l'achat de prestations plus simples (fournitures diverses), ce qui a mené à une plus grande polyvalence des entreprises attributaires.

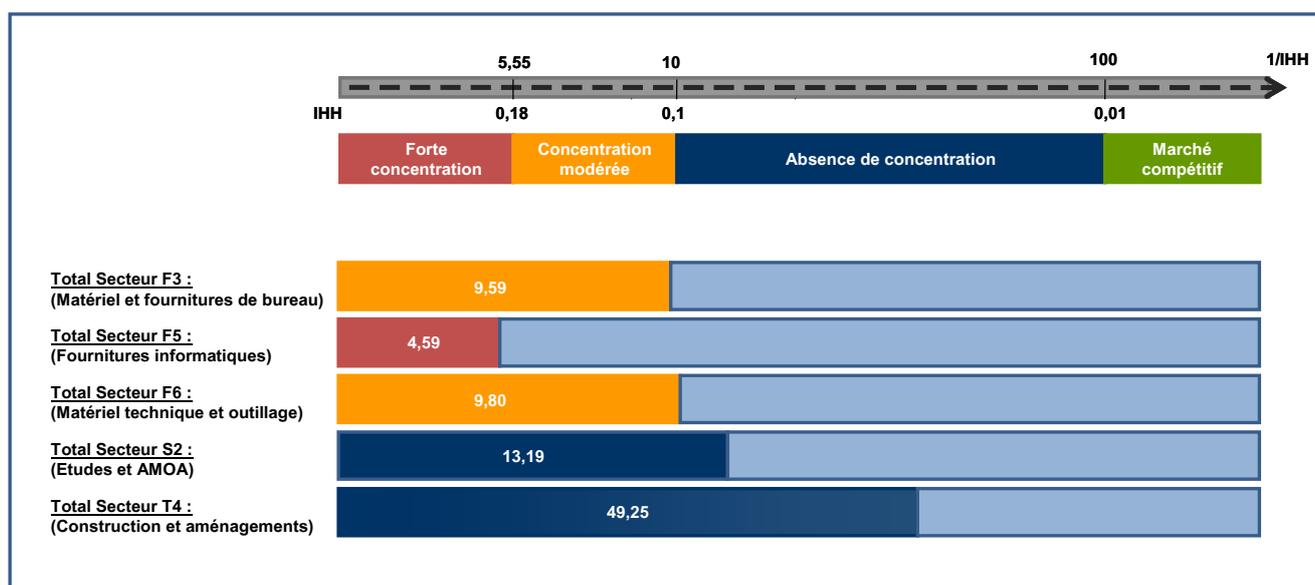
Pour le ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, qui regroupe les directions centrales et les DPA, 10% des entreprises ont été attributaires dans plusieurs directions centrales, contre 9% des attributaires dans plusieurs DPA. Néanmoins, seule une entreprise (soit 0,30%) a été attributaire aussi bien au niveau des directions centrales qu'au niveau des DPA.



C. Concentration par secteur d'activité

Une analyse transverse de la concentration par secteur d'activité a été menée en agrégeant l'ensemble des données disponibles (montant des marchés et part de marché des différentes entreprises). L'indice d'Herfindahl Hirschman a ainsi pu être calculé pour les secteurs suivants : T4 Travaux : Construction & aménagement ; F3 Fournitures : Fournitures de bureau ; F5 Fournitures : informatique ; F6 Fournitures : Matériel technique, outillages ; S2 Services : Études et AMOA.

Afin de mieux contraster les résultats et faciliter la lecture du niveau de compétitivité du secteur d'activité, nous avons représenté l'inverse de l'indice d'Herfindahl Hirschmann (1/IHH). Ainsi l'échelle suivante a été utilisée :



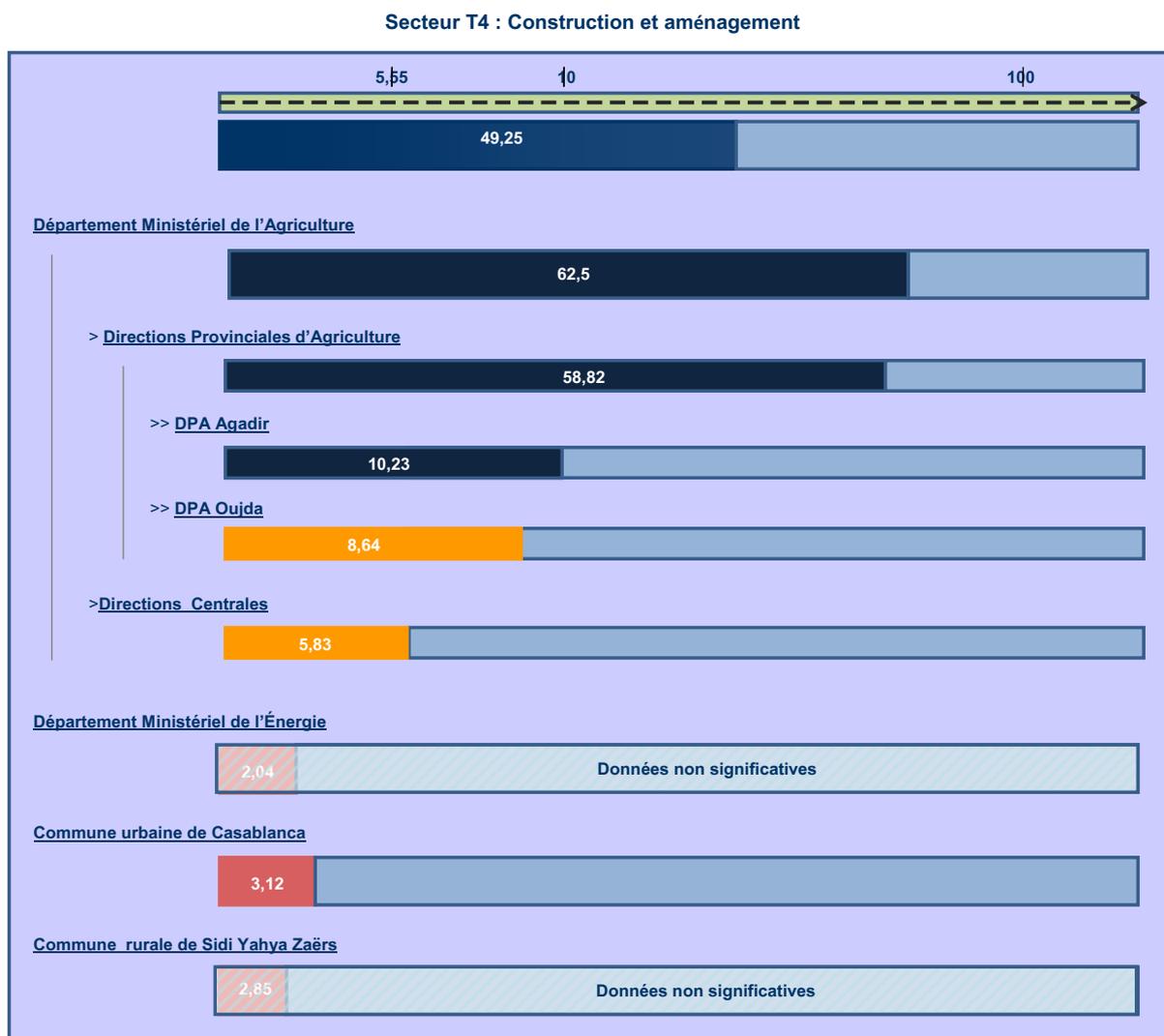
Source des données : Ministère de l'Agriculture Ministère de l'Énergie Commune de Casablanca

Concentration par secteur d'activité : vue transversale à l'échantillon

- La vue transversale montre une situation de réelle concurrence dans le secteur de la construction et des aménagements, et, bien que de manière moins marquée, dans les secteur études et AMOA.
- Les secteurs « matériel technique et outillage » et « matériel et fournitures de bureau » font l'objet d'une concentration modérée.
- Enfin, l'analyse transverse fait état d'une forte concentration pour le secteur des fournitures informatiques.

Les détails par secteur d'activité mettent souvent en évidence une compétitivité plus réduite. Ceci est lié à la tendance des entreprises de soumissionner auprès d'une même administration : en conséquence, le marché, vu depuis cette administration, est plus restreint. Ainsi, l'échelle d'analyse est importante : à titre d'illustration, si la compétitivité semble assurée au sein des directions provinciales de l'Agriculture, un zoom sur ces dernières, de manière individuelle, permet de mettre en évidence des variations importantes de l'indice d'Herfindahl Hirschmann.

Les schémas ci-après montrent les indices calculés par secteur pour différentes administrations :



Sources : Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Énergie, Commune de Casablanca, Commune de Sidi Yahya Zaërs, Analyse Mazars

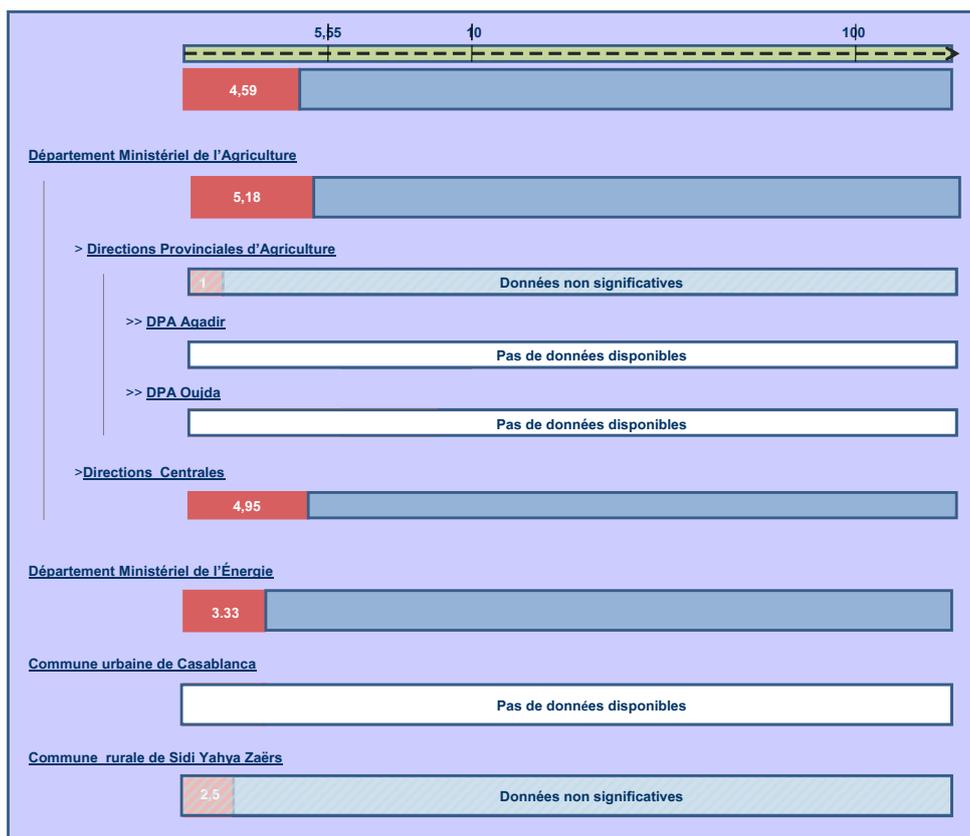
Le secteur « construction et aménagement » (T4) présente un IHH inverse de 49,25 , ce qui correspond à une absence de concentration.

L'IHH inversé du département ministériel de l'Agriculture est de 62,5 (58,82 au niveau des DPA mais seulement 5,83 au niveau des directions centrales. Un calcul de l'indice au niveau de deux DPA montre 10,23 pour la DPA d'Agadir et 8,64 pour celle d'Oujda).

La concentration mesurée pour ce secteur au niveau de la commune urbaine de Casablanca est élevée.

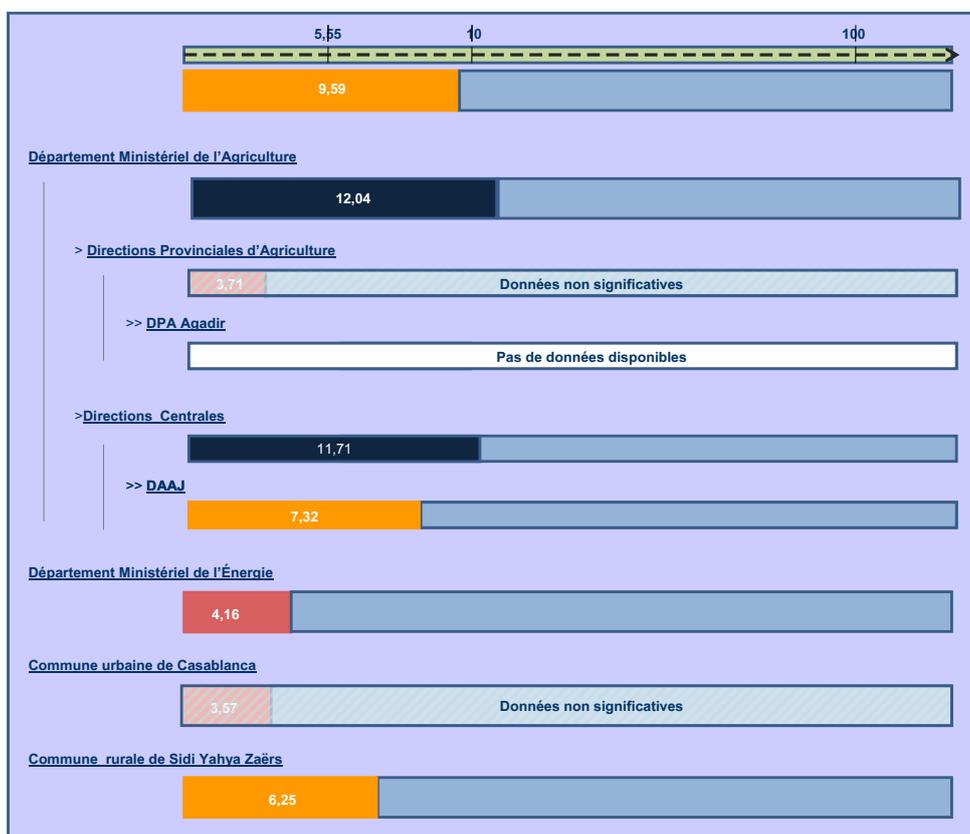
Les données pour le département ministériel de l'Énergie et pour la commune rurale de Sidi Yahya Zaërs sont insuffisantes et par conséquent non significatives.

Secteur F5 : Matériel et fourniture informatique



Sources : Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Énergie, Commune de Casablanca, Commune de Sidi Yahya Zaïers, Analyse Mazars

Secteur F3 : Matériel et fourniture de bureau



Sources : Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Énergie, Commune de Casablanca, Commune de Sidi Yahya Zaïers, Analyse Mazars

Le secteur « matériel et fournitures de bureau » (F3), présente un IHH inverse de 9,59 indiquant une concentration modérée de ce secteur pour l'ensemble des appels d'offres passés par les administrations retenues dans l'échantillonnage.

Le département ministériel de l'Agriculture présente un IHH inverse de 12,04 ce qui correspond à une absence de concentration. Le calcul de cet indice au niveau des directions centrales confirme cette conclusion. Le détail au niveau d'une seule direction – en l'espèce la DAAJ – témoigne évidemment d'une concentration plus forte, mais cette dernière demeure modérée.

Le département ministériel de l'Énergie présente une forte concentration (IHH inverse de 4,16).

Enfin, la concentration relevée au niveau de la commune rurale de Sidi Yahya Zaërs correspond à une situation modérée (IHH inverse de 6,27).

Dans l'ensemble, le secteur « matériel et fournitures informatiques » (F5) est celui qui apparaît comme étant le plus concentré. L'IHH inverse du secteur est de 4,59, ce qui correspond à une forte concentration.

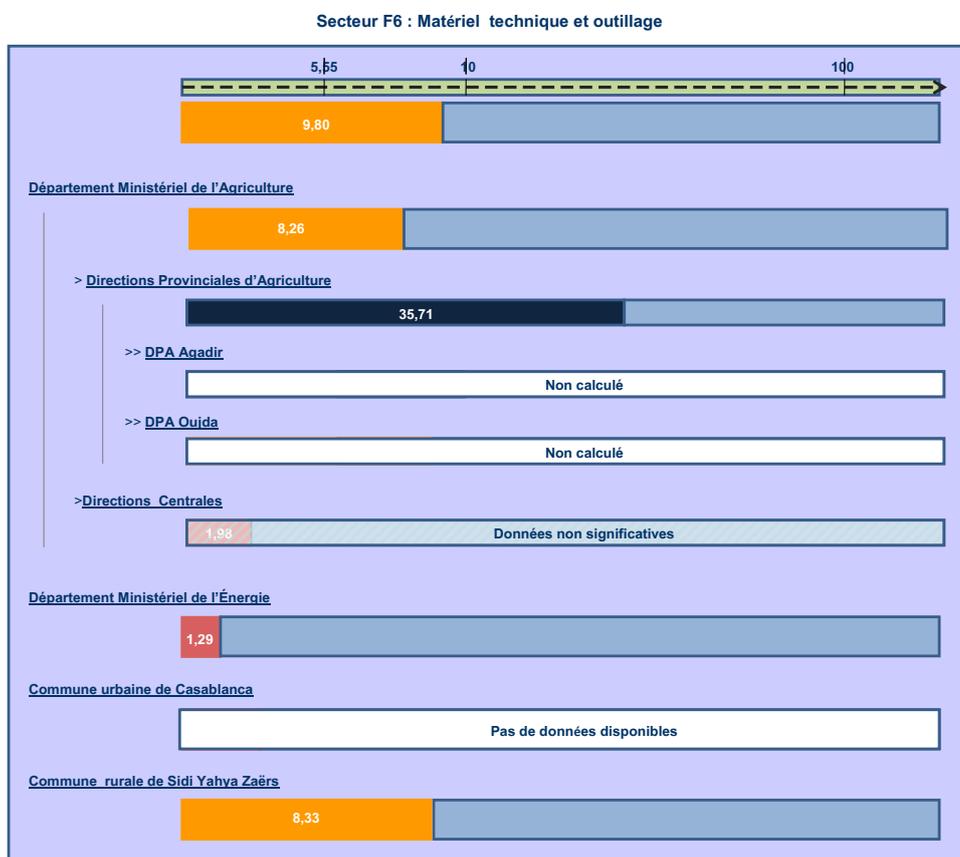
Cette tendance est confirmée pour l'ensemble des administrations pour lesquelles des données significatives sont disponibles.

Le secteur « matériel et outillage technique » (F6) présente un IHH inverse de 9,80 présentant une concentration modérée pour l'ensemble des administrations.

Dans le cadre du département ministériel de l'Agriculture, l'IHH inverse est de 8,26 (concentration modérée), mais il est de 35,71 (absence de concentration) à l'échelle de l'ensemble des DPA.

La concentration est forte au sein du département ministériel de l'Énergie. Ceci découle, comme cela a été relevé précédemment, de l'achat de matériel très spécifique (sismographes, ...) achetés auprès d'un nombre très restreint d'acteurs

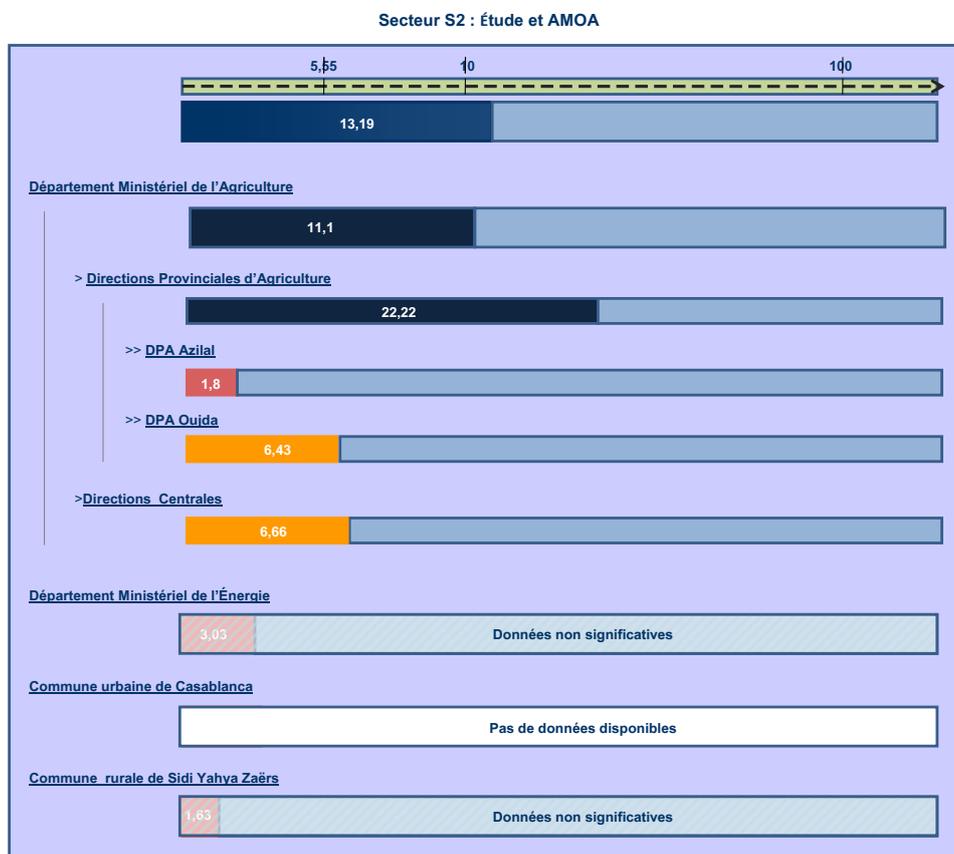
Pour la commune rurale de Sidi Yahya Zaërs, l'IHH inverse de 8,33, ce qui est du secteur « étude et AMOA » (S2), l'IHH inverse est de 13,19 ce qui correspond à une absence de concentration.



Sources : Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Énergie, Commune de Casablanca, Commune de Sidi Yahya Zaërs, Analyse Mazars

L'IHH inversé du département ministériel de l'agriculture (11,11 – absence de concentration) masque des situations contrastées : les indices montrent ainsi un marché modérément concentré au niveau des directions centrales, alors qu'il apparaît sans concentration au niveau de l'ensemble des DPA. En revanche, en faisant un zoom sur les DPA, une concentration plus élevée est à nouveau perceptible.

Les données pour le département ministériel de l'Énergie et pour les communes sont insuffisantes et par conséquent non significative



Sources : Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Énergie, Commune de Casablanca, Commune de Sidi Yahya Zaïers, Analyse Mazars

B. Analyse des principales entreprises attributaires

L'analyse a porté sur un échantillon de 41 entreprises¹⁰ issues des entreprises disposant de la majorité des parts de marché dans chaque administration, et pour lesquelles des données relatives au capital et au nombre d'effectifs ont pu être recensées. Cette remarque concerne en particulier les entreprises du secteur d'activité « construction et aménagements », sous-représentées dans cet échantillon du fait d'un manque d'informations disponibles sur ces dernières.

a. Analyse par administration

Dans l'ensemble, il apparaît que le capital et le nombre d'effectifs d'une entreprise n'est pas un facteur discriminant pour la caractérisation des entreprises attributaires.

Cette situation globale est cependant plus contrastée lorsqu'une ventilation par administration est effectuée : les entreprises travaillant avec la Commune urbaine de Casablanca disposent généralement d'un capital plus élevé (78% ont un capital supérieur à 1 550 000 Dhs et, parmi celles-ci, huit entreprises sur dix ont un capital supérieur 10 000 000 Dhs). De même, 8% des entreprises travaillant avec la Commune de Casablanca disposent d'effectifs compris entre 50 et 100 personnes et 100 et 50% disposent d'un effectif supérieur à 100 personnes.

¹⁰ La liste complète des entreprises étudiées dans cette section est disponible en annexe du deuxième volet de l'étude.

Cette tendance est inversée pour le ministère de l'Énergie et des Mines : 64% des entreprises ont un capital inférieur à 1 550 000 Dhs et 62% des entreprises ont un nombre d'effectifs inférieur à 50 personnes.

Pour le ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, 46% des entreprises ont un capital inférieur à 1 550 000 Dhs et 64% ont un effectif inférieur à 50 personnes.

Dans tous les cas l'ensemble du spectre en termes de capital et d'effectifs est représenté. Aussi, il n'est pas possible de conclure à la prédominance, parmi les entreprises attributaires, d'entreprises plus ou moins grandes selon l'administration concernée.

b. Analyse par secteur d'activité

Sept secteurs d'activité ont été retenus pour cette analyse. Ces derniers constituent les plus représentatifs au regard des 41 entreprises analysées au chapitre précédent : *T1 Travaux : Voirie ;*

T3 Travaux : Signalétique voirie ;

T4 Travaux : Construction & aménagement ;

F3 Fournitures : Fournitures de bureau ;

F5 Fournitures : informatique ;

F6 Fournitures : Matériel technique, outillages ;

S1 Services : Informatique ;

S2 Services : Études et AMOA.

L'analyse ne permet pas d'établir de corrélation entre la taille d'une entreprise et sa capacité à s'imposer auprès d'une administration donnée. Des variations peuvent être mises en évidence en fonction des administrations, mais elles ne sont pas significatives et renvoient au portefeuille de marchés passés par ces administrations.

En effet, il semble que la taille soit en relation avec le secteur d'activité considéré. Ainsi, la taille semble devenir un atout – ou du moins une norme – pour les prestations de services (services informatiques, études, AMOA) et pour les travaux nécessitant des qualifications particulières (notamment voirie). Ces deux secteurs correspondent à des types de marchés pour lesquels les capacités humaines et techniques des entreprises sont prises en compte lors de l'évaluation de la soumission.

4. Aspects horizontaux et verticaux de la concurrence

A. Barrières d'accès aux marchés

Les barrières d'accès aux marchés sont constituées par tout élément entravant l'entrée de nouveaux acteurs et limitant de ce fait la concurrence. Elles constituent ainsi un élément déterminant du niveau de concurrence d'un secteur donné.

Trois ensembles de barrières d'accès aux marchés sont considérés dans le cadre de cette étude : les barrières réglementaires, structurelles, stratégiques. Les premières découlent évidemment du cadre réglementaire. Les barrières structurelles ont plus à voir avec la situation de base d'un secteur comme les coûts et la demande, qu'avec la tactique menée par les opérateurs du marché. En revanche, les barrières stratégiques sont créées ou renforcées délibérément par les acteurs en place, dans une optique de dissuader les nouvelles entrées.

Les tableaux ci-dessous présentent les principales barrières, identifiées dans le cadre des entretiens menés avec les différents acteurs des marchés publics ainsi que sur la base l'analyse de la réglementation menée dans le premier volet de cette étude

La « force » de chaque barrière dépend de son potentiel d'élimination, et de son intensité par nature de marché considérée (travaux, fournitures, services) et par modalité de passation (appel d'offres, appel d'offres restreint, avec présélection, marché négocié ou bon de commande).

i. « Potentiel d'élimination »

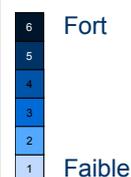
1. Faible	2. Moyen	3. Élevé
Barrière à potentiel d'élimination faible ou inexistant, mais pouvant représenter un obstacle d'une certaine importance et qui sera pris en compte par l'entreprise en vue de décider de l'opportunité d'une soumission. Il s'agit, par exemple, de la faiblesse des garanties pour les soumissionnaires dans le cas de recours. Cette barrière ne réduit pas les chances de participations mais incrémente le risque lié à cette dernière.	Barrière représentant un obstacle sérieux et qui doit faire l'objet de mesures adaptées de la part du soumissionnaire pour les surmonter. Les délais de règlement peuvent être considérés comme des barrières à potentiel d'élimination moyen. En effet, ces derniers exercent une pression considérable sur la trésorerie du soumissionnaire qui, s'il n'a pas mis en place les mécanismes adéquats, peut se voir en difficultés en fin de réalisation de la prestation.	Barrière disposant d'un fort potentiel d'élimination. Lorsqu'elle est dressée, elle constitue un point bloquant l'entrée de la grande majorité ou de la totalité des nouveaux acteurs. A titre d'illustration, cette barrière peut correspondre aux critères de choix des offres : lorsque ces derniers ont été réalisés dans l'objectif de favoriser un candidat ou un certain type de candidats (disposant, par exemple, d'une expertise précise dans un domaine pourtant non indispensable à la prestation), les concurrents seront évincés de manière quasi mécanique.

ii. « Intensité de la barrière » par nature de marché et par mode de passation

1. Modérée	2. Moyenne	3. Forte
Barrière de second ordre pour la modalité de passation et la nature de marché concernées. La barrière liée aux capacités techniques de l'administration ciblée, dans le cadre des marchés de fournitures, et pour les bons de commande constitue un exemple de barrière modérée. Cette même barrière sera d'intensité moyenne pour une procédure d'appel d'offres (du fait de l'absence d'échanges avec le soumissionnaire) ou même forte pour une procédure d'appel d'offres pour un marché de travaux, du fait de la nature technique de la prestation.	Barrière s'appliquant régulièrement et à prendre en compte pour la modalité de passation et la nature de marché concernées.	Barrière existant avec une acuité particulière pour la modalité de passation et pour la nature de marché concernées. Il s'agit par exemple du relationnel dans le cas des bons de commande, qui, pour toutes les natures de marchés, est un élément souvent déterminant en vue de l'attribution du marché.

• **Marchés de travaux**

	<i>Appel d'offres</i>	<i>Appel d'offres restreint</i>	<i>Appel d'offres avec présélection</i>	<i>Marché négocié</i>	<i>Bons de commande</i>
Barrières réglementaires					
<i>Br 1 Complexité de la procédure</i>					
<i>Br 2 Critères de choix des offres</i>					
<i>Br 3 Faiblesse des garanties</i>					
<i>Br 4 Délais de règlement</i>					
Barrières structurelles					
<i>Bstruc 1 Infrastructure</i>					
<i>Bstruc 2 Expertise</i>					
<i>Bstruc 3 Économies d'échelle</i>					
<i>Bstrat 4 Segmentation</i>					
<i>Bstruc 5 Capacités techniques de l'administration ciblée</i>					
Barrières stratégiques					
<i>Bstrat 1 Positionnement prix</i>					
<i>Bstrat 2 Relationnel</i>					



Force avec laquelle s'appliquent les barrières à l'entrée

• **Marchés de fournitures**

	<i>Appel d'offres</i>	<i>Appel d'offres restreint</i>	<i>Appel d'offres avec présélection</i>	<i>Marché négocié</i>	<i>Bons de commande</i>
Barrières réglementaires					
<i>Br 1 Complexité de la procédure</i>					
<i>Br 2 Critères de choix des offres</i>					
<i>Br 3 Faiblesse des garanties</i>					
<i>Br 4 Délais de règlement</i>					
Barrières structurelles					
<i>Bstruc 1 Infrastructure</i>					
<i>Bstruc 2 Expertise</i>					
<i>Bstruc 3 Économies d'échelle</i>					
<i>Bstrat 4 Segmentation</i>					
<i>Bstruc 5 Capacités techniques de l'administration ciblée</i>					
Barrières stratégiques					
<i>Bstrat 1 Positionnement prix</i>					
<i>Bstrat 2 Relationnel</i>					

- **Marchés de services**

	<i>Appel d'offres</i>	<i>Appel d'offres restreint</i>	<i>Appel d'offres avec présélection</i>	<i>Marché négocié</i>	<i>Bons de commande</i>
Barrières réglementaires					
<i>Br 1 Complexité de la procédure</i>					
<i>Br 2 Critères de choix des offres</i>					
<i>Br 3 Faiblesse des garanties</i>					
<i>Br 4 Délais de règlement</i>					
Barrières structurelles					
<i>Bstruc 1 Infrastructure</i>					
<i>Bstruc 2 Expertise</i>					
<i>Bstruc 3 Économies d'échelle</i>					
<i>Bstrat 4 Segmentation</i>					
<i>Bstruc 5 Capacités techniques de l'administration ciblée</i>					
Barrières stratégiques					
<i>Bstrat 1 Positionnement prix</i>					
<i>Bstrat 2 Relationnel</i>					

- **Commentaires**

- Les barrières dites « stratégiques » sont de première importance, pour tous les types de marchés (travaux, fournitures, services). Ces barrières peuvent être renforcées (ou atténuées) par les choix réalisés par l'administration lors de l'élaboration du cahier des charges.

Ces différentes barrières se combinent au travers d'un jeu de relationnel et de positionnement par les prix (important du fait de la logique de moins disant qui sous-tend les marchés publics). Ainsi, les entreprises chercheront avant tout à nouer des relations avec les administrations de manière à mieux faire connaître leur offre et de faire évoluer la demande de l'administration vers les caractéristiques liées à leurs prestations, ou à défaut, afin de mieux comprendre les besoins de l'administration et mener les adaptations nécessaires dans leurs offres. Lorsque ce relationnel est absent, les entreprises peuvent opter pour des tarifs plus bas, de manière à s'imposer lors de l'appréciation de l'offre financière. Le fait d'avoir remporté des marchés en prenant appui sur le relationnel permet ainsi d'être alors plus agressif sur les prix.

- En particulier, les liens créés avec l'administration jouent un rôle prépondérant pour l'accès aux marchés de bons de commande et aux marchés négociés. De ce fait, ces deux modalités apparaissent comme étant celles qui peuvent être le plus simple d'accès à un nouvel entrant. A contrario, ces modalités sont celles qui seront le plus incertaines pour une entreprise disposant de références solides mais ne connaissant pas l'administration en charge de l'appel d'offre.
- Pour les appels d'offres (ouvert, restreint, avec présélection), les barrières liées aux « critère de choix de offres » et à l'« expertise » constituent deux des barrières les plus importantes. Ces deux barrières pointent vers l'expérience des candidats dans des conditions similaires, l'administration ayant régulièrement une préférence pour le candidat ayant déjà travaillé avec elle.

-
- Les « capacités techniques de l'administration » peuvent constituer de réelles barrières lorsque la technicité de la prestation est élevée. A la différence de barrières comme l'expérience, ces dernières ne présentent que des inconvénients pour l'administration et doivent être démontées au travers d'une montée en qualité des CPS et de la procédure d'appel d'offres.
 - La structure des barrières à l'entrée est proche pour les trois natures de marchés (travaux, fournitures, services). Ceci découle notamment du fait que l'intensité des barrières dépend plus de caractéristiques des marchés autres que leur nature. En effet, l'objet, le secteur d'activité, la taille du marché et l'administration concernée sont des facteurs qui vont mieux définir le niveau de concurrence. Certains secteurs sont ainsi, par nature, oligopolistiques (fourniture de signalétique de voirie, pose de conduites en béton, etc.) ; certaines entreprises ne participeront à des marchés trop gros ou trop petits ; certaines entreprises, enfin, se restreindront à un périmètre géographique (soit volontairement, par exemple du fait de la difficulté de déplacer les facteurs de production, soit du fait d'un accord) ou à certaines administrations avec lesquelles une relation de confiance a été nouée (et inversement, elles seront peu enclines à réaliser l'investissement nécessaire pour soumissionner à un marché dans le « fief » d'un concurrent).

B. Soumissions concertées (ententes illicites)

a. Les stratégies adoptées pour les soumissions concertées

Les soumissions sont dites concertées lorsque les soumissionnaires, a priori concurrents, s'accordent en vue d'accroître (ou de garantir à moindre effort) leur marge dans le cadre d'un marché faisant appel à la concurrence. Cette marge est généralement accrue au dépend de l'acquéreur qui fera face à des prix majorés ou à des prestations de qualité minorée. Les soumissions concertées mettent en échec les procédures d'appel à la concurrence, diminuent la confiance dans le système et coûtent de l'argent au contribuable.

L'organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) a publié en 2009 une brochure présentant des « *lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics* »¹¹. Dans cette dernière, l'OCDE décrit quatre familles de stratégies fréquemment utilisées dans le cas de soumissions concertées : les offres de couvertures, qui visent à donner l'apparence d'une véritable concurrence à travers des offres trop élevées pour être acceptées ou d'offres ne répondant pas aux conditions de l'acheteur ; le schéma de suppression, qui se traduit par le retrait des offres des entreprises complices avant l'examen final ; la rotation des offres, lorsque les entreprises complices maintiennent leurs soumissions mais s'arrangent que chacune remporte le marché à tour de rôle ; la répartition des marchés, lorsque les participants font un découpage du marché et s'accordent sur une non concurrence pour certains clients ou certaines zones géographiques.

b. Vulnérabilité des administrations et des secteurs d'activité considérés dans cette étude

Si les soumissions concertées peuvent avoir lieu dans n'importe quel secteur d'activité, l'OCDE identifie un ensemble de caractéristiques qui rendent un secteur plus ou moins vulnérable. Une analyse de la « vulnérabilité » de la réglementation marocaine a été menée au regard des recommandations élaborées par l'OCDE en matière de lutte contre les soumissions concertées :

11 OCDE, Competition Division - 2009. Ken Danger & Antonio Capobianco

Recommandations OCDE	Réglementation marocaine	Qualification	Pratiques courantes	Qualification
« lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics », 2009	Décret n°2-06-388 du 16 moharrem 1428 (5 février 2007)			
1. Collecter et partager les informations relatives à un marché donné, de manière à assurer la connaissance de ce dernier et être en mesure d'optimiser les dépenses. Développer l'expertise interne.	La réglementation ne prévoit pas de dispositif visant à favoriser la collecte et le partage d'informations sur les différents marchés.	● ○ ○	Le système de qualification et de classification développé par le ministère de l'Équipement permet aux administrations de mieux appréhender les secteurs couverts par ce système.	○ ● ○
2. Concevoir la procédure d'appels d'offres de façon à obtenir une participation maximale de fournisseurs véritablement concurrents. <i>(Réduction des coûts de soumission, ouverture de la participation à des entreprises d'autres régions, etc.)</i>	Facilitation de la dématérialisation (circulaire n°7/2007 du Premier ministre DRISS JETTOU, relative à « La publication électronique des informations et des documents relatifs aux marchés de l'Etat. »). Le décret de 2007 a ajouté un élément de flexibilité appliqué à tous les candidats (nationaux et étrangers).	○ ○ ●	Le système de la caution provisoire est maintenu, ce qui limite certaines participations. Malgré la mise en place du portail des marchés publics, le chantier de dématérialisation accuse de nombreux retards. La rigidité de la procédure de soumission génère un coût important pour les petits soumissionnaires.	○ ● ○
3. Les spécifications doivent être rédigées de façon à ne favoriser personne et à être claires. Elles doivent par ailleurs privilégier la performance fonctionnelle, c'est-à-dire le résultat à atteindre, plutôt que les modalités d'exécution. Enfin, dans le cas des marchés récurrents, il convient d'éviter une prévisibilité de la commande publique.	Le décret de 2007 (articles 15 et 18) prévoit des règles et des critères clairs et non discriminatoires. Circulaire n 3/2007 du Premier Ministre Driss JETTOU relative à « L'élaboration du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ».	○ ○ ●	La rédaction des cahiers des prescriptions spéciales ont parfois tendance à faciliter l'attribution du marché à un concurrent spécifique. La description des actions à réaliser dans les cahiers des charges privilégie régulièrement les modalités d'exécution au détriment de la performance fonctionnelle.	● ○ ○

Recommandations OCDE	Réglementation marocaine	Qualification	Pratiques courantes	Qualification
« lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics », 2009	Décret n°2-06-388 du 16 moharrem 1428 (5 février 2007) Circulaires d'application			
3. Les spécifications doivent être rédigées de façon à ne favoriser personne et à être claires. Elles doivent par ailleurs privilégier la performance fonctionnelle, c'est-à-dire le résultat à atteindre, plutôt que les modalités d'exécution. Enfin, dans le cas des marchés récurrents, il convient d'éviter une prévisibilité de la commande publique.	Le décret de 2007 (articles 15 et 18) prévoit des règles et des critères clairs et non discriminatoires. Circulaire n 3/2007 du Premier Ministre Driss JETTOU relative à « L'élaboration du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ».	○ ○ ●	La rédaction des cahiers des prescriptions spéciales ont parfois tendance à faciliter l'attribution du marché à un concurrent spécifique. La description des actions à réaliser dans les cahiers des charges privilégie régulièrement les modalités d'exécution au détriment de la performance fonctionnelle.	● ○ ○
4. Concevoir la procédure d'appel à la concurrence de façon à réduire efficacement la communication entre les candidats en détectant les facteurs facilitant la collusion dans un cadre de transparence général.	La procédure existante favorise la transparence : de ce fait, elle prévoit une communication aux concurrents des prix pratiqués par chaque soumissionnaire. Ces éléments peuvent constituer une vulnérabilité dans le sens où ils permettent aux concurrents de mieux se connaître.	● ○ ○	Les pratiques sont conformes à la procédure réglementée.	● ○ ○
5. Le choix des critères de sélection et d'attribution doit être réalisé de façon à ne pas dissuader inutilement les soumissionnaires crédibles (notamment les petites et moyennes entreprises).	L'article 18 du décret de 2007 prévoit un ensemble de critères. Cet article vise ainsi à normaliser et rationaliser les modalités de choix.	○ ○ ●	La pratique met en évidence une multiplication des critères utilisés. Par ailleurs, ces critères se couplent à des exigences très élevées (et parfois inutiles) en matière d'expertise et de moyens. De ce fait, la concurrence est limitée, ce qui peut tendre à favoriser la collusion des soumissionnaires.	○ ● ○
6. Sensibiliser les agents aux risques de soumissions concertées dans les marchés publics, dans un objectif de faciliter l'identification des situations suspectes (les pratiques de soumissions concertées n'apparaissent généralement qu'après examen de plusieurs procédures d'appel à la concurrence sur une certaine période).	Les circulaires d'application prévoient la formations des fonctionnaires en charge des marchés publics.	○ ● ○	La majorité des fonctionnaires en charge de la passation des marchés n'a pas suivi de formation spécifique. Il n'existe pas de dispositif de suivi spécifique des marchés (par exemple, un observatoire des marchés publics).	● ○ ○

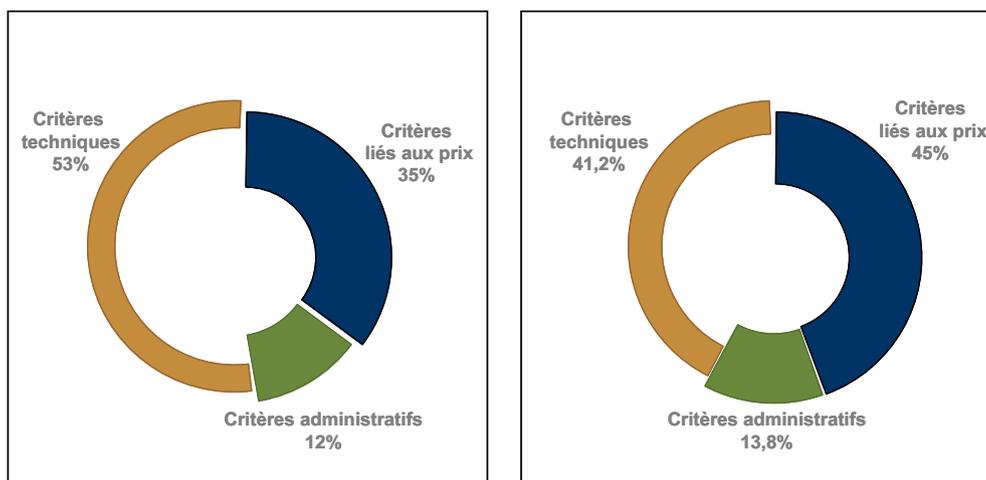
• Commentaires

- Le système mis en place au Maroc semble, d'un point de vue théorique, modérément vulnérable aux soumissions concertées.
- Le principal point de vulnérabilité provient ainsi de l'absence d'un observatoire des marchés publics, ou d'une structure apparentée, dont une des prérogatives serait l'identification de soumissions concertées. L'OCDE propose une série de pistes visant à faciliter la détection des ententes illicites par un observatoire :
 - *Chercher les signaux d'alerte et les schémas révélateurs, voire la façon dont les entreprises soumissionnent et examiner leur fréquence à laquelle elles se voient attribuer le marché ainsi que leur répartition géographique.*
 - *Examiner les documents soumis par les concurrents et les comparer peut aider à détecter des indices révélateurs de soumissions concertées par la négligence et la culpabilité de certains auteurs de ces soumissions. Par exemple, les offres de différentes entreprises présentant les mêmes erreurs de calcul, ou contenant un grand nombre de devis identiques pour certains articles...*
 - *Dans le cadre des offres de prix, il est possible qu'un système d'offres de couverture soit utilisé. Il est donc utile de rechercher les signaux révélateurs concernant la fixation des prix, par l'identification des éléments suspects tels qu'une importante différence entre le prix de l'offre gagnante et celui des autres offres ; la différence de prix d'un même fournisseur pour un marché donné et pour un autre marché similaire.*
 - *Surveiller de très près les déclarations suspectes laissant penser que les entreprises pourraient avoir conclu un accord ou coordonné leurs prix ou leurs pratiques de vente : déclarations révélant une soumission de complaisance, complémentaire, fictive, symbolique ou de couverture ; utilisation des mêmes termes par plusieurs soumissionnaires pour expliquer des majorations de prix.*
 - *Rechercher des comportements suspects à tout moment qui laissent penser que les soumissionnaires peuvent avoir eu l'occasion de discuter des prix, ou qui laissent penser qu'une entreprise agit d'une manière qui ne bénéficie qu'à d'autres entreprises.*
 - *Les indicateurs de soumissions concertées cités ci-dessus, ne doivent pas être interprétés comme une preuve systématique, ils doivent être examinés de plus près. Les comportements suspects réitérés au fil du temps sont souvent un meilleur indicateur, que les indices de preuve recueillis lors d'un seul appel à la concurrence. Il faut donc archiver soigneusement toutes les informations pour pouvoir établir sur la durée un schéma de comportement.*
- Le second point mis en cause par l'analyse de vulnérabilité est la procédure d'ouverture des plis. Cette dernière découle d'un arbitrage réalisé lors de l'élaboration des précédents décrets (1998 et 2007) : l'objectif était alors de favoriser la moralisation de l'action publique et de lutter contre la corruption en assurant la publication des offres financières, quitte à générer des conditions susceptibles de favoriser l'émergence d'ententes illicites.
- Dans la pratique, le système en place souffre d'une faible formation des fonctionnaires en charge de la préparation des documents de consultation et de la conduite des appels d'offres. De même, la sensibilisation de ces fonctionnaires aux risques des soumissions concertées demeure quasi inexistante.
- Malgré les évolutions récentes la dématérialisation demeure faible et le portail des marchés public doit encore être amélioré (accessibilité des documents, qualité des recherches, bande passante, etc.). Les retards accusés dans ces projets pénalisent la concurrence et renforcent la vulnérabilité face à d'éventuelles ententes illicites.

C. Analyse des entrées sur le marché

L'analyse des entrées sur le marché a été menée sur l'échantillon correspondant au ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime. En effet, le niveau de détail des données fournies par cette administration est celui qui permet de disposer de la précision nécessaire pour cette analyse.

Pour les administrations centrales, la comparaison des critères d'éviction des entreprises soumissionnaires et des entreprises ayant été évincées au profit de nouveaux entrants, donne les résultats suivants :



Critères d'éviction des entreprises soumissionnaires aux marchés (données générales ministère de l'agriculture)

Critères d'éviction des entreprises ayant été évincées au profit de nouveaux entrants (focus sur les directions centrales, ministère de l'agriculture)

Ainsi, malgré la difficulté à caractériser un nouvel entrant dans les marchés publics – les entreprises identifiées sont avant tout des nouveaux entrants par rapport à l'administration concernée – quelques éléments clés peuvent être mis en évidence : lorsqu'un marché est remporté par un nouvel entrant, la probabilité que ses concurrents aient été écartés pour des raisons financières augmente de 10%. Les éliminations liées à des critères administratifs n'évoluent pas de manière significative (1,8%).

Il semble donc que la manière d'accéder à un nouveau marché reste l'argument prix. Ce constat montre la persistance d'anciennes pratiques (attribution au moins-disant).

Par ailleurs, ces éléments amènent nouvellement la question de la qualité et du prix de cette dernière. Dans la situation actuelle, l'administration demeure majoritairement peu compétente pour évaluer cette qualité, et peut de ce fait se pénaliser elle-même en favorisant le seul critère « prix ».

D. Principaux mécanismes de concurrence

Les mécanismes de la concurrence font référence aux moyens et aux pratiques mis en œuvre par chaque concurrent pour renforcer sa propre position. Traditionnellement, ces moyens concernent le positionnement des produits, le développement de marques et de gammes, les tarifs et les promotions associés aux différents segments, ainsi que les actions publicitaires menées.

Dans le cadre des marchés publics, les différentes analyses ont montré¹² que l'accès des concurrents aux marchés dépend, fondamentalement, de deux facteurs : être plus expérimenté (pour ne pas être éliminé lors de l'étude du dossier technique et/ou de l'offre technique) et être moins cher (pour être attributaire après étude de l'offre financière).

Néanmoins, les praticiens des marchés publics ont souligné l'existence de différents comportements qui faussent, de manière volontaire ou non, la concurrence. De ce fait, il est intéressant de recenser et de comprendre ces mécanismes en vue d'améliorer la concurrentiabilité dans les marchés publics.

¹² Voir l'analyse réglementaire du volet I, ainsi que le chapitre 2.A. « Analyse réglementaire et barrières à l'entrées » du présent volet.

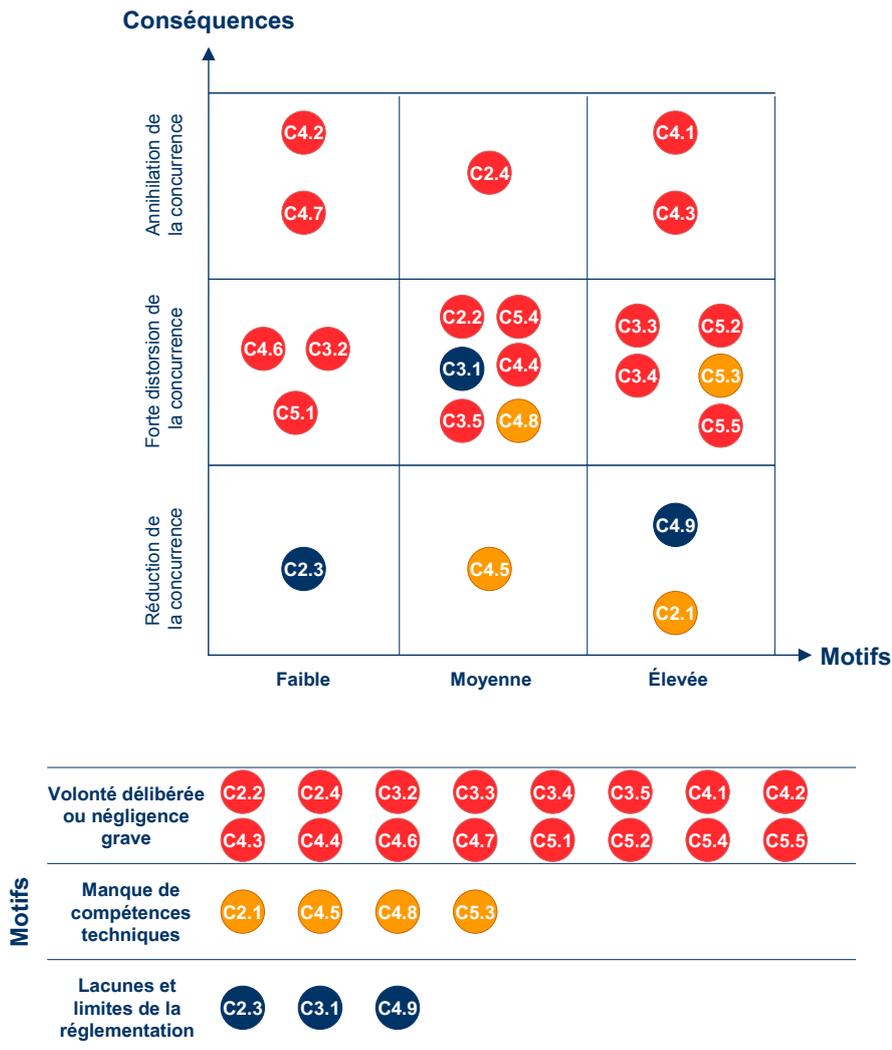
Le tableau ci-dessous présente les principales pratiques ou comportements relevés au travers des entretiens menés dans le cadre de cette étude, en fonction des étapes du cycle de vie d'un marché :

Etape du cycle de vie d'un marché		Description
2. Préparation du marché	C2.1	Élaboration des documents d'appel d'offres (CPS et RC) par simple copie de documents préexistants
2. Préparation du marché	C2.2	Elaboration des documents d'appel d'offres (CPS et RC) par un soumissionnaire
2. Préparation du marché	C2.3	Élaboration d'un appel d'offre non alloti alors que le besoin recouvre des prestations de natures différentes (ex : aménagement et équipement sonore d'une salle de conférences)
2. Préparation du marché	C2.4	Fractionnement de la dépense publique en vue de l'usage des bons de commande (et ainsi échapper à la procédure de passation des marchés)
3. Eligibilité des candidats	C3.1	Poids excessif attribué aux attestations de référence
3. Eligibilité des candidats	C3.2	Auto-référencement des soumissionnaires : élaboration d'attestations de référence fausses ou « améliorées » entre entreprises d'un même secteur, ou entre une entreprise mère et sa filiale
3. Eligibilité des candidats	C3.3	Exigences excessives sur les profils des intervenants et des experts demandés pour la prestation
3. Eligibilité des candidats	C3.4	Intégration d'experts sur la proposition, qui ne seront pas mobilisés au cours de la prestation
3. Eligibilité des candidats	C3.5	Demande d'un montant de cautionnement excessif
4. Attribution du marché	C4.1	Dans le cadre des appels d'offres avec présélection, désignation de concurrents « alibi »
4. Attribution du marché	C4.2	Ententes territoriales : recherche d'un accès facilité aux marchés, et d'un revenu plus élevé que dans le cas d'une concurrence réelle

Etape du cycle de vie d'un marché	Pratique	Description
Attribution du marché .4	C4.3	Génération d'offres de complaisances (devis contradictoires factices, moins intéressants que l'offre réelle du soumissionnaire)
Attribution du marché .4	C4.4	Absence de spécification des critères de jugement des offres techniques dans les appels d'offres de travaux et de fourniture
Attribution du marché .4	C4.5	Tenue de la commission malgré l'absence de quorum ou d'un membre obligatoire de la commission (représentant du maître d'ouvrage, du service (gestionnaire, de la Trésorerie Générale, le cas échéant du min. finances)
Attribution du marché .4	C4.6	Favoritismes liés aux relations entre les experts mobilisés pour les commissions techniques et certaines entreprises soumissionnaires
Attribution du marché .4	C4.7	Annulation d'un appel d'offres a priori valable
Attribution du marché .4	C4.8	Eviction de concurrents pour des motifs formels (absence de signature du (.CPS, etc
Attribution du marché .4	C4.9	Absence de réclamation des soumissionnaires lésés
Réalisation du marché .5	C5.1	Modification concertée des volumes individuels d'une prestation : dans le cas de marchés faisant appel à des prix unitaires, modification concertée entre les services techniques et le prestataire des volumes initialement prévus (exemple : lors du construction, suite à une évolution des matériaux de (construction envisagés
Réalisation du marché .5	C5.2	Ajustement du temps de réalisation de la prestation au travers d'ordres d'arrêt et de reprise
Réalisation du marché .5	C5.3	Délai excessif ou insuffisant de production de la constatation de service fait
Réalisation du marché .5	C5.4	Réalisation préméditée d'une prestation de qualité inférieure à la prestation attendue, de manière à baisser le prix de l'offre financière
Réalisation du marché .5	C5.5	Utilisation de sous-traitants non autorisés par la réglementation en vue de l'exécution d'une partie des travaux. Il peut ainsi s'agir d'un sous-traitant ne disposant pas des agréments et des qualifications nécessaires ou d'une sous-traitant autorisé mais réalisant plus de 50% de la prestation

▪ Commentaires

- Ces pratiques et comportements peuvent être analysés en fonction de leur fréquence (faible, moyenne, élevée), de leur impact sur la concurrence (réduction, forte distorsion, annihilation de la concurrence) et de la nature des causes ou motivations du comportement. Il en ressort la matrice ci-dessous :



Caractérisation des comportements susceptibles de fausser la concurrence

Source : analyse Mazars

- Cette matrice met en évidence l'importance des situations liées à une mauvaise application des dispositifs réglementaires ou à une application contraire à l'esprit de ces derniers. **Près des deux tiers des comportements faussant la concurrence relèvent ainsi d'une volonté délibérée ou d'une négligence grave des acteurs.** Bien qu'il s'agisse généralement de comportements qui ne sont pas autorisés, la **faiblesse des contrôles et l'absence de sanctions effectives** favorisent le développement de ces derniers.
- Le manque de compétences techniques des acteurs clés ne constitue généralement pas un motif en soi mais il favorise le développement de comportements anticoncurrentiels.

- Les cas les plus fréquents et plus critiques (4.1 et 4.3) concernent les **bons de commande**. De même, le cas 2.4, de fréquence moyenne et de criticité importante concerne le fractionnement de la dépense publique... qui permet de passer ensuite par voie de bons de commande.

E. Analyse des conditions générales de soumission

Lors d'une analyse de la concurrence, l'étude des aspects verticaux concerne traditionnellement les relations entre les entreprises à différents stades de la chaîne de valeur du produit ou du service considéré. En d'autres termes, il s'agit de s'intéresser aux relations entre entreprises *fournisseurs* et entreprises *clientes*, et de considérer les accords ou les pratiques régissant les conditions dans lesquelles les parties peuvent acheter, vendre ou revendre les biens ou services.

Pour traiter ces aspects dans cette étude, étant donnée la nature particulière des marchés publics, les entreprises attributaires ont été considérées comme des fournisseurs de l'administration. L'analyse a porté sur les éléments constitutifs des marchés publics – c'est-à-dire sur les **conditions générales de soumission** contenues dans trente-six cahiers des charges et règlements de consultation. Il s'est ainsi agi de relever les restrictions éventuelles et les pressions exercées par l'administration sur les entreprises.

L'analyse se centre autour de quatre thèmes, pour lesquels les points clés sont résumés ci-dessous :



Dossier additif	Agréments et certificats	Critères d'évaluation	Montant du cautionnement
<ul style="list-style-type: none"> • L'esprit de la réglementation fait du dossier additif un ensemble de pièces à fournir de manière exceptionnelle • 19 règlements de consultation sur 36 exigent la constitution d'un dossier additif • Dans la majorité des cas, les éléments supplémentaires (CPS paraphé et signé, etc.) constituent un doublon par rapport aux éléments à du dossier administratif, et leur utilité peut être raisonnablement mise en cause 	<ul style="list-style-type: none"> • Un agrément ou un certificat est exigé dans plus de la moitié des cas répertoriés • Dans le cas des marchés de travaux, la réglementation prévoit que l'agrément remplace le dossier technique • Ceci est majoritairement le cas. Néanmoins dans presque un cas sur quatre, l'administration demande également un dossier technique. Dans ces cas, les critères de notation ne sont pas explicités 	<ul style="list-style-type: none"> • Les critères d'évaluation ne sont précisés que pour les marchés de service, mais dans ce cas ils le sont de manière systématique • Les critères recensés mettent en avant l'expérience et le savoir-faire du candidat • Dans des cas isolés – mais compris dans l'échantillon aléatoire de 12 marchés de services – il apparaît que certains critères semblent décrire un personne et non un profil. De même certaines exigences en termes d'expérience peuvent sembler excessives 	<ul style="list-style-type: none"> • Les montants de cautionnement exigés sont très variables. Ils s'étendent sur une fourchette variant de 1 200 à 600 000 Dhs • La pertinence du maintien des très petites cautions peut être questionnée • De même, l'opportunité de certains montants de cautionnement particulièrement élevés devrait être analysée • Le cautionnement peut être utilisé comme moyen de sélection, mais ne l'est pas de manière systématique

F. Focus sur le système de qualification et de classification

Le système de qualification et de classification des entreprises de Bâtiment et de Travaux Publics a été instauré par le Ministère de l'Équipement par décret. Ce système a ensuite été étendu et adapté par différents arrêtés à d'autres ministères (Agriculture et Pêche Maritime, Habitat, Eaux et Forêts). La classification et qualification n'est obligatoire que pour la participation aux appels d'offres d'un montant excédant les 5 millions de Dhs. Cependant, la qualification d'une entreprise et sa classification par les pouvoirs publics confortent sa position sur le marché.

Les entreprises qualifiées sont classées en plusieurs catégories selon l'importance de leurs moyens de production, du volume des travaux qu'elles peuvent réaliser et de leurs performances techniques.

Un nombre important de niveaux de qualifications ne regroupe que des petits nombres d'entreprises, donc à des marchés concentrés. Ceci s'explique par la nature même des travaux concernés par certaines qualifications. En termes de concurrence, l'enjeu réside dans le développement des compétences des entreprises et l'entrée de nouveaux acteurs

sur les différents marchés. Il en ressort l'importance des questions de collaboration (différents types de groupements) et de sous-traitance.

5. Perception de la concurrentiabilité

L'enquête menée dans le cadre de cette étude vise à mettre en évidence la perception de chacun des deux types d'acteurs des marchés publics – l'administration et les entreprises – vis-à-vis de la concurrentiabilité du secteur.

En particulier, l'enquête a été construite de manière à appréhender les points suivants :

1. L'accessibilité à l'information sur les marchés publics

2. La perception des acteurs sur le niveau de concurrence

3. Les barrières à l'entrée et les éléments susceptibles de fausser la concurrence

Les principaux résultats de l'enquête sont synthétisés ci-après :

1. L'accessibilité à l'information sur les marchés publics

- 44% des entreprises ont tendance à penser qu'il est difficile d'obtenir des informations sur les appels d'offres. Ce résultat contraste avec les évolutions de la réglementation (allongement de la période de publication, obligation de publier sur le portail des marchés publics)
- Le portail des marchés publics constitue le moyen privilégié pour accéder à l'information sur les appels d'offres (41%). Néanmoins 31% des entreprises préfèrent passer par un réseau de relations professionnelles. Ce dernier chiffre contribue à illustrer l'importance du relationnel dans les marchés publics.
- Une large majorité des acteurs rencontrés (89%) estime que le portail des marchés publics doit être amélioré en vue d'une utilisation plus efficace.

2. La perception des acteurs sur le niveau de concurrence

- Respectivement 29% et 35% des entreprises sont « totalement d'accord » et « plutôt d'accord » avec l'affirmation selon laquelle l'attribution des marchés serait équitable et sans discrimination. Cinq ordonnateurs sont « total d'accord » ou « plutôt d'accord » avec cette affirmation. Un sixième ordonnateur est cependant « plutôt en désaccord ». Au vu des résultats il semblerait ainsi que l'attribution des marchés tende à être généralement équitable et dépourvue de discrimination, mais que ce ne soit pas toujours le cas.
- Deux autres questions posées aux ordonnateurs montrent que la totalité de ces derniers estime que la concurrence est suffisante pour permettre à toutes les entreprises des chances d'accéder à la commande publique. Ces résultats mettent en évidence l'existence d'irrégularités, tout en soulignant leur caractère occasionnel.
- 36% des entreprises interrogées estiment avoir fait l'objet d'une discrimination ou d'une procédure « injuste », et la moitié d'entre elles précise que cela a eu lieu au cours des 10 dernières soumissions, ce qui pourrait laisser supposer un taux de « non-conformité des procédures de passation » de l'ordre de 20%. Néanmoins la marge d'erreur de cette enquête ne permet pas de garantir la validité de ce résultat.
- Les entreprises estiment que les irrégularités dépendent avant tout de la taille du marché visé (39%), puis du secteur d'activité (27%) et de l'administration concernée (27%). Elles ne sont que 7% à penser que les irrégularités puissent être liées au territoire. En revanche, 4 ordonnateurs estiment que les irrégularités sont liées au territoire et 2 pensent qu'elles peuvent dépendre de l'administration. L'importance de l'aspect « taille du marché visé » semble indiquer que les irrégularités soient davantage une question d'opportunité.

3. Les barrières à l'entrée et les éléments susceptibles de fausser la concurrence

- Les trois premières barrières à l'entrée identifiées par les entreprises sont les références (qualifiées comme « fortes » et « plutôt fortes » à 84%), la méthodologie (69%), les moyens humains et matériels (68%).
- Pour ces mêmes éléments, les ordonnateurs sont 5 sur 6 à estimer que les références constituent une barrière à l'entrée forte ou plutôt forte. En revanche ils sont 3 et 4 à penser que la méthodologie et les moyens humains et matériels constituent une réelle barrière à l'entrée.
- Ces résultats confirment le rôle de premier plan des références pour accéder aux marchés publics.
- Les deux barrières suivantes identifiées par les entreprises sont la corruption (63%) et le favoritisme (54%). Il convient de rappeler que ces éléments relèvent d'une perception, aussi ils ne sauraient représenter un niveau de corruption ou de favoritisme. En effet, un seul événement lié à ces comportements peut suffire pour modifier une perception. Ces éléments tendent néanmoins à confirmer l'importance de la barrière stratégique « relationnel », identifiée dans les chapitres précédent. Ainsi, sans qu'il n'y ait nécessairement de corruption ou de favoritisme avéré, il demeure important, dans le cadre des marchés publics, de savoir établir un contact commercial avec l'administration.
- L'entente entre entreprises d'un même secteur a été relevée par 58% entreprises comme un facteur pouvant constituer une barrière à l'entrée. Malgré la marge d'erreur de cette enquête, ce résultat tend à montrer l'existence d'ententes. Il doit par conséquent constituer une justification au renforcement d'institutions chargées d'identifier et de mettre fin aux éventuelles ententes.
- La complexité de la procédure et le montant de la caution provisoire sont perçus comme des barrières à l'entrée de niveau inférieur. Ils constituent néanmoins une entrave importante pour le tiers des entreprises interrogées.
- Les ordonnateurs sont en revanche 5 sur 6 à estimer que la complexité de la procédure peut être une réelle barrière à l'entrée. Pour la caution provisoire, 1 seul pense qu'il puisse s'agir d'une barrière « forte », 4 autres affirmant qu'il s'agit de barrières « plutôt faible » ou « faibles » (un dernier ordonnateur s'étant abstenu à cette question). Les ordonnateurs relèvent également trois autres éléments pouvant potentiellement constituer des barrières à l'entrée : la difficulté à trouver des sous-traitants qualifiés pour participer au marché ; la faiblesse du processus de recours ; l'importance des délais (ordre de service, constatation du service fait, etc.) et l'incidence de ceux-ci sur le moment du règlement final.
- Sur l'offre financière et le rôle de l'attribution au moins-disant, les entreprises sont 87% à estimer qu'il s'agit d'une mesure qui renforce la concurrence. En revanche, elles sont 77% à penser que ce mécanisme pénalise la qualité... même si elles s'accordent à dire (74%) qu'une entreprise maîtrisant bien ses processus produit à moindre prix.
- Sur les procédures hors appel d'offres, les ordonnateurs remettent en cause le recours aux bons de commande, qu'ils sont 4 sur 6 à qualifier de nuisible à la moralité des marchés publics, même s'ils n'estiment pas que ces derniers mettent forcément en cause la concurrence.

6. Recommandations

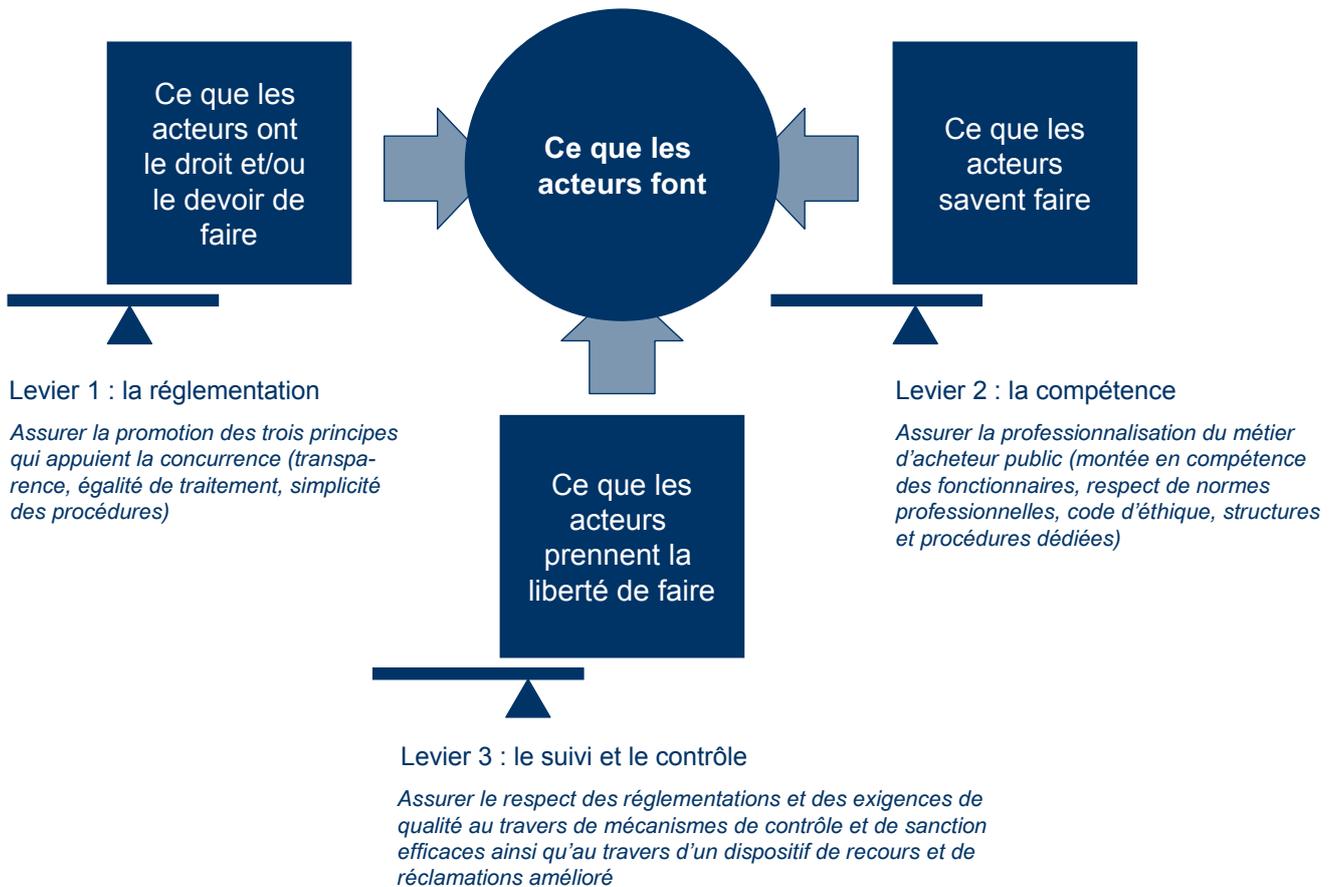
A. Logique sous-jacente à la construction des recommandations

a. Utiliser des leviers permettant de faire évoluer le comportement des acteurs

L'amélioration de la concurrentiabilité dans les marchés publics doit découler d'une évolution des pratiques actuelles en matière d'achat public. Ces pratiques résultent elles-mêmes de trois grands ensembles d'éléments : (i.) l'existence de règles (décrets, CCAG et autres documents réglementaires) ; (ii.) la maîtrise de ces règles par les acteurs, et leur connaissance du marché dans lequel ils interviennent ; (iii.) et leur niveau de respect de ces règles.

Il est ainsi possible d'agir favorablement sur la concurrentiabilité dans les marchés publics en utilisant les leviers « réglementation », « niveau de compétence des acteurs » et « dispositifs de suivi et de contrôle ». Ces trois leviers constituent la colonne vertébrale autour de laquelle ont été élaborées les recommandations formulées dans ce rapport.

Trois leviers d'actions pour influencer le comportement des acteurs



b. Identifier des axes de travail pour mettre en mouvement chaque levier

1.1 Faire évoluer la réglementation en renforçant les dispositions qui appuient la concurrence

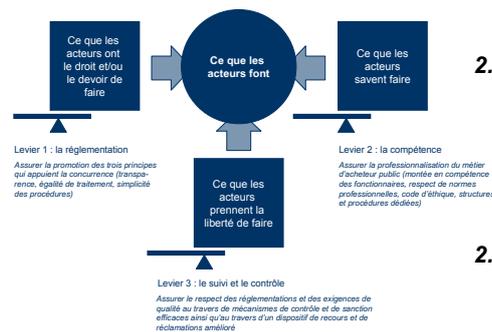
▣ La réglementation doit garantir la transparence de la procédure, encadrer le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires afin d'éviter les dérives, et limiter les barrières à l'entrée des marchés publics

1.2 Poursuivre la mise en place du système de soumission électronique

▣ Les procédures électroniques structurent fortement les échanges entre les acteurs du processus des marchés publics, tout en diminuant l'interaction entre ceux-ci. Elles permettent ainsi de diminuer les occasions de développement d'ententes ou de favoritisme tout en visant à faciliter le déroulement de la procédure

1.3 Renforcer l'indépendance et l'efficacité du mécanisme de recours

▣ Le recours est un mécanisme nécessaire pour faire évoluer les pratiques vers une concurrence saine. Ce dernier doit permettre aux soumissionnaires non satisfaits de faire vérifier la sincérité et la rigueur des décisions prises par l'administration. Il constitue ainsi une pièce angulaire dans l'évolution du comportement des acteurs.



2.1 Garantir une reconnaissance et un statut aux acheteurs publics

▣ L'acheteur public constitue un maillon faible dans la chaîne de la dépense. Il s'agit ainsi de renforcer son statut et de le responsabiliser de manière à le rendre moins sensible aux tentatives de corruption faussant la concurrence

2.2 Faire monter en qualité les CPS

▣ La qualité des CPS est nécessaire pour éviter de fausser la concurrence soit au travers d'un favoritisme, soit à travers la non participation de prestataires ne comprenant la demande de l'administration

2.3 Garantir la maîtrise de la procédure à tous ses niveaux

▣ La connaissance fine des différentes procédures et la vision d'un ensemble de marchés sont des éléments qui permettent de détecter des signes de soumissions concertées

3.1 Vérifier l'opportunité de la dépense

▣ L'expression du besoin constitue le premier moment pouvant donner lieu à une fraude et à des situations de non-concurrence. En effet, un marché issu d'un besoin non fondé (ou comportant des prestations additionnelles superflues) est généralement lié à une entente verticale. La mise en place de contrôle de l'opportunité de la dépense doivent ainsi permettre de détecter ces situations et de rétablir une situation de concurrence saine.

3.2 Renforcer le contrôle a posteriori, et axer ce dernier sur la performance

▣ Le renforcement des contrôles a posteriori a pour objectif de vérifier la qualité des prestations et d'éviter des favoritismes faisant intervenir des prestataires diminuant les prix (et donc faussant la concurrence) au détriment des besoins de l'administration

▣ Par ailleurs, la conduite de contrôles a posteriori et d'études sur des ensembles marchés sont nécessaires pour mettre en évidence des situations de collusion entre prestataires

3.3 Moraliser la gestion publique et appliquer effectivement les sanctions

▣ L'évolution du comportement des acteurs requiert l'application de sanctions en cas de non respect des réglementations. Ces sanctions doivent être effectives quel que soit le niveau hiérarchique concerné et faire l'objet de jugements en vue de la constitution d'une jurisprudence. De cette manière, le système pourra évoluer vers une situation saine favorisant la concurrence.

c. Définir des groupes d'actions pour chaque axe de travail

Groupe d'actions 1

Intégration de dispositions prévues dans le projet de décret de novembre 2010

- è Standardiser le programme prévisionnel
- Standardiser les critères d'évaluation des offres

Groupe d'actions 2

Évolutions non prévues dans le projet de décret de novembre 2010

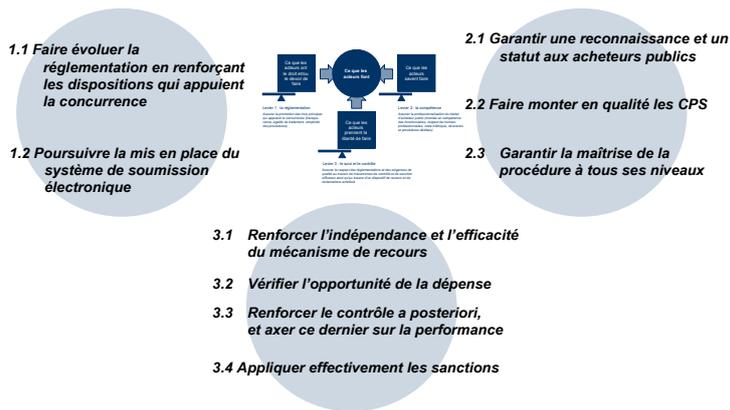
- Ouvrir les possibilités de soumissionner aux chercheurs et aux universitaires
- Favoriser les groupements
- Introduire une proportionnalité dans l'utilisation des bons de commande
- A moyen terme, élaborer un code des marchés publics
- Mettre en place un mécanisme de budget maximal indicatif
- Lier à nouveau la caution provisoire avec le montant du marché
- Mettre en place des dispositifs permettant de réduire les délais d'ordonnancement ainsi que les délais entre présentation de la facture et mandatement de la dépense.

Groupe d'actions 3

- è Renforcer les prérogatives de la Commission des Marchés en tant qu'organe en charge des recours

Groupe d'actions 4

- è Poursuivre la montée en puissance du portail des marchés publics



Groupe d'actions 5

- Structurer une fonction d'acheteur public

Groupe d'actions 6

- è Mettre en place un partage organisé de données et d'expériences

Groupe d'actions 7

- Identifier les opportunités de mise en place de centrales d'achats

Groupe d'actions 8

- Renforcer le système de qualifications

Groupe d'actions 9

- è Mettre en place des indicateurs de la dépense publique

Groupe d'actions 10

- è Créer un observatoire des marchés publics, chargé d'analyser la dépense publique et d'identifier les risques de collusion

Groupe d'actions 11

- è Préciser les types de contrôles, leurs modalités, les responsables de leur conduite, les types de sanctions à mettre en œuvre et les responsables de leur application

Conclusions

L'essence même des marchés publics fait de ce secteur un ensemble particulier : le poids de la réglementation, les impératifs de bonne gestion de deniers publics, les procédures de choix et de gestion des prestataires.

Ce travail met en évidence la difficulté d'accès aux marchés publics pour un nouvel entrant. En effet, pour pouvoir être admis à participer, un soumissionnaire doit non seulement justifier d'une expérience importante (au travers de ses attestations et références), mais cette dernière constitue également le principal motif d'éviction des offres. Face à des fonctionnaires préoccupés par justifier leur choix et parfois dépourvus de moyens pour juger le contenu de l'offre, le « volume d'expérience » constitue un critère factuel et difficilement contestable.

La difficulté d'accès découle également d'autres facteurs : des zones grises de la réglementation peuvent décourager les nouveaux entrants potentiels de soumissionner. Deux phases particulières sont mises en cause : la préparation des marchés et l'exécution de ces derniers. Dans la situation actuelle, ces deux phases sont peu réglementées, et les fonctionnaires chargés de leur exécution doivent régulièrement composer avec des exigences techniques complexes et un impératif de connaissance de la réglementation sans qu'ils ne disposent des compétences adéquates et sans qu'ils ne disposent de guides et d'appuis pour les accompagner. Cette condition nourrit le développement d'états ou de pratiques (délibérées ou non) défavorables à la concurrence : des cahiers de prescriptions spéciales de faible qualité ou susceptibles de favoriser un prestataire, des estimations (de coût et de délais) biaisées, des difficultés de suivi et de vérification de l'exécution de la prestation qui peut être mise à profit par certaines entreprises pour baisser leurs coûts en diminuant la qualité de leurs prestations.

A ce titre, il demeure intéressant de rappeler que si l'écrasante majorité des marchés passés (entre 95 et 98% en nombre) par les grandes administrations a fait l'objet d'appels d'offres ouverts, les marchés les plus délicats et plus gros (de 1 à 17 fois la taille moyenne des marchés) font souvent l'objet d'une procédure négociée. Les administrations de taille plus réduite couplent quant à elles un achat public basé quasi exclusivement sur l'usage de bons de commande entraînant un risque de favoritisme important.

Cet environnement a mené les entreprises soumissionnaires à adapter leurs stratégies afin de maximiser leurs chances de succès. Ces dernières tendent ainsi à se positionner sur des segments fortement délimités. Au-delà du secteur d'activité dans lequel elles sont actives, ces dernières ciblent le type d'administration, son emplacement géographique et la taille du marché convoité.

L'analyse des indices de concurrentiabilité a mis en évidence des situations fortement contrastées en fonction du secteur d'activité, de l'administration, du territoire, des individus concernés. Il a ainsi été possible de remarquer qu'un même secteur d'activité pouvait présenter des degrés de concurrentiabilité différents en fonction des administrations, et qu'au contraire, ce degré n'était pas identique pour tous les secteurs d'activité au sein d'une même administration.

De plus, ces niveaux de concurrence sont, dans la majorité des cas, différents à ceux qui existent dans le secteur privé : les barrières existantes et les comportements des acteurs introduisent donc des distorsions parfois importantes.

Il convient de rappeler que, pris dans son ensemble, le marché n'est pas marqué par une absence de concurrence. Néanmoins, tant les entretiens, que les données et l'enquête de perception montrent que pour *réussir* dans les marchés publics il est préférable de *faire sa place* auprès de quelques administrations. En effet, l'administration ayant une forte aversion au risque, les acheteurs publics préfèrent régulièrement des acteurs qu'ils connaissent et à qui ils font confiance. Par ailleurs, l'absence de garanties pour les recours et de contrôles/audits systématiques des marchés pousse les entreprises à développer des relations « privilégiées » (sans qu'il ne s'agisse forcément d'ententes ou de corruption) avec l'administration ciblée de manière à mieux se positionner auprès de cette dernière.

Certaines entreprises peuvent ainsi être fortement implantées auprès de directions données, tout en étant absentes auprès d'autres.

Malgré cette situation, la taille du marché global permet aux soumissionnaires *non implantés* d'avoir leur place et d'accéder à des marchés. Le système permet donc la coexistence de situations plus ou moins concurrentielles.

Les barrières à l'entrée peuvent être très importantes. Ces dernières concernent en premier lieu le relationnel et le positionnement prix. Les références, l'expertise et les moyens techniques et humains jouent également un rôle important pour le nouvel entrant. En outre, un nombre encore important d'entreprises – de l'ordre de 10% – est évincé pour des motifs administratifs.

En dépit de ces éléments, les ordonnateurs considèrent que la passation des marchés est un système qui fonctionne plutôt bien : ils considèrent ainsi que les problèmes résident dans les phases amont (définition du besoin) et aval (conduite du marché et contrôle de la qualité) des marchés. En particulier, ils soulignent les difficultés à établir un *bon CPS* et mettent en avant la fréquence relative plus élevée de problèmes lors de la réalisation. Les entreprises considèrent quant à elles que l'attribution des marchés se fait majoritairement de manière équitable et qu'elle donne une réelle place à la concurrence, mais elles pensent également qu'il existe encore de nombreuses situations de favoritisme, difficiles de contester.

Ainsi, le principal défi pour améliorer la concurrentiabilité des marchés publics est comportemental. La plupart des acteurs adhèrent à l'idée que même un décret défaillant peut être appliqué correctement s'il existe, de la part de celui qui l'applique, une véritable compréhension des enjeux et de la volonté du législateur. Le Maroc n'est cependant pas en retard sur la théorie : c'est la réalisation de ce qui a été conceptualisé qui pose problème.

Il convient par conséquent de mettre en œuvre une série de mesures visant à faire monter en compétences les acteurs, à vérifier leurs comportements et à sanctionner de manière effective en cas de non respect des règles.

Parmi ces mesures, il est en particulier recommandé de donner un statut de loi aux textes régissant les marchés publics, de renforcer le système de recours, de mieux définir les indicateurs et les contrôles, les responsables de ces derniers, et les sanctions (administratives mais aussi, le cas échéant, pénales) en cas de non respect des règles. D'un autre côté, il s'agira de renforcer les compétences en structurant une fonction d'acheteur public et en organisant un partage des données et des expériences clés, et de mettre en place un observatoire capable d'analyser la dépense publique.

Annexe : Recueil de bonnes pratiques internationales (OCDE)

Les éléments suivants constituent un panorama des solutions mise en œuvre par les institutions publiques de divers pays pour promouvoir l'intégrité et la résistance à la corruption à toutes les étapes de la procédure de passation. Ces bonnes pratiques illustrent la diversité des solutions qui s'offrent aux responsables publics et aux agents chargés des marchés pour améliorer les procédures de passation, de l'évaluation des besoins jusqu'à la réalisation du marché.

Ces bonnes pratiques sont issues d'un rapport réalisé par l'OCDE : « **L'intégrité dans les marchés publics, bonnes pratiques de A à Z** », 2007. Elles sont présentées en fonction des grandes étapes du cycle de vie d'un marché public.



Ces pratiques sont brièvement présentées ci-après. Chacune fait ensuite l'objet d'une fiche plus détaillée.

- Étape 1 : Programme prévisionnel

Dans le cadre des efforts déployés pour adopter une approche stratégique à long terme de leurs besoins d'achat et de la gestion de ces achats, plusieurs pays membre de l'OCDE ont mis en place un système de planification annuelle. Par ces plans, les autorités qui passent les marchés sont tenues de définir des objectifs en lien étroit avec leur programme d'activité, leurs résultats et les objectifs du gouvernement.

- **La pratique 1.1 (réformes de la budgétisation et de la gestion financière)** présente l'exemple du **Canada** où la responsabilité des agents porte non seulement sur l'affectation des dépenses aux fins prévues mais aussi sur les résultats obtenus grâce à ces dépenses.
- L'exemple du **Chili** présenté dans la **pratique 1.2 (définition d'indicateurs de performance)** illustre la stratégie qui consiste à définir, dans le cadre d'un programme d'amélioration de la gestion, des indicateurs de performance et à les associer à des récompenses aux niveaux individuel et organisationnel afin d'améliorer le professionnalisme.

- Étape 2 : Préparation du marché

- **La pratique 2.1 (principe de proportionnalité à la publication des avis de marché)** décrit l'application du principe de proportionnalité à la publication des avis de marché en **France** et montre la manière dont les mécanismes visant à favoriser la responsabilité ont été renforcés pour contrebalancer le pouvoir discrétionnaire dont dispose les agents pour l'adjudication des contrats d'un montant faible.
- **La pratique 2.2 (prévention de la fraude et de la corruption dans les marchés publics de la défense)** illustre l'exemple du **Royaume-Uni** qui a adopté des mesures pour prévenir la fraude et la corruption dans les marchés publics. Ces mesures définissent clairement les restrictions et interdictions imposées aux agents chargés des marchés publics pour éviter les conflits d'intérêts et prévenir la corruption, aux niveaux tant individuel qu'organisationnel.

- Étape 3 : Éligibilité des candidats

- **La pratique 3.1 (mesures préventives contre la collusion des soumissionnaires)** présente les mesures de prévention adoptées par le **Japon** pour prévenir contre les soumissions concertées dans les marchés publics, en se basant sur le présupposé que la divulgation de l'identité des soumissionnaires avant la soumission risque d'inciter les entreprises à se concerter sur l'offre, pouvant ainsi conduire à des pratiques d'entente sur les prix.
- L'exemple du **Portugal** présenté dans la **pratique 3.2 (mise en œuvre d'une plateforme en ligne couvrant toutes les étapes de la procédure de passation des marchés publics)** ci-dessous, montre que les pays s'orientent progressivement vers une gestion en ligne des différentes étapes de la procédure de passation des marchés publics afin d'améliorer la transparence et la neutralité.

-
- Étape 4 : Attribution du marché
 - L'exemple du **Royaume-Uni**, présenté dans la **pratique 4.1 (rapport d'adjudication à l'intention des candidats non présélectionnés et des soumissionnaires non retenus)**, témoigne de l'intérêt potentiel du rapport d'adjudication, tant pour l'autorité qui passe le marché que pour les soumissionnaires.
 - La **pratique 4.2 (garantir la transparence pour les contrats d'un montant inférieur aux seuils européens)** adoptée par la **Suède** met en évidence l'utilisation des nouvelles technologies pour simplifier les procédures et garantir la publication des appels d'offres.

 - Étape 5 : Réalisation du marché
 - La **pratique 5.1 (Recours aux nouvelles technologies pour accroître la transparence dans les domaines à risque)** décrit l'expérience de la Commission Centrale de vigilance en **Inde**, qui a fait des outils de gestion des risques une partie intégrante des procédures dématérialisées de soumission et de paiement en faisant appel aux nouvelles technologies (rapports automatiques, alertes en cas d'écart par rapports aux normes, etc...).
 - La **pratique 5.2 (système de contestation des décisions)** illustre la mise en place d'un système de recours réservé aux marchés au **Japon**.



Pratique 1.1

Promouvoir l'intégrité dans les marchés publics : réformes de la budgétisation et de la gestion financière au Canada

Au Canada, la loi sur la gestion des finances publiques, en vigueur de longue date, dispose que les fonds publics doivent être affectés aux fins prévues, telles qu'elles ont été approuvées par le Parlement. C'est également sur la base de cette loi qu'est garantie une séparation des tâches, selon laquelle les activités de budgétisation, de passation des marchés, de contrôle des projets et du paiement incombent à des individus occupant des fonctions distinctes et relevant de hiérarchies différentes.

Un processus de réforme est actuellement en cours afin d'étendre la responsabilité des pouvoirs publics, qui ne couvrira plus seulement l'affectation des dépenses aux fins prévues, mais aussi les « résultats obtenus » grâce à ces dépenses. La Structure de gestion des ressources et des résultats (SGRR), en particulier, prévoit que les documents budgétaires, ainsi que les rapports ministériels sur le rendement et les rapports au Parlement devront être plus structurés et plus précis. En outre, depuis novembre 2006, un Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis exige que les opérations liées aux achats soient conformes aux résultats attendus dans le cadre des autres grandes fonctions et qu'il soit possible de démontrer comment elles contribuent à l'obtention de ces résultats.

La loi fédérale sur la responsabilité de 2006 cherche également à renforcer la confiance des citoyens vis-à-vis de la passation des marchés à travers :

- Un **énoncé des principes de l'approvisionnement**, dans lequel les pouvoirs publics s'engagent à promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence de la procédure de soumission ;
- L'inclusion de **dispositions sur l'intégrité** dans les contrats ;
- La création d'un poste de **vérificateur de l'approvisionnement**, chargé d'examiner les pratiques de l'ensemble de l'administration en matière d'approvisionnement, de traiter les plaintes des fournisseurs potentiels et celles liées à la gestion des contrats, de piloter un mécanisme de résolution des différends et de soumettre un rapport annuel au Parlement.

En plus de rendre obligatoire les rapports sur la planification et la budgétisation, les nouveaux cadres d'action et les politiques qui les sous-tendent prennent acte de ce qu'il importe :

- De promouvoir un environnement propice à l'obtention des résultats attendus, de nature à favoriser la bonne gouvernance et l'efficacité des procédures (rapport de gestion, capacité de gestion par exemple) ;
- De se doter d'un **système intégré** liant les procédures d'affectation des crédits, de budgétisation, d'investissement, de passation des marchés et de gestion des contrats et prévoyant leur validation par un système de vérification performant. Un tel système marque une rupture radicale avec l'approche traditionnelle consistant à compartimenter les fonctions et caractérisée par l'insuffisance de l'information sur les performances et la gestion financière et par une conception de la fonction de vérification basée sur les transactions ;
- De **renforcer les capacités** en proposant des actions de formation à tous les niveaux de gestion et en recourant davantage au recrutement externe ainsi qu'à des communautés de pratique justifiant d'une certification ou d'une accréditation professionnelle.

Sources : Réponse du Canada au questionnaire de l'OCDE.

Étude de cas fournie par le Canada pour le colloque de l'OCDE, novembre 2006

Pratique 1.2

Définition d'indicateurs de performance dans le domaine des marchés publics au Chili

Le programme d'amélioration de la gestion publique (Programa de Mejoramiento de Gestión, PMG) est un programme national – piloté par la direction du budget du ministère des Finances – visant à améliorer de manière mesurable certains aspects essentiels de la gestion publique. Il est en particulier axé sur les aspects suivants : ressources humaines, assistance client, planification et mise en œuvre, audit interne, gestion financière et qualité du service. Les marchés publics sont considérés comme un volet important du PMG et les objectifs fixés dans ce domaine font partie de la gestion financière.

Le volet du PMG relatif aux marchés publics comporte des indicateurs de performance clés et définit des récompenses au niveau des agents individuels et de l'organisation. Pour valoriser la fonction achats par le biais de salaires attractifs, et par conséquent renforcer les capacités, le PMG comporte pour l'organisme et les salariés des mécanismes incitatifs liés aux performances. Les augmentations de salaire sont ainsi subordonnées à la réalisation des objectifs du PMG. Les **indicateurs de performance** sont notamment :

- Le pourcentage des achats effectués via la procédure d'achat d'urgence ;
- La part du budget réservé aux achats exécutée par le biais d'appels d'offres publics et,
- La différence entre le plan annuel et les achats effectivement faits dans l'année.

C'est la direction des marchés publics (Dirección de Compras y Contratación Pública, DCCP) qui est chargée de fixer les objectifs et d'évaluer les améliorations dans le domaine des marchés publics. Fin 2003, quelque 131 organismes avaient inclus les marchés publics dans leur PMG et la quasi-totalité d'entre eux avait amélioré la qualité de la fonction achats. Ces résultats s'expliquent en partie par les efforts déployés en matière de formation du personnel – en 2004, 7 900 agents en avaient bénéficié – et par les investissements dans les services d'information.

Sources : Réponse du Chili au questionnaire de l'OCDE.

Rapport analytique sur la passation des marchés concernant le Chili établi par la Banque mondiale (Country Procurement Assessment Report of the World Bank on the Republic of Chile), 2004.



Pratique 2.1

Application du principe de proportionnalité à la publication des avis de marché en France

Le principe juridique de proportionnalité veut que les mesures prises par l'administration soient proportionnées - de manière crédible et prévisible – aux objectifs poursuivis par la loi. En matière de marchés publics, ce principe suppose que la publication des informations diffère selon la taille des marchés. Aux termes du Code des marchés publics, entré en vigueur le 1er janvier 2006, la publication des avis de marché doit respecter le principe de proportionnalité :

- Les avis de marchés d'un montant supérieur aux seuils définis par les directives européennes doivent être publiés au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) et au Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), journal officiel consacré aux marchés publics.
- Les avis de marchés d'un montant supérieur à 90 000 euros mais inférieur aux seuils européens doivent être publiés au BOAMP et peuvent également l'être dans la presse spécialisée.
- Au-dessous de 90 000 euros, le mode de publicité doit être en rapport avec la taille et l'importance du marché. L'agent chargé de la passation a seul le pouvoir de sélectionner la méthode de publicité la plus pertinente parmi les diverses possibilités qui s'offrent à lui, notamment la publication au bulletin officiel, dans les organes des collectivités locales ou régionales, dans la presse spécialisée. Pour contrebalancer cet accroissement du pouvoir discrétionnaire des agents, les mécanismes de contrôle visant à détecter les cas de mauvaise gestion ou d'abus et à les porter devant les tribunaux ont été également renforcés.
- Au-dessous de 4 000 euros, aucune publicité n'est obligatoire.

Source : Réponse de la France au questionnaire de l'OCDE.

Pratique 2.2

Prévenir de la fraude et de la corruption dans les marchés publics de la défense au Royaume-Uni

À partir du début des années quatre-vingt, le ministère de la Défense du Royaume-Uni a adopté une approche commerciale des marchés publics, dans l'optique de renforcer la concurrence pour l'obtention des marchés. Le ministère a identifié plusieurs aspects du système de passation des marchés potentiellement exposés à un risque de corruption ou autres fraudes, notamment :

- Manipulation des offres et soumissions concertées (dont ententes);
- Cahier des charges favorisant un fournisseur en particulier;
- Remplacement de produits ou exécution de travaux ou fourniture de services d'une qualité inférieure à celle prévue par le contrat ;
- Vol de nouveaux actifs avant livraison à l'utilisateur final et avant inscription au registre des actifs;
- Facturation frauduleuse (fausse facturation ou double facturation) de biens et services non fournis ou facturation d'acomptes avant la date à laquelle le soumissionnaire peut y prétendre ;
- Utilisation abusive ou non autorisée d'équipements ou d'informations fournis par le l'administration ;
- Faux en écritures comptables et mauvaise affectation des coûts ou transfert de coûts entre contrats ;

- Commande de biens pour un usage personnel, notamment utilisation abusive des cartes utilisables pour le paiement des achats publics d'un faible montant (Government Procurement Cards) et des systèmes de passation dématérialisée des marchés ;
- Remise de faux tests ou de faux certificats d'assurance qualité ;
- Corruption ou tentative de corruption de fonctionnaires de l'administration centrale.

Ces différents types de risques sont présentés au personnel chargé des achats au sein du ministère de la Défense dans le cadre d'actions de sensibilisation. En outre, le ministère de la Défense informe chaque année le Trésor de toutes les fraudes suspectées ou avérées commises par les agents et de toutes celles commises par les entreprises contractantes et les fournisseurs. Ces rapports annuels sur les fraudes (Annual Government Fraud Report) peuvent être consultés à l'adresse : www.hm-treasury.gov.uk.

Les mesures préventives adoptées pour lutter contre la fraude et la corruption dans la passation des marchés sont notamment les suivantes :

- Séparation effective des tâches pour empêcher qu'un ou deux agents puissent être responsables de l'intégralité d'un système, en particulier lorsque l'informatique démultiplie le volume d'informations accessibles par un individu ;
- Rotation des tâches, en particulier aux postes sensibles ou de nature à permettre au personnel d'établir des relations commerciales durables, par exemple dans le cadre des procédures non concurrentielles ;

Encadrement efficace, en particulier lorsqu'il est difficile de séparer les tâches ou lorsque le personnel est affecté sur des lieux de travail éloignés. La délégation de pouvoirs ne doit pas être considérée comme remplaçant un encadrement efficace ;

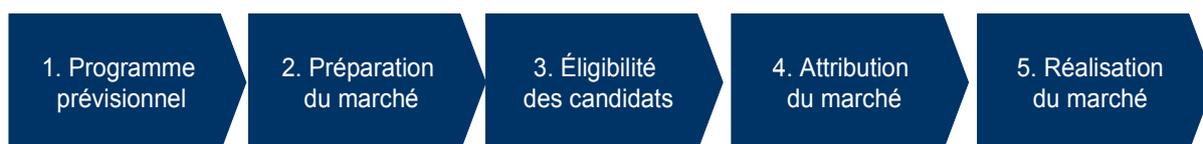
Garde des actifs et données protégeant les magasins, les liquidités, les biens, les chèques, les certificats, les mandats, les informations confidentielles et les ressources informatiques ;

- Mesures visant à empêcher l'accumulation de retard dans le travail, mesures pour éviter les arrêts courts destinés à normaliser la situation ou à dissimuler une tentative de fraude ;
- Intégration de protections contre les menaces internes et externes lors de la conception de nouveaux systèmes.

L'expérience montre que l'absence de procédures de contrôle adaptées est la première cause de fraude, de vol et d'irrégularités. Le ministère de la Défense compte sur la vigilance des personnels chargés des achats pour empêcher la corruption et a ouvert une ligne téléphonique spéciale, gérée par la Defence Fraud Analysis Unit (DFAU) et par les services de police du ministère de la Défense, pour le signalement des cas de fraude.

La DFAU gère le risque de fraude de manière proactive, en faisant appel aux techniques d'extraction de données et de détection des fraudes les plus avancées. D'autres techniques de détection sont également utilisées, notamment la confrontation des comptes, le contrôle physique des actifs (contrôle des stocks par exemple) et les contrôles sur site.

Source : Réponse du ministère de la Défense du Royaume-Uni au questionnaire de l'OCDE



Pratique 3.1

La collusion des soumissionnaires dans les marchés publics au Japon : Mesures préventives et recommandations

Les soumissions concertées, qui permettent à des soumissionnaires favorisés de modifier leur offre après avoir reçu des informations sur les offres concurrentes, est l'une des infractions les plus graves à la loi anti monopole. C'est pourquoi la Commission japonaise de la concurrence (JFTC) a adopté des mesures sévères et proactives pour lutter contre cette pratique.

En outre, de récents amendements à la loi anti monopole – entrés en vigueur en janvier 2006 – ont instauré un programme de clémence destiné à inciter les entreprises à s'abstenir volontairement de collusion dans les soumissions. Pour renforcer le caractère dissuasif des dispositions relatives aux soumissions concertées, ces amendements ont également introduit des obligations en matière d'enquêtes pénales et augmenté le taux de la surtaxe.

En outre, pour dissuader les agents chargés des marchés publics de participer à des soumissions concertées, le Japon a adopté la loi sur l'élimination et la prévention de la participation aux soumissions concertées, entrée en vigueur en janvier 2003. Cette loi fait obligation aux responsables des institutions chargées des marchés publics de prendre des mesures pour mettre fin à la participation d'un agent à une soumission concertée, si la JFTC leur en fait la demande. Un amendement de décembre 2006 prévoit des sanctions pénales contre les agents impliqués dans des pratiques de soumission concertée. La JFTC a fait les recommandations suivantes afin de promouvoir la concurrence et de prévenir les ententes dans le domaine des marchés publics :

- Pour les marchés qui doivent être ouverts à la concurrence, la procédure retenue devrait être celle de l'appel d'offres ouvert. Pour prévenir les soumissions concertées, l'identité des soumissionnaires devrait n'être publiée qu'après soumission des offres ; la publier avant facilite en effet la tâche des entreprises qui projettent une soumission concertée en leur permettant d'obtenir des informations sur les autres soumissionnaires.
- De même, le montant estimatif du contrat devrait n'être publié qu'après soumission des offres, car en annonçant le montant auquel elle estime le marché avant, l'institution qui le passe permet aux entreprises projetant une soumission concertée d'obtenir des informations importantes, ce qui risque d'entraîner une majoration du montant du contrat.

Exercice budgétaire	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre de poursuites judiciaires pour violation du droit de la concurrence,	38	37	25	35	19
Dont, poursuites pour soumission concertée	33	30	14	22	13
Nombre de chefs d'entreprise visés par des poursuites judiciaires pour violation du droit de la concurrence	928	805	405	472	492
Dont, poursuites pour soumission concertée	908	762	376	449	473
Montant des surtaxes imposées pour violation du droit de la concurrence (en milliards de yens)	2.2	4.33	3.87	11.15	18.87
Dont, surtaxes pour soumission Concertée	1.72	3.22	3.83	3.45	18.8
Nombre de chefs d'entreprise condamnés à payer une surtaxe pour violation du droit de la Concurrence	248	561	468	219	399
Dont, surtaxes pour soumission Concertée	240	546	467	194	392

Le tableau suivant recense les poursuites judiciaires engagées ces dernières années par la JFTC pour violation du droit de la concurrence en général et pour soumission concertée en particulier :

Sources : Réponse du Japon au questionnaire de l'OCDE

Table ronde sur la concurrence dans les marchés d'enchères, Note du Japon, document à examiner, septembre 2006

Pratique 3.2

Mise en œuvre d'une plateforme en ligne couvrant toutes les étapes de la procédure de passation des marchés publics au Portugal

Au Portugal, le programme de passation dématérialisée des marchés publics (e-Procurement Programme), qui constituait un objectif prioritaire du plan d'action national pour la société de l'information a été lancé en juin 2003.

Le système, mis en œuvre par l'Agence pour la société de la connaissance (Knowledge Society Agency, UMIC), visait essentiellement à créer une plateforme technologique centrale très performante, susceptible de permettre des gains d'efficacité et de stimuler la concurrence grâce à une amélioration de la transparence et à la réalisation d'économies supplémentaires tout au long de la procédure de passation des marchés publics.

Le portail national des marchés publics dématérialisés (National e-Procurement Portal, www.compras.gov.pt), qui, lors de son lancement, n'avait qu'une visée informative, offre aujourd'hui la possibilité de télécharger gratuitement l'intégralité du cahier des charges et de la documentation relatifs à l'offre.

En outre, il publie automatiquement les avis de marché, permet de participer à des procédures ouvertes ou restreintes, reçoit les demandes de renseignements des fournisseurs et gère toutes les communications et échanges d'informations en ligne. Par la suite, un outil de gestion des contrats (Contract Management Tool) permettra de consulter les contrats conclus et d'en assurer le suivi ainsi que d'établir une facture dématérialisée. Le système de gestion de l'information (Information Management System) facilitera quant à lui le recueil, le stockage et la systématisation des informations et statistiques relatives à la passation

Un outil électronique de regroupement (Electronic Aggregation Tool) a été mis au point dans le but de regrouper de manière centralisée les besoins des organismes publics ; il favorisera la normalisation des biens et services et facilitera la planification, la gestion et le contrôle. Il est prévu d'utiliser prochainement d'autres outils, par exemple un répertoire central des fournisseurs (le Registre national des fournisseurs) et un catalogue électronique central recensant des informations sur les biens et services proposés par les fournisseurs de l'administration inscrits dans le registre.

En plus d'avoir permis d'accroître la transparence, d'acquérir des connaissances et d'adopter un mode de gestion proactif, le système a également induit des économies et un gain de temps significatifs et une rationalisation structurelle.

Au total, depuis septembre 2003, 7,8 millions d'euros d'économies ont été réalisées pour des contrats représentant 39 millions d'euros. Huit ministères ont déjà adopté de nouvelles procédures et le projet a concerné 796 organismes publics et 1 389 personnes.

Pour que la mise en œuvre du projet réussisse, il est indispensable d'adopter une stratégie de gestion des ressources humaines adaptée, susceptible de motiver et de mobiliser les parties prenantes. Il faut également continuer à standardiser davantage les procédures d'une part, et à améliorer la codification et la normalisation des biens et services d'autre part.

Sources : Réponse du Portugal au questionnaire de l'OCDE

Le programme portugais de passation dématérialisée des marchés (The Portuguese e- Procurement Programme), 2006



Pratique 4.1

Rapport d'adjudication au Royaume Uni

Au Royaume-Uni, la réglementation exige que les services publics fassent un rapport aux candidats pour les contrats dont le montant dépasse les seuils européens, et l'organisme chargé des achats publics (Office of Government Commerce, OGC) recommande fortement cette pratique pour les contrats d'un montant inférieur à ces seuils.

Ce rapport à l'intention des candidats non présélectionnés et des soumissionnaires non retenus relève de la responsabilité de l'entité ou de l'organisme public contractant. Il offre aux parties une chance de tirer des enseignements positifs de la procédure, et est considéré comme un outil pédagogique utile. Ce rapport est également utile pour l'entité ou le service acheteur parce qu'il peut permettre :

- De découvrir des moyens d'améliorer les procédures dans l'avenir ;
- De trouver des solutions pour améliorer la communication ;
- De s'assurer que les bonnes pratiques et les directives existantes sont actualisées pour tenir compte des problèmes mis en évidence, le cas échéant ;
- D'inciter ces fournisseurs à soumettre de meilleures offres dans l'avenir ;
- De mieux appréhender le mode de pensée du segment de marché concerné (renforcement du comportement dit du « client intelligent ») ;
- De contribuer à se forger une image d'acheteur équitable, ouvert et respectueux de l'éthique, avec lequel les fournisseurs auront envie d'établir des relations commerciale ;
- Ce rapport présente également un intérêt potentiel pour le fournisseur parce qu'il peut :
 - Aider les entreprises à redéfinir leur approche afin que leurs offres aient plus de chances d'être retenues dans l'avenir ;
 - Permettre à des entreprises nouvelles ou plus petites de recevoir des conseils ciblés pour accroître leurs chances d'établir des relations commerciales avec le secteur public ;
 - Donner confiance aux entreprises quant à la procédure et à leur contribution et rôle (sinon quant au résultat effectif) ;
 - Permettre de mieux comprendre ce qui distingue les marchés publics des marchés privés.
- Ces rapports sont effectués- en face à face, par téléphone ou par visioconférence - dans un délai maximal de 15 jours après l'adjudication, sous l'égide d'agents confirmés, qui ont été impliqués dans la passation du marché.
- Bien que les thèmes sur lesquels portent les discussions dépendent pour beaucoup de la nature du marché, les rencontres se déroulent selon un schéma prédéfini. Après les présentations, les processus de sélection et d'évaluation sont décrits de manière ouverte. Dans une seconde étape, les points forts et les points faibles de l'offre du soumissionnaire sont analysés pour lui permettre de mieux comprendre. Au terme de la discussion, les fournisseurs sont invités à donner leur point de vue sur la procédure et à faire part d'autres préoccupations ou questions, le cas échéant. À noter surtout qu'au cours de ces différentes phases, il est interdit de divulguer des informations sur d'autres offres. Après la rencontre, un compte rendu est établi pour les archives.

Lorsqu'il est effectué correctement, ce rapport présente principalement l'intérêt de réduire les risques de contestation judiciaire puisqu'il démontre aux fournisseurs que la procédure a été mise en œuvre correctement et dans le respect des règles des marchés publics et du principe de probité. Bien qu'il ne soit pas possible de prouver l'existence d'un lien de cause à effet entre l'introduction de cette pratique et le nombre de contestations en justice, ce nombre a fortement diminué ces dix dernières années (passant de 3 000 à 1 200 entre 1995 et 2005).

Il n'en reste pas moins que ce mode d'information comporte des risques et a un coût s'il est mal mis en œuvre. À noter, en particulier, que cette tâche ne devrait jamais être déléguée à des agents qui n'ont pas l'expérience ou le discernement suffisants pour bien mener les entretiens. Certains rapports mal effectués se sont soldés par des plaintes qui ont conduit la Commission européenne à ouvrir une procédure d'infraction contre le Royaume-Uni et une procédure judiciaire contre les autorités contractantes elles-mêmes devant la High Court.

Sources : Réponse du Royaume-Uni au questionnaire de l'OCDE
Supplier Debriefing, OGC Publications, Debriefing Unsuccessful Suppliers, Environment Agency, Royaume-Uni..

Pratique 4.2

Garantir la transparence pour les contrats d'un montant inférieur aux seuils européens en Suède

En Suède, les marchés publics sont régis par la loi sur les marchés publics (LOU), qui découle des directives européennes. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, en 1992, la part dans le PIB15 des procédures de passation de marchés publics faisant l'objet d'une publicité ouverte au niveau de l'Union européenne a nettement augmenté (passant de 0.12 % en 1993 à 3.4 % en 2004). C'est l'un des chiffres les plus élevés de l'Union européenne.

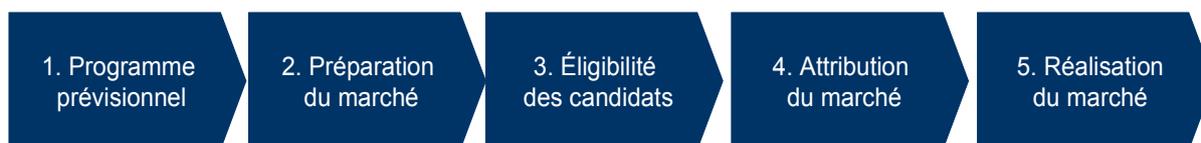
L'État suédois est allé plus loin, à travers un amendement législatif entré en vigueur en juillet 2001, qui rend obligatoire la publication des avis de marché pour les contrats d'un montant inférieur aux seuils européens.

Avant cette date, il n'existait aucune loi en matière de publicité, seulement des règles aux termes desquelles les organismes publics devaient inviter au moins trois soumissionnaires à participer à une procédure ouverte.

En Suède, les procédures appliquées aux contrats d'un montant inférieur aux seuils européens ressemblent beaucoup à celles utilisées lorsque ces seuils sont dépassés. Disposer d'un corpus de règles, que le montant d'un contrat soit inférieur ou supérieur aux seuils, contribue à favoriser la transparence et l'égalité de traitement des soumissionnaires. Aux termes de la loi sur les marchés publics, les trois méthodes qui peuvent être utilisées pour la passation de marchés d'un montant inférieur aux seuils supposent un minimum de publicité :

- Dans la procédure simplifiée, qui est la méthode la plus couramment utilisée pour la passation de marchés inférieurs aux seuils, les avis doivent être publiés au moyen d'une base de données électronique à laquelle tous les soumissionnaires potentiels ont facilement accès ;
- Dans la procédure sélective (équivalent de la procédure sélective pour la passation de marchés d'un montant inférieur aux seuils européens), les avis doivent également être publiés au moyen d'une base de données électronique accessible à tous ;
- Même dans le cas des procédures directes, toutes les parties prenantes doivent avoir librement accès à l'avis sur le site Internet des marchés publics. Les informations sur les différentes étapes de la passation des marchés, depuis celles situées en amont de la soumission jusqu'à la gestion du contrat et au paiement en passant par la sélection, l'adjudication et l'information sur l'adjudication, sont accessibles au public sur le site Internet des marchés publics.

Sources : Réponse de la Suède au questionnaire de l'OCDE
« A Brief Description of LOU », National Board for Public Procurement, Eurostat



Pratique 5.1

Recours aux nouvelles technologies pour accroître la transparence dans les domaines à risque en Inde

La Commission centrale de vigilance (Central Vigilance Commission) est une instance centrale indépendante mise en place au sein de l'administration par le gouvernement en 1964. Elle avait vocation à conseiller et guider les entités dépendant de l'administration centrale pour planifier, mettre en œuvre, contrôler et réformer les dispositions relatives à la lutte contre la corruption.

Suite à de nombreuses plaintes pour mauvaise gestion des procédures administratives susceptible d'entraîner des problèmes de corruption au sein de l'administration (retards et décisions arbitraires, non-respect du principe « premier arrivé, premier servi », etc.), la Commission a décidé de faire appel aux nouvelles technologies de l'information pour soumettre les activités de tous les organismes offrant des services au public ou au secteur privé ou situées à l'interface avec le public ou le secteur privé à des exigences de transparence et de responsabilité accrues.

En ce qui concerne la procédure de passation des marchés, la Commission a estimé que les nouvelles technologies de l'information pouvaient, en améliorant la transparence, contribuer à la lutte contre la corruption et favoriser l'efficacité à travers :

- La passation dématérialisée, notamment par la publication en ligne obligatoire des offres et des documents y afférents ;
- Le paiement dématérialisé, qui contribue à réduire les coûts de transaction et à empêcher les actes de corruption qui peuvent être commis lors de la remise des chèques aux entreprises et aux fournisseurs.

Grâce aux nouvelles technologies, les outils de gestion des risques font partie intégrante des procédures. Il est par exemple possible de concevoir le logiciel de comptabilité de manière à ce que le système informatique crée des « signalements d'exception » et des alertes dès qu'il repère un écart important par rapport à certaines références et normes ; il peut également faire des comparaisons concernant les dépenses des différents postes du marché.

Le site Internet est très utilisé à la fois comme un moyen de communication avec les parties intéressées et comme un outil de lutte contre la corruption grâce à une plus grande transparence des processus exposés à un risque de corruption, non seulement dans le domaine des marchés publics mais aussi dans celui des douanes et du recouvrement de l'impôt.

Sources : Étude de cas fournie par l'Inde pour le Forum de l'OCDE sur la gouvernance Partager les enseignements de la promotion de la bonne gouvernance et de l'intégrité dans les marchés publics, novembre 2006.

Circular N°40/11/06 : Improving vigilance administration by leveraging technology, Central Vigilance Commission, gouvernement indien, 2006

Pratique 5.2

Système de contestation des décisions en matière de marchés publics au Japon

En 1995, le gouvernement japonais a créé un système de recours réservé aux marchés publics. Ce dispositif regroupe et renforce les mesures volontaires qui existaient déjà et s'applique à tous les organismes de l'administration centrale visés par l'Accord sur les marchés publics (AMP) de l'Organisation mondiale du commerce.

Ce dispositif repose sur deux instances :

- Le Bureau d'examen des plaintes en matière de marchés publics (Office of Government Procurement Review), qui a adopté des Procédures d'examen des plaintes en matière de marchés publics (Complaint Review Procedures for Government Procurement), définissant la marche à suivre pour introduire un recours.
- La Commission d'examen des plaintes en matière de marchés publics (Government Procurement Review Board), qui reçoit et examine les plaintes dont elle est effectivement saisie. Tout fournisseur peut saisir la Commission d'une plainte, s'il estime qu'un organisme public a eu un comportement répréhensible ou n'a pas respecté l'AMP. La Commission est composée de 23 membres et a compétence pour examiner les plaintes déposées par les fournisseurs eu égard aux marchés passés par les entités de l'administration centrale et organismes rattachés à l'administration centrale. Ses membres sont des scientifiques, universitaires et autres experts dotés de l'expérience voulue dans le domaine des marchés publics.

La Commission doit établir un rapport écrit sur ses conclusions dans un délai de 90 jours à compter du dépôt de la plainte. Ce rapport doit indiquer si la procédure de passation était conforme à l'AMP ou si le l'organisme public a eu un comportement répréhensible. Si tel est le cas, la Commission doit recommander des mesures de réparation. Elle est également autorisée à tenir compte, pour établir son rapport, de facteurs supplémentaires, tels que la gravité des anomalies détectées dans la procédure de passation, la bonne foi du plaignant et de l'organisme concernés et les conséquences des recommandations sur le fonctionnement de l'organisme. Des informations en anglais sur la réglementation et les plaintes déjà déposées sont disponibles sur le site Internet du Bureau des plaintes en matière de marchés publics à (www5.cao.go.jp/access/English/chans_about_e.html). Tout organisme ne se conformant pas aux recommandations doit motiver son refus auprès de la Commission.

Depuis sa création, en 1995, la Commission n'a été saisie que de six plaintes, les autres litiges ayant été résolus par la voie de la concertation.

Sources : Réponse du Japon au questionnaire de l'OCDE.

J.H. Grier : An Overview of the Japanese Government Procurement System. Public Procurement Law Review, numéro 6

CONSEIL DE LA CONCURRENCE
www.conseil-concurrence.ma

3 – La concurrentiabilité dans le secteur du ciment

SOMMAIRE

PREAMBULE

1. ÉTAT DES LIEUX DU SECTEUR DU CIMENT AU MAROC

2. CARACTERISTIQUES DU MARCHÉ DU CIMENT

3. POSITIONNEMENT REGIONAL DES OPERATEURS

4. PRIX DU CIMENT

5. DIAGNOSTIC FINANCIER

6. BENCHMARKING

7. Analyse des risques

8. ANALYSE DE LA CONCURRENTIABILITE DU MARCHÉ DU CIMENT

9. CONCLUSION GENERALE

ABREVIATIONS

APC	Association Professionnelle des cimentiers
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
CA	Chiffre d'affaires
CDVM	Conseil Déontologique des Valeurs Mobilières
Ci	Parts du marché des i premières entreprises dominantes
CIMAR	Ciments du Maroc
CIMAT	ciment de l'Atlas
CPJ	Ciment portland composé
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
DH	Dirham
EBIDTA	Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization
FBCF	Formation Brute capitale Fixe
FSH	Fonds de Solidarité de l'Habitat
HCP	Haut Commissariat au Plan
HHi	Herfindahl-Hirschman Index
MDH	Million de Dirham
MMDH	Milliard de Dirham
MT	Million de Tonne
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
PD	Position dominante
PM	Part du marché
RC	Rentabilité commerciale
RE	Rentabilité économique
RF	Rentabilité financière
TAAM :.....	Taux d'accroissement annuel moyen
TSC	Taxe spéciale sur le ciment
USD	Dollar US

Résumé de l'étude

Le secteur du ciment représente un enjeu économique important pour le Maroc. Le secteur du BTP et particulièrement le logement dépend de cette industrie capitalistique. Ce secteur est caractérisé par une forte présence des multinationales en termes des capitaux et de savoir-faire technologique. La capacité de production du ciment au Maroc s'est développée considérablement au cours des dix dernières années pour répondre aux besoins du marché local. Les unités de production des cinq industriels du secteur couvrent presque la totalité des régions du pays.

La consommation du ciment est concentrée au niveau de six régions du royaume. Le réseau de distribution du ciment est totalement indépendant des producteurs. Il est dominé par les revendeurs qui peuvent vendre les produits de plus d'un producteur. Les revendeurs jouent un rôle important dans la régulation du marché du ciment. La concurrence rude au niveau du réseau de distribution joue en faveur d'une certaine régulation du marché. Les tensions sur le marché sont en général bénéfiques pour les distributeurs.

S'installer près des marchés cibles représente un atout stratégique pour les cimentiers. La nature de produits et le coût du transport sont deux facteurs qui limitent le rayon de manœuvre des cimentiers par rapport à leurs marchés. Le positionnement régional des cimentiers est plus orienté par la taille des marchés et son potentiel de développement futur. La structure des parts des marchés régionaux est le résultat d'une évolution historique de cette industrie plus qu'un acte réfléchi visant le partage du marché national du ciment.

Le benchmarking a montré que le Maroc est moins performant dans le domaine du ciment par rapport à d'autres expériences internationales. Trois éléments jouent en défaveur du Maroc dans ce domaine : le coût de l'énergie, la démographie et le niveau de développement économique. Cependant, l'industrie elle-même reste compétitive par rapport à d'autres expériences internationales.

Malgré le niveau élevé de concentration enregistré au niveau de ce secteur, il est difficile de mesurer son impact sur la concurrentiabilité sans tenir compte d'autres variables déterminantes. Parmi ces variables on note le niveau du prix et son évolution dans le temps, la rentabilité du secteur et son évolution dans le temps à comparer à d'autres secteurs et les risques auxquels le secteur est exposé, le rôle que joue le réseau de distribution dans la régulation du marché, le taux d'exploitation de la capacité de production existante et l'ouverture de l'économie marocaine sur le marché international. La prise en considération de l'ensemble de ces variables révèle une certaine concurrence rationnelle au profit de la pérennité de l'industrie et au profit d'un prix relativement concurrentiel.

PREAMBULE

Il n'est guère besoin de souligner les enjeux de la politique de la concurrence pour la dynamique et les performances de toute économie. Les leçons, en l'espèce, de l'histoire et de la géographie servent à éclairer les grandes options de toute politique de la concurrence. Où placer le curseur entre l'exigence de compétitivité, qui pousse à accepter voire encourager les concentrations, et le souci de la protection des consommateurs, qui conduit à moins de clémence de la part des autorités de concurrence ? La définition du marché « pertinent » est de ce point de vue déterminant.

Quel équilibre accepter ou favoriser entre la logique de la concurrence et celle de la coopération (différentes formes d'ententes, etc.) ? Là aussi, les enjeux sont essentiels pour la croissance et l'emploi. Comment articuler la politique de la concurrence et la politique de la R&D et de l'innovation, composante centrale des nouvelles stratégies industrielles ?

Notre pays n'est pas loin de ces débats. En effet, depuis plus de deux décennies, le Maroc s'est engagé dans des réformes qui visent la modernisation de son économie. Plusieurs chantiers ont été entamés qui concernent les aspects liés aux finances, l'environnement d'investissement, l'éducation, la justice, la santé et le développement humain. L'année 2011 a enregistré une refonte totale de la Constitution. Cette refonte a pour objectif d'impulser une nouvelle dynamique en matière de la démocratie pour un nouveau partage des responsabilités et des pouvoirs. L'ensemble de ces réformes vise à atteindre plus d'efficacité économique en vue d'améliorer le bien-être des Marocains.

Un des chantiers majeurs de modernisation de l'économie était celui de la politique de la concurrence. L'outil qui fonde la politique de la concurrence au Maroc est la loi 06-99 sur la liberté des prix et de la concurrence. Elle a pour objectif la protection du libre jeu de la concurrence afin de stimuler l'efficacité économique et le bien-être des consommateurs. Elle définit les dispositions régissant la liberté des prix et organisant la libre concurrence et les règles qui visent à assurer la transparence et la loyauté dans les relations commerciales. Elle définit aussi les institutions en charge de la mise en œuvre de ladite loi.

La loi 06-99 s'inspire des grands principes de transparence, de non-discrimination, de loyauté édictés par l'OMC et de dispositions de l'ensemble des résolutions sur les règles équitables convenues au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives par la CNUCED.

La loi 06-99 renforce les conditions d'une concurrence saine et loyale par l'interdiction des pratiques anticoncurrentielles susceptibles d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur le marché national. Ces pratiques sont : les ententes, l'exploitation abusive d'une position dominante et l'exploitation abusive d'une situation de dépendance économique.

La présente étude, engagée par le Conseil de la Concurrence, a pour but d'évaluer le niveau de la concurrentiabilité du secteur du ciment. Un secteur économique très important pour le BTP et particulièrement la construction de logement. Mais les enjeux restent aussi importants dans ce secteur hautement capitalistique dominé par des investissements étrangers et par un nombre très réduit de producteurs.

Dans ce rapport de synthèse, nous avons essayé de donner des réponses objectives à des questions déterminantes se rapportant au prix et les mécanismes de sa fixation, l'offre et la demande, le jeu de positionnement sur les marchés régionaux et l'état financier du secteur. Ce rapport présente aussi un benchmarking qui permettra

de relativiser les résultats obtenus et de positionner le cas marocain à des expériences internationales. Le rapport de synthèse a été couronné par une analyse de la concurrentiabilité du secteur à travers des indices de concentration et l'ensemble des résultats obtenus sur les autres aspects caractérisant l'industrie du ciment au Maroc.



1. ÉTAT DES LIEUX DU SECTEUR DU CIMENT AU MAROC

Le ciment est un matériau essentiel pour la construction, qui est un des premiers secteurs d'activité au monde et un des employeurs les plus importants. D'importance vitale pour le logement et les infrastructures de base, la filière-ciment joue un rôle clé dans le développement économique. Cependant, l'industrie cimentière est aussi un des plus gros émetteurs de dioxyde de carbone et a d'importants impacts sociaux et environnementaux.

L'industrie cimentière est très capitalistique, elle requiert de lourds investissements qui nécessitent des financements et une rentabilité sur le long terme. Enfin, ce secteur, très énergivore, dépend des cycles de l'économie et de la santé du secteur de la construction ; cela rend les charges d'exploitation et le chiffre d'affaires très volatiles.

Le ciment est le plus utilisé des liants hydrauliques. Il entre dans la composition du béton, auquel il confère notamment sa résistance. C'est un matériau de construction de haute qualité, économique, et utilisé dans les projets de construction du monde entier.

Cette industrie offre une large gamme de ciments et de liants hydrauliques destinés principalement au secteur du Bâtiment et des Travaux Publics, notamment des ciments Portland et des ciments à maçonner, ainsi que différents autres mélanges de ciment et liants spéciaux.

La production du ciment passe à travers un procédé industriel nécessitant une haute technologie. Ce procédé passe par l'extraction, le concassage puis la broie à des proportions adéquates de carbonate de calcium (calcaire), de silice (sable), d'alumine et de minerai de fer, puis on chauffe le mélange obtenu dans un four rotatif à une température d'environ 1 500 °C. Ce mélange de minéraux est introduit à sec dans le four. Ce procédé dit "à voie sèche", par opposition au procédé plus ancien dit "à voie semi-humide", est utilisé par environ 88 % des cimenteries à travers le monde. Chacun de ces deux procédés permet d'obtenir du "clinker" qui est ensuite broyé avec du gypse pour obtenir du ciment.

Le coût de production du ciment (avant frais de distribution et frais généraux) se répartit en moyenne comme suit : environ 33 à 53 % pour l'énergie, 28 % pour les matières premières et consommables, 7 % pour la main-d'œuvre, l'entretien et les autres coûts de production et 12 % pour les amortissements.

Les matières premières nécessaires à la production de ciment (carbonate de calcium, silice, alumine et minerai de fer) sont généralement tirées de la roche calcaire, de la craie, de la marne, du schiste argileux et de l'argile. Les cimenteries sont généralement implantées à proximité de grands gisements de ces matières premières. La plupart des cimenteries extraient ces matières de terrains avoisinants dont ils sont propriétaires ou sur lesquels ils possèdent des droits d'exploitation à long terme.

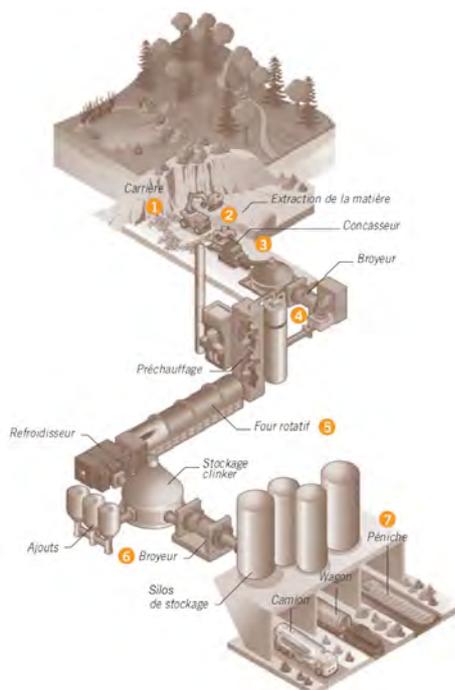


Schéma n° 1 : Procédé industriel de la production du ciment.

1. Carrière
2. Extraction de la matière
3. Concasseur
4. Broyeur 1
5. Four rotatif
6. Broyeur 2
7. Lieu de stockage

Au Maroc, la fabrication du ciment est soumise à certaines normes de qualité telles que prévue par le Dahir du 30 juillet 1970 relatif à la normalisation industrielle¹ et le décret du 20 septembre 1993.

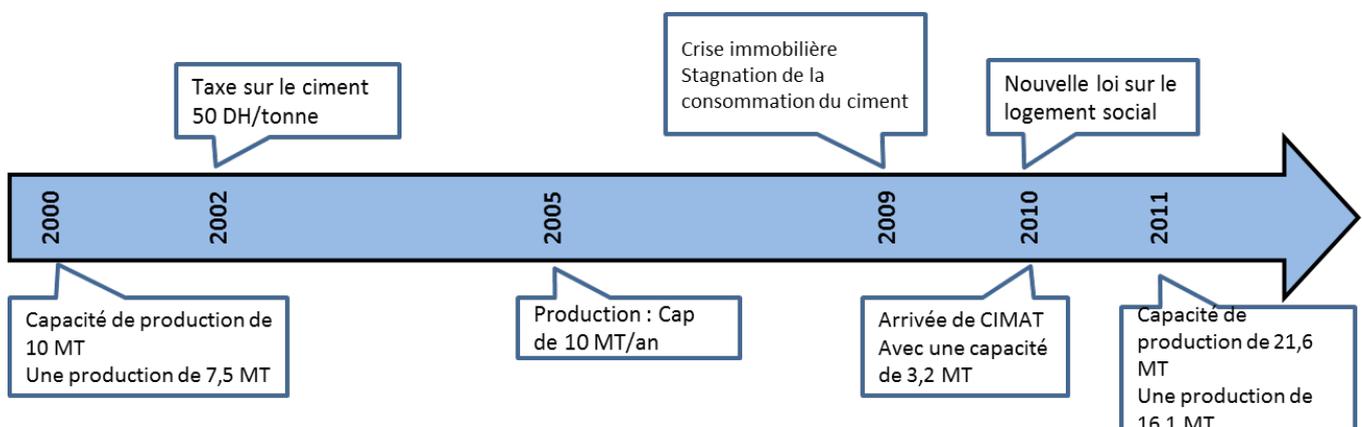
Les normes en la matière sont de deux sortes :

- ▶ NM 10.1.004 relative aux liants hydrauliques : cette norme définit la composition, les spécifications et les critères de conformité de ciments courants.
- ▶ NM 10.1.157 relative aux ciments pour travaux à la mer.

D'autres normes sont applicables au secteur à savoir :

- ▶ La norme NM 10.01.162 relative aux constituants du ciment : cette norme définit les différentes règles et modalités normatives de la détermination quantitative des constituants du ciment ;
- ▶ La norme NM 10.01.008 relative aux bétons au ciment usuel : cette norme définit les différents types de bétons et leurs constituants, fixe les classes de résistance, ainsi que les règles normatives de production, d'essai et de contrôle ;
- ▶ La norme NM 10.01.011 relative au béton prêt à l'emploi préparé en usine : cette norme définit la consistance, la classe de résistance et la teneur en granulats des bétons prêts à l'emploi, ainsi que la quantité et la qualité du ciment utilisé dans sa production ;
- ▶ La norme NM 10.01.005 relative aux techniques des essais des liants hydrauliques ;
- ▶ La norme NM 10.01.271 relative aux spécifications des granulats.

Schéma n° 2 : Principaux évènements ayant marqué le secteur du ciment au cours des dix dernières années.
Sources : APC, Analyse SIS Consultants.



¹ Dahir n°1-70-157 du 30 juillet 1970 relatif à la normalisation industrielle tel que modifié et complété par le dahir portant loi 1-93*221 du 10/9/1993 (BO 3024et 4220)

2 . CARACTERISTIQUES DU MARCHE DU CIMENT

Le secteur du ciment occupe une place importante dans le tissu socio-économique marocain, et ce en raison de sa forte contribution à la création de la valeur ajoutée. Son développement est étroitement lié au développement économique du pays et à la dynamique enregistrée au niveau du secteur du BTP et la construction du logement.

L'industrie du ciment a démarré au Maroc en 1913 à travers la construction de la première usine à Casablanca, d'une capacité de production de 20.000 tonnes. Cette unité a monopolisé le marché jusqu'en 1950. Et depuis, plusieurs cimenteries ont été construites pour répondre à une demande de plus en plus croissante.

Le secteur cimentier est un secteur structuré et réparti sur l'ensemble du territoire national.

Sa **libéralisation** en 1986 ainsi que les investissements réalisés durant les années quatre-vingt-dix ont permis au Maroc de faire face aux besoins du marché qui atteignait, par le passé, le **tiers de la consommation nationale**. C'est également à cette époque que l'industrie cimentière marocaine a renforcé sa mise à niveau par le démarrage de nouvelles unités de production. Et depuis, l'activité cimentière poursuit une stratégie de modernisation et d'augmentation des capacités de production pour accompagner les besoins en croissance permanente du secteur du BTP.

a. Producteurs du ciment :

▶ **dominance des capitaux étrangers**

Depuis 2011, le marché du ciment est dominé par cinq grands groupes : Lafarge Ciments, Holcim Maroc, Asment Temara, Ciments du Maroc et CIMAT exploitant au total 13 cimenteries avec une capacité de production qui avoisine 22 millions de tonnes à fin 2011. La mise en place de cette capacité de production a nécessité un investissement de l'ordre de 18 milliards de dirhams. Près de 54% des capitaux investis dans ce secteur appartiennent à des Multinationales connues dans ce domaine, à savoir : Lafarge (France), Holcim (Suisse), Ciment de France (France) et CIMPOR (Portugais).

La capacité de production du ciment au Maroc a évolué considérablement au cours des dix dernières années. Depuis 2000, la capacité de production est passée de 7.5 Mt à 22 Mt en 2011, soit une multiplication par trois de cette capacité. Cette augmentation de la capacité de production a nécessité des investissements de l'ordre de 16 milliards de DH, soit près de 1.1 milliard de DH² pour chaque million de tonnes additionnel de production.

La plus grande capacité de production du ciment est détenue par Lafarge Ciments. Les trois cimenteries de cet opérateur ont une capacité globale de 6.7 Mt, soit près de 31% de la capacité de production nationale. Ciments Maroc dispose de la 2e capacité de production d'un volume de 5.6 Mt, soit près de 26% de la capacité globale. Holcim Maroc se positionne au 3e rang avec une capacité de 4.5 Mt, ce qui représente 21% de la capacité de production globale. Ces trois opérateurs concentrent près de 78% de la capacité de production et neuf cimenteries.

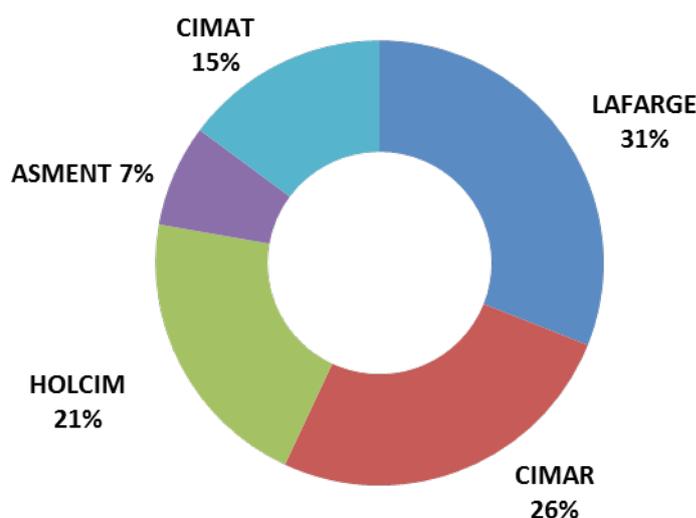
2 Estimation basée sur les données des dix dernières années.

Tableau n° 1: Répartition des opérateurs du ciment selon la Capacité de production et la quantité produite en 2011. Source : APC.

Opérateurs	Capacité de production (MT)	Part dans la capacité %	Production (MT)	Coefficient d'exploitation
LAFARGE (Lafarge Ciment)	6,7	31%	5,5	82%
CIMAR (Ciments du Maroc)	5,6	26%	4,5	80%
HOLCIM (Holcim Maroc)	4,5	21%	3,6	80%
ASMENT (Asment Temara)	1,6	7%	1	63%
CIMAT (Ciment de l'Atlas)	3,2	15%	1,5	47%
Total	21,6	100%	16,1	75%

Graphe n° 1 : Répartition des producteurs du ciment selon la capacité de production (Réf. 2011).

Source : APC, SIS Consultants.



Le taux de couverture des régions par les unités de production est passé de 65% à 88% entre 2000 et 2011. Pour la même période, le taux d'exploitation de cette capacité est resté autour de 75% comme moyenne de la période 2000-2011. Cette utilisation a varié entre 69% et 90% pour les années de forte demande. C'est le cas des années de 2006, 2007 et 2008, années où le taux de croissance de la demande a franchi le seuil de 10%. Ce taux d'utilisation de capacité assez élevé a des conséquences sur le prix du ciment et sur le niveau de la concurrence dans ce secteur.

Le taux de pénétration du marché du ciment, mesuré à travers le ratio (Chiffre d'affaires/FBCF-BTP) est passé de 11.8% à 13.9%. Cette évolution reste relativement faible en comparaison à d'autres pays. Pour la Tunisie ce taux est de 15.5% et pour la France le taux est de 16.5%. Cette faiblesse du taux de pénétration du marché du ciment s'explique essentiellement par les facteurs suivants :

- ▶ Le niveau de développement des investissements dans le secteur du BTP qui reste relativement faible;
- ▶ La consommation du ciment per capita relativement faible en comparaison à des pays de même niveau de développement (Tunisie, Turquie) ;

Graphe n° 2 : Évolution du taux de pénétration du marché du ciment.

Source : APC, HCP, SIS Consultants.

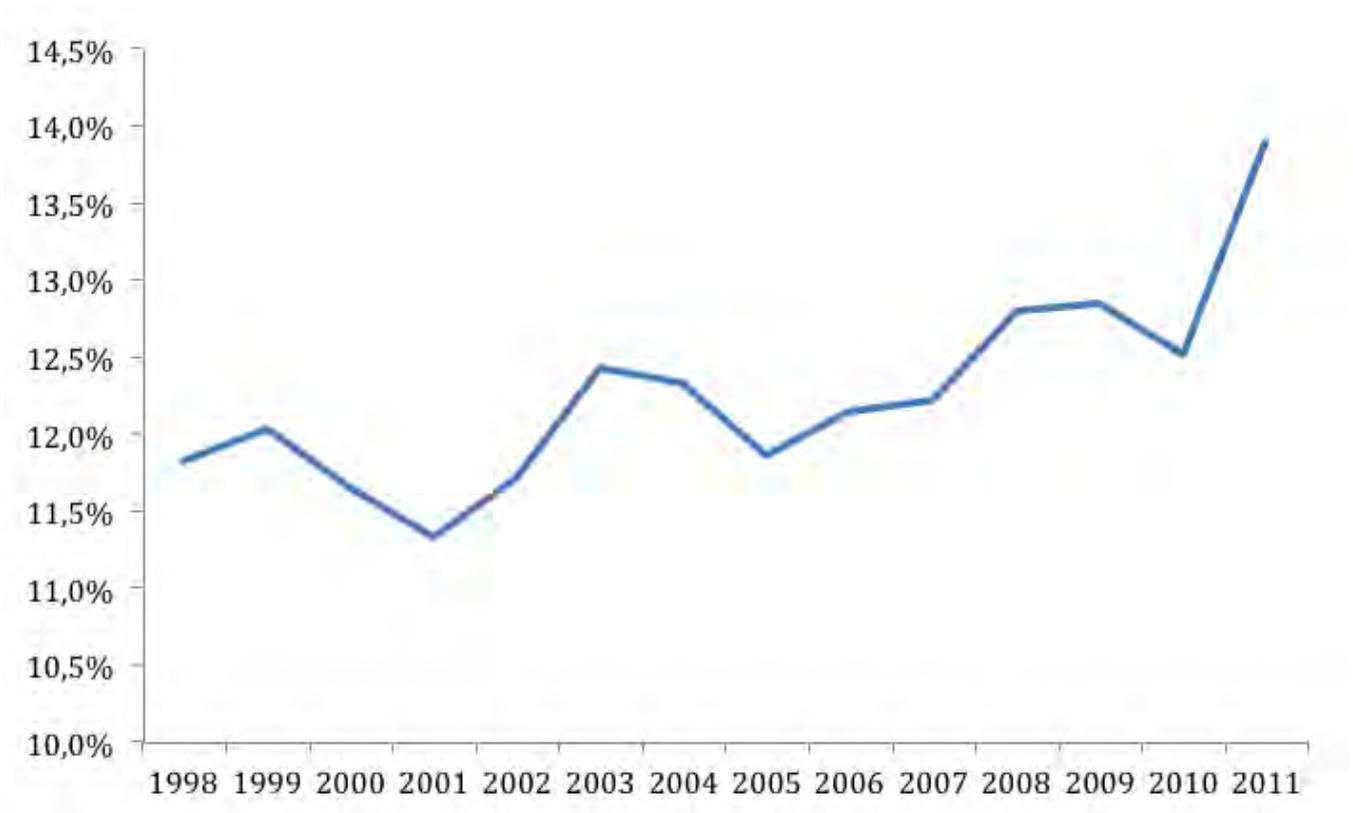


Tableau n° 2 : Évolution du taux de pénétration du marché du ciment.

Source : APC, HCP, SIS Consultants.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IP	11,7%	11,3%	11,7%	12,4%	12,3%	11,9%	12,1%	12,2%	12,8%	12,8%	12,5%	13,9%

IP Indice de pénétration du marché du ciment.

b. L'Association Professionnelle des Cimentiers :

L'Association Professionnelle des Cimentiers, créée en 1998, regroupe l'ensemble des fabricants de ciment au Maroc. Le rôle de l'association réside principalement dans :

- ▶ Le suivi des indicateurs du secteur et le partage de l'information entre les membres de l'association ;
- ▶ La réalisation des études ayant un caractère général en lien avec le secteur ;
- ▶ La défense des intérêts des cimentiers ;
- ▶ Une force de proposition envers les autres acteurs économiques et principalement les pouvoirs publics.

CIMAT est le dernier membre ayant intégré en 2011 ce club fermé des producteurs du ciment.

D'après son statut, cette association ne joue aucun rôle en matière de partage des marchés ou la fixation du prix du ciment.

Les principaux constats qui ressortent de l'analyse de ce volet sont les suivants :

- ▶ Un nombre réduit de producteurs qui dominent le secteur ;
- ▶ Une forte présence des multinationales dans le secteur du ciment marocain ;
- ▶ Une capacité de production qui s'est développée considérablement au cours des dix dernières années pour répondre aux besoins du marché local ;
- ▶ Une capacité de production qui dépasse la demande locale ;
- ▶ Un taux d'exploitation de la capacité de production assez élevé ;
- ▶ Une couverture presque totale de l'ensemble des régions du pays ;
- ▶ Un secteur à caractère local dans le sens où la production est presque totalement consommée en interne.

Tableau n° 3: Chiffres clés relatifs aux producteurs du ciment au Maroc

(Année de référence 2011). Sources : APC, Bourse de Casablanca.

<p>➤ Lafarge Ciment :</p>  <ul style="list-style-type: none"> • Capital : 524 MDH • Chiffre d'affaires : 5 567 MDH • Résultat net : 1 660, 4 MDH • Capacité de production : 6,7 Mt • 3 unités de production • Zones d'implantation : Bouskoura, Tétouan, Meknès • Date de Démarrage : 1995 • Cotée en Bourse de Casablanca (1997) • Principaux actionnaires : - Lafarge (France): 69,42%. 	<p>➤ Asment Temara :</p>  <ul style="list-style-type: none"> • Capital : 495 MDH • Capacité de production : 1.6 Mt • Chiffre d'affaires : 1 236 MDH (+14%) • 2 unités de production • Zones d'implantation : Temara, Meknès • Date de Démarrage : 1976 • Entreprise cotée en Bourse de Casablanca • Principaux actionnaires : - Cimpor (Portugal) 63%, - Procimar (Maroc), - Ciments français 36%. • Maison-mère ou associée : Cimentos de Portugal (Portugal).
---	--

<p>➤ Holcim Maroc : </p> <ul style="list-style-type: none"> • Capital : 421 MDH • Chiffre d'affaires : 3 493 MDH • Résultat net : 575,2 MDH • Capacité de production : 4.5 Mt • 3 unités de production • Zones d'implantation : <p>Fès, Settat, Oujda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Date de Démarrage : 1976 • Entreprise cotée en Bourse de Casablanca (1993) • Principaux actionnaires : - HOLCIBEL SA : 51% - BANQUE ISLAMIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT : 13,78 % • Maison-mère ou associée : <p>Holcim ltd (suisse).</p>	<p>➤ Ciments du Maroc : </p> <ul style="list-style-type: none"> • Capital : 1 443,6 MDH • Chiffre d'affaires : 3 970 MDH • Résultat net : 975,9 MDH • Capacité de production : 5.6 Mt • 4 unités de production • Zones d'implantation : <p>Ait Baha, Safi, Marrakech, Agadir</p> <ul style="list-style-type: none"> • Date de Démarrage : 1952 • Entreprise cotée en Bourse de Casablanca (1969) • Principaux actionnaires : - Cocimar : 58,79%, • Maison-mère ou associée : <p>Ciments français, Italcementi group(Italie).</p>
<p>➤ CIMAT</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capital : 800 MDH • Chiffre d'affaires : 3 493 MDH • Capacité de production : 3.2 Mt • 2 unités de production • Zones d'implantation :  <p>Beni Mellal, Ben Ahmed</p> <ul style="list-style-type: none"> • Date de Démarrage : 2010 • Actionnaire principale : Anass Sefrioui • Entreprise non cotée en Bourse de Casablanca 	<p>➤ Chiffres consolidés à fin 2011: </p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacité globale : 21.6 Mt • 13 cimenteries • 12 régions couvertes (88%) • Capitaux investis : 18.5 MMDH ○ dont capitaux étrangers X%

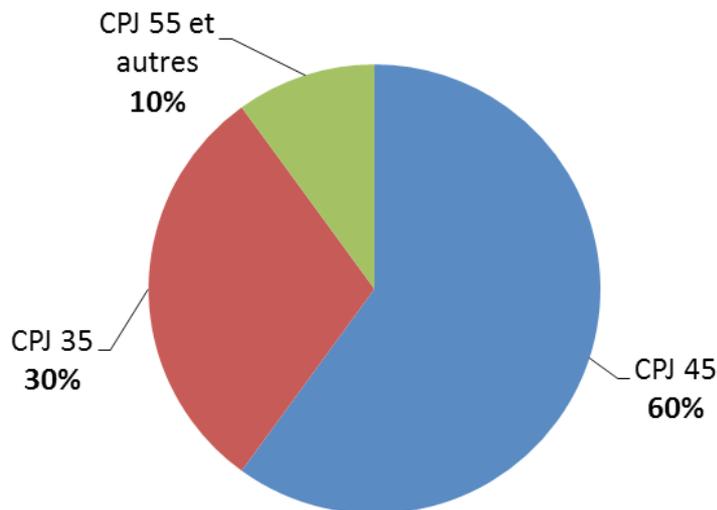
c. **Caractéristiques de l'offre :**

▶ **Une production dominée par cinq opérateurs**

L'offre du ciment porte principalement sur trois produits à savoir le CPJ 45 qui représente 60% de la production, CPJ 35 qui représente près de 30% de la production et le CPJ 55 et autres produits qui ne représentent que 10% de la production. L'ensemble des producteurs offre pratiquement ces trois produits.

Graphe n° 3 : Répartition de la production du ciment selon les principaux produits.

Source : APC.



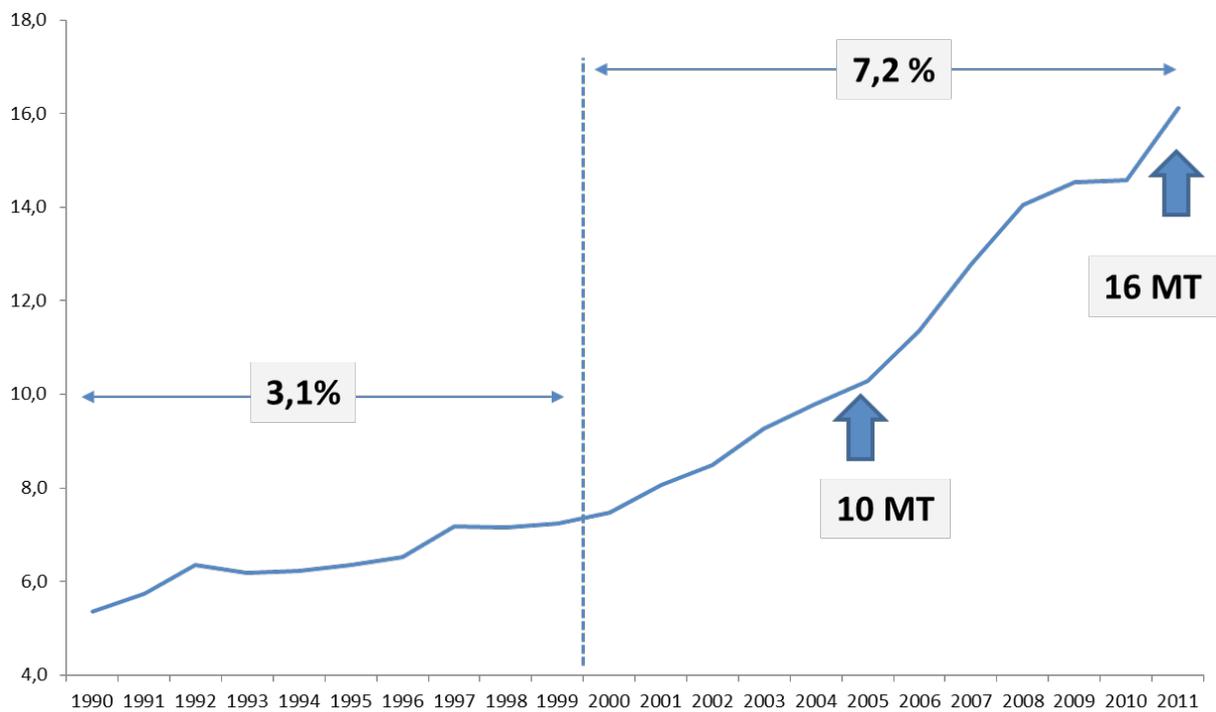
La production du ciment au cours des vingt dernières années est passée de 5.4 MT à 16.1 MT (2011). Au cours de cette période, la production a évolué selon deux vitesses³ (calculée à travers le TAAM) : une première vitesse marquée par une croissance annuelle moyenne de 3.1%, elle couvre la période allant de 1990 à 1999, et une deuxième vitesse plus accélérée de 7.2% qui marque une évolution rapide du secteur du BTP. Au cours de cette période, la consommation du ciment a franchi le cap de 10 MT en 2005 et le cap de 16 MT en 2012. Cette période a enregistré aussi le taux de croissance le plus élevé de 12%, en 2006.

À partir de 2011, la production du ciment au Maroc est assurée par cinq opérateurs. Lafarge Ciments s'accapare 37% de cette production, CIMAR 25% et HOLCIM 21%. Le reste est assuré par CIMAT et ASMENT TEMARA avec respectivement des parts de 9% et 7%.

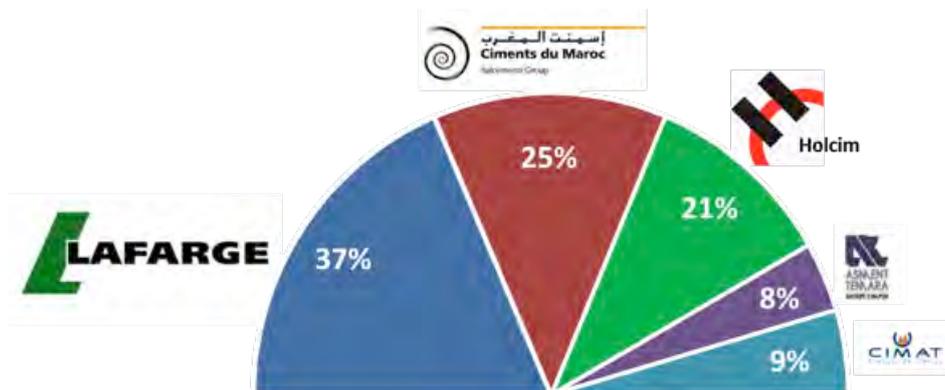
Les importations du ciment ne moins de 2% de la production locale, et concernent principalement le ciment blanc. L'industrie du ciment locale assure, depuis plus de dix ans, pratiquement la totalité des besoins locaux en ciment.

³ La vitesse mesurée à travers le TAAM (Taux d'accroissement annuel moyen).

Graphe n° 4 : Évolution de la production du ciment entre 1990 et 2011. **Source :** APC.



Graphe n° 5 : Répartition de la production en ciment selon les cinq opérateurs (année de référence 2011). **Source :** APC.



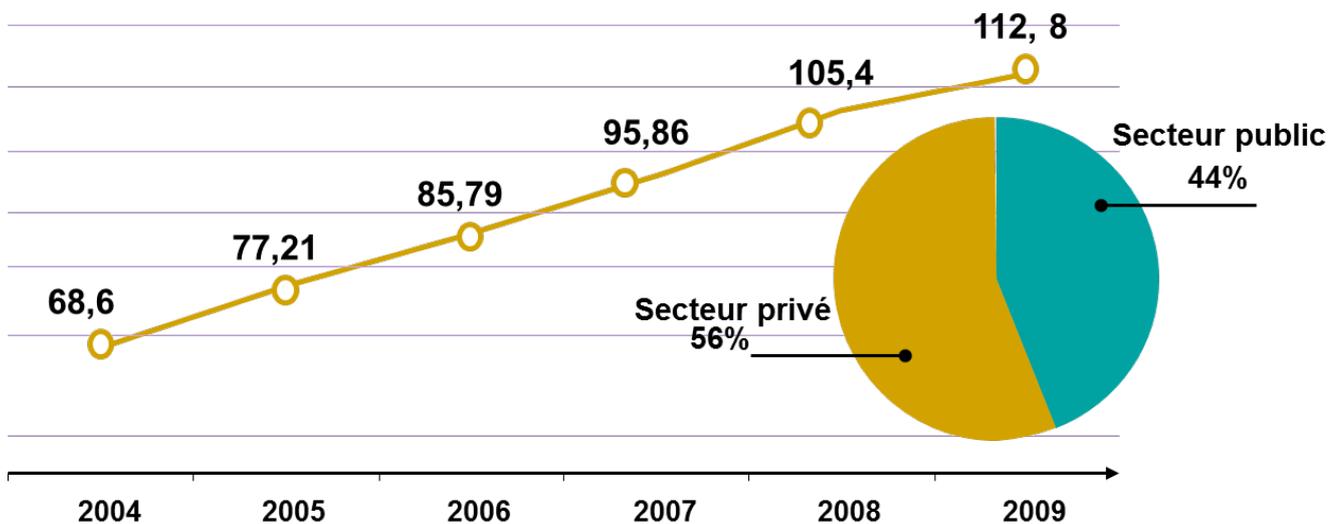
d. Environnement sectoriel

La croissance rapide du secteur du ciment au Maroc au cours des dix dernières années est due au développement considérable du secteur du BTP. Deux domaines importants ont enregistré une dynamique exceptionnelle : les travaux publics et le secteur du logement. En effet, le Maroc a engagé au cours des dix dernières années un vaste programme de modernisation de ses infrastructures (Ports, Aéroports, Autoroutes et routes, ...). Ce programme a porté sur des investissements de l'ordre de 307 Milliards de Dh entre 2000 et 2011. Pour le volet du logement, la nouvelle politique de l'habitat engagée par les pouvoirs publics a été axée sur :

- ▶ La dynamisation de la production du logement social à travers les incitations fiscales octroyées aux investisseurs privés ;
- ▶ La lutte contre l'habitat insalubre et la mise à niveau urbaine ;
- ▶ Le lancement de quatre villes nouvelles et cinquante nouveaux pôles urbains à travers le royaume ;
- ▶ Le programme d'habitat des provinces du Sud ;
- ▶ Le partenariat public - privé ;
- ▶ La mobilisation du foncier public.

Au cours de cette phase, les investissements dans le secteur du BTP ont enregistré un TAAM de 7.9%, les investissements dans le secteur ont passé de 50 milliards de DH en 2000 à 128 Milliards de DH en 2011. Au cours de la même période, la production annuelle de logement est passée de 80.000 unités à 125.000 unités.

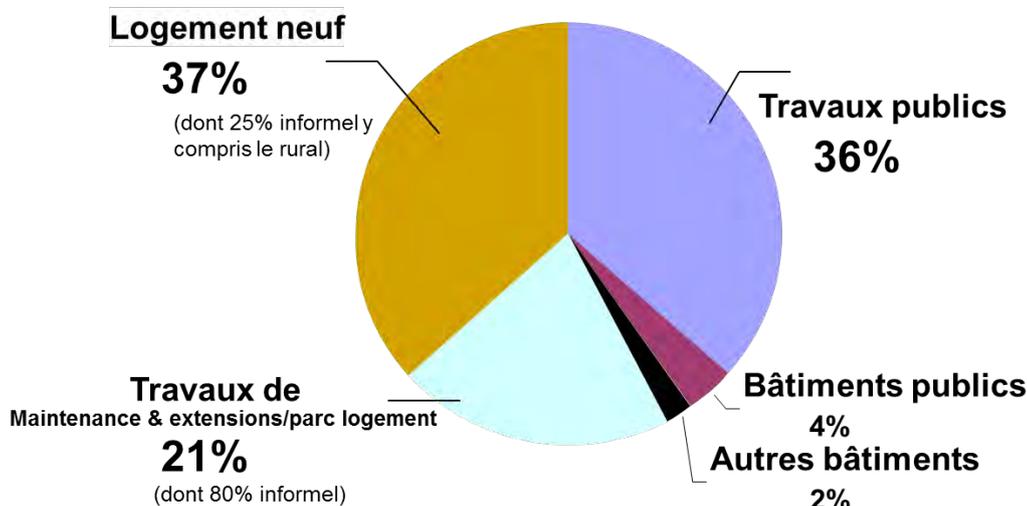
Graphe n° 6: Contribution du BTP à la FBCF (en Milliards de DH). Source : HCP.



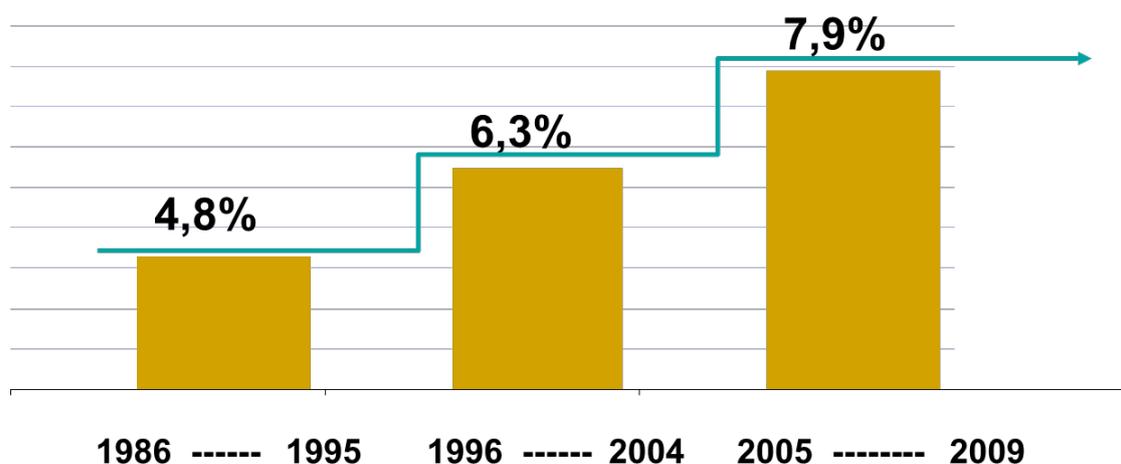
Le secteur du BTP s'accapare 50% des investissements réalisés dans l'ensemble de l'économie. Le secteur public s'accapare 44% des investissements BTP, le secteur privé 56%.

Graphe n° 7: Segmentation du marché du BTP (en termes d'investissements). Source : APC.

Le secteur du BTP est dominé par le bâtiment, les travaux publics et le segment de maintenance (années de référence 2008-2009-2010). **Source** : SIS Consultants.



Graphe n° 8 : Analyse de la croissance du marché du BTP en termes d'investissements au prix courant. (Années de référence 2008-2009-2010). **Source** : SIS Consultants.



La politique des grands travaux publics et la relance du secteur de l'habitat ont boosté le taux de croissance des investissements dans le BTP.

Les principaux constats qui ressortent de l'analyse de ce volet sont les suivants :

- ▶ L'offre porte principalement sur deux produits normés : le CPJ 45 (60%) et le CPJ 35 (30%) ;
- ▶ La production a évolué de 7.2% au cours des dix dernières années (2000-2011) ;
- ▶ Les importations et les exportations du ciment sont quasiment insignifiantes ;
- ▶ Le BTP a boosté l'industrie du ciment au cours des dix dernières années.

e. **Caractéristiques de la demande :**

▶ **Une demande tirée par le BTP**

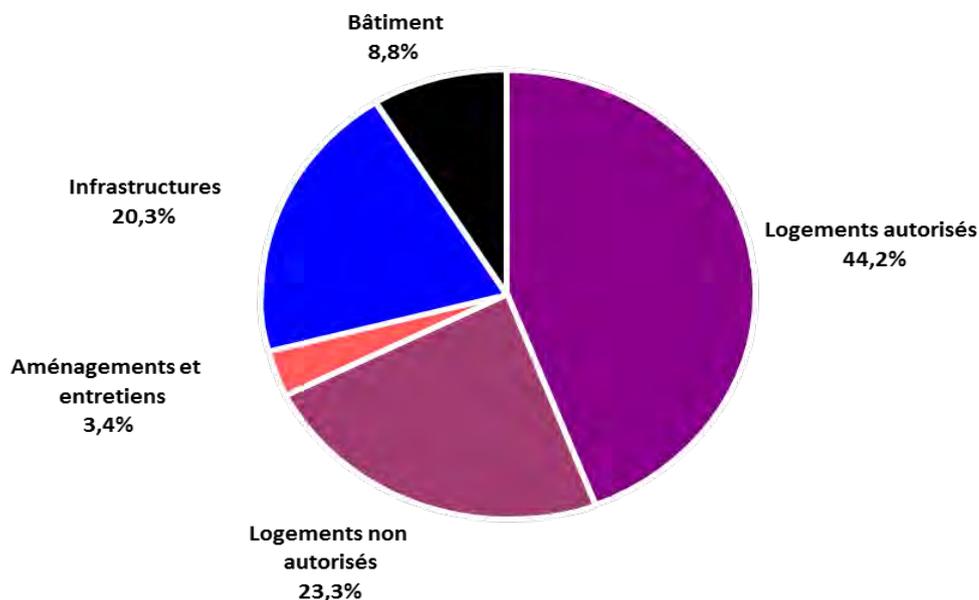
▶ **Le secteur du logement principal consommateur du ciment**

Les principaux secteurs consommateurs du ciment restent le logement et les travaux publics. Alors que les principaux acteurs économiques de la consommation sont les entreprises du BTP et les ménages. Le phénomène de consommation du ciment est urbain par excellence. Le milieu rural consomme peu du ciment (moins de 6.2%). D'après une récente étude réalisée par l'APC sur la segmentation du marché du ciment, le principal consommateur du ciment reste le secteur de logement avec près de 70.9% suivi des secteurs de bâtiment et des infrastructures par 29.1%. Pour le secteur de logement, la consommation est partagée entre la production du logement neuf, l'informel et les Travaux de réparation et d'extensions qui concernent un parc logement constitué de 6 millions de logements. La consommation relative à la construction de logements neufs représente 44.2%, le secteur informel du logement représente 23.3% de la consommation du ciment. Le reste est consommé dans le cadre des travaux de réparation du parc logement et les travaux d'extensions.

Le ciment représente près de 10% à 17% du coût de la construction d'un logement hors foncier. Un logement nécessite en moyenne entre 17 et 32 tonnes en fonction de la nature de ce logement (Logement social, logement rationnaire ou villa). Une variation de 10% du prix du ciment engendre un surcoût de 1% dans le m² hors foncier.

Pour le bâtiment la consommation est de 192.5 T pour chaque 1000 m² construit. Alors que pour les travaux publics, le ratio est de 84 tonnes pour chaque million de DH investi.

Graphes n° 9 : Répartition de la consommation du ciment selon les principaux segments du secteur du BTP. (Années de référence 2008-2009-2010. **Source :** SIS Consultants.



f. **Le réseau de distribution :**

▶ **Un réseau de distribution dominé par les revendeurs**

Le réseau de distribution joue un rôle important dans la régulation implicite du marché du ciment. Ce réseau n'est pas organisé. Depuis 2008, chaque distributeur peut acheter et vendre le produit de plus d'un producteur du ciment. Cette nouvelle situation a engendré une concurrence partielle entre

les producteurs en faveur d'un ralentissement de la hausse du prix du ciment. Aussi le réseau joue un rôle dans l'atténuation de l'effet de positionnement des producteurs sur les territoires, ce qui permet à l'ensemble des producteurs de pénétrer la totalité des marchés régionaux pour lesquels le facteur coût du transport reste compétitif. À noter que dans ce secteur ce sont les producteurs qui se chargent en général du transport de la marchandise et de sa livraison au client (entreprise ou revendeur). La maîtrise du transport par le producteur fait partie en général de leur stratégie marketing. Le but est de maîtriser les coûts et rester compétitifs sur les marchés proches des lieux de production.

Les principaux canaux de distribution du ciment sont :

- ▶ Le négoce, qui représente l'ensemble des distributeurs de différentes tailles, il s'agit des grossistes qui achètent le ciment directement des producteurs et le revendent à l'état brut sur le marché de détail. Ce canal représente près de 72% des ventes de ciment. Près de 750 revendeurs travaillent sur ce canal au niveau de l'ensemble des villes du pays.
- ▶ La vente directe aux entreprises de transformation qui achètent le ciment pour le transformer sous forme de béton prêt à l'emploi. Ce canal représente 17% du ciment vendu;
- ▶ La vente directe aux entreprises du BTP. Ce canal représente près de 11% du ciment vendu.

Les principaux constats qui ressortent de l'analyse de ce volet sont les suivants :

- ▶ Le principal consommateur du ciment est le logement suivi du bâtiment et les travaux publics ;
- ▶ Le réseau de distribution est dominé par les revendeurs qui peuvent vendre les produits de plus d'un producteur ;
- ▶ Les revendeurs jouent un rôle important dans la régulation du marché du ciment ;
- ▶ La consommation du ciment a évolué de 7.2% au cours des dix dernières années (2000-2011) ;
- ▶ Le transport du ciment fait partie intégrante des stratégies marketing des producteurs.

g. Une consommation régionale concentrée au niveau de six régions :

La consommation du ciment par région n'est pas la même. Elle dépend principalement des variables suivantes :

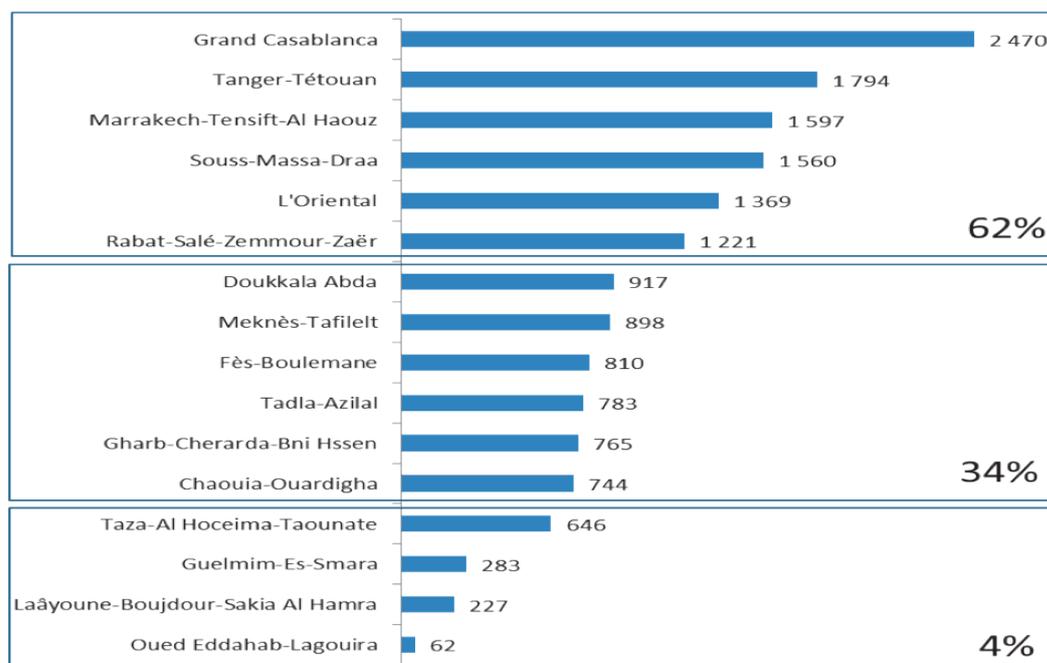
- Le poids démographique de la région ;
- Le niveau de développement des activités de construction et les programmes des travaux publics et bâtiments engagés au niveau de la région.

Les données à ce niveau montrent que le marché de consommation du ciment le plus important au Maroc est celui de du Grand Casablanca. En 2011, cette région a consommé 2.47 millions de tonnes, ce qui représente près de 15% de la consommation globale. La consommation per capita au niveau de ce marché est la plus élevée. Elle est de 650 Kg/personne contre une moyenne nationale de 510 Kg/personne.

La variable consommation du ciment fait distinguer quatre blocs de régions au Maroc. Un premier bloc qui concerne cinq régions représentant près de 62% de la consommation globale du ciment. Ce bloc peut être qualifié du marché du ciment le plus porteur. Sur le plan géographique, ce bloc est relativement dispersé. Pour ces régions la consommation annuelle dépasse 1 million de tonnes. Le deuxième bloc, dit du marché moyen, est celui qui regroupe les régions dont la consommation est comprise entre 0.5 et

moins de 1 million de tonnes. Cette catégorie représente près de 34% de la consommation du ciment. Le troisième bloc, qualifié du marché faible, est limité aux provinces du Sud et la région de Taza Al Hoceima Taounate, dont la consommation annuelle ne représente que 4%.

Graphe n° 10 : Répartition de la production du ciment selon les régions (2011). Source APC



3. POSITIONNEMENT RÉGIONAL DES OPÉRATEURS :

► L'ENTENTE TACITE DES CIMENTIERIS

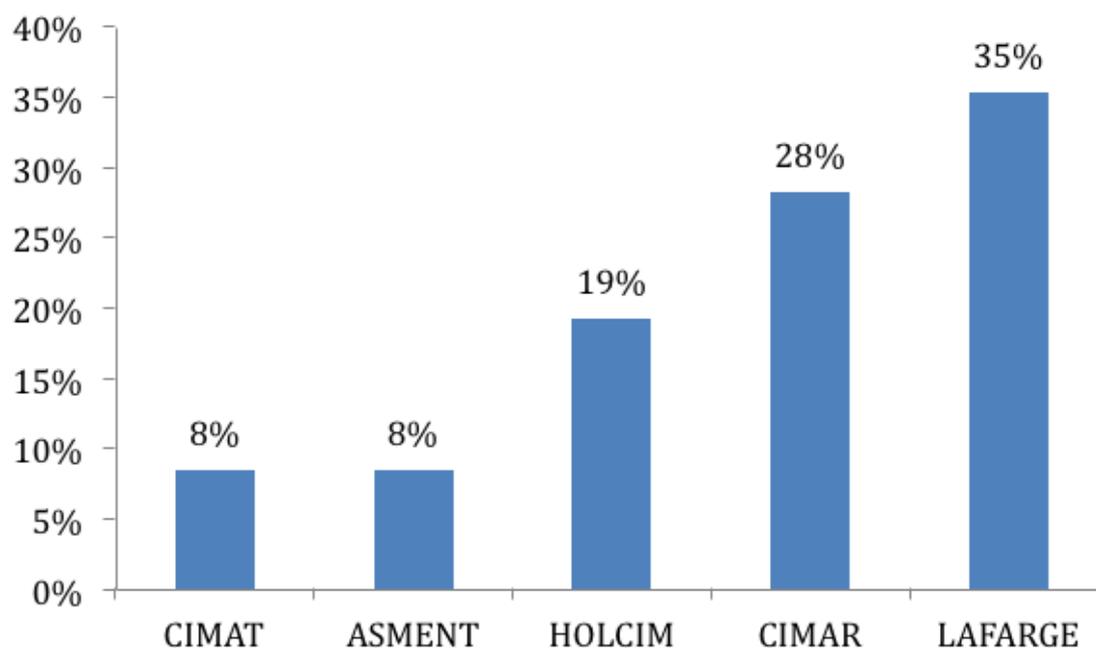
Le positionnement régional des cimentiers est plus orienté par la taille des marchés et son potentiel de développement futur. Pour le premier bloc appelé « marché du ciment plus porteur » les chiffres montrent qu'il est partagé par trois producteurs, à savoir Lafarge (35%, CIMAR (28%) et HOLCIM (19%). Les deux autres producteurs représentent respectivement des parts de 8% chacun. Au niveau de ce bloc, on constate une présence de l'ensemble des opérateurs du ciment.

Avant l'arrivée de CIMAT, Lafarge représentait sur ce marché dit le plus porteur un poids de 40% et CIMAR 32%. Après l'arrivée du CIMAT, depuis 2011, Lafarge a perdu 5 points sur ce marché et CIMAR 3 points (en %), alors que ASMENT n'a perdu que 1% dans sa part du marché.

Sur ce marché Lafarge, dispose de 2 cimenteries d'une capacité de production de 5 MT. CIMAT dispose d'une cimenterie d'une capacité de production de 3 MT, ASMENT dispose d'une cimenterie d'une capacité de 1.2 MT. CIMAT et HOLCIM pénètrent ce marché à partir des territoires limitrophes (Ben Ahmed et Settati). Malgré cet handicap le cimentier CIMAT est arrivé à conquérir une part importante dans ce marché grâce à deux facteurs importants :

- Les projets immobiliers du Groupe Addoha dont le patron, n'est que l'actionnaire principale de CIMAT ;
- Le réseau de distribution existant.

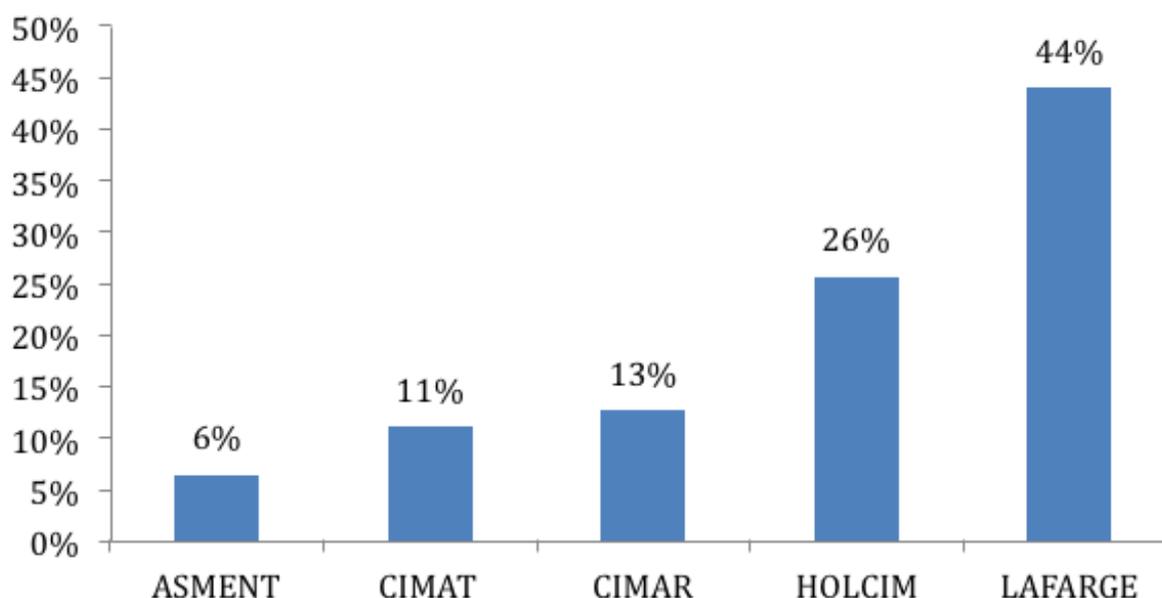
Graphe n° 11 : Répartition des producteurs du ciment au Maroc selon leur part dans le marché le plus porteur.
Source : APC.



Sur le deuxième bloc, dit marché moyen, il est plus concentré que le premier. Sur ce marché Lafarge représente 44% de part de marché, suivi de HOLCIM avec une part de 26%, CIMAR ne représente que 13%, alors que CIMAT et ASMENT maîtrisent respectivement des parts relativement faibles de 11% et 6% respectivement.

Avant l'arrivée de CIMAT, Lafarge disposait sur ce marché d'une part de 50% contre 30% pour HOLCIM et 15% pour CIMAR. Le démarrage des activités de CIMAT au niveau des zones de Beni Mellal et Ben Amed a fait perdre au plus grand producteur du ciment (LAFARGE) près de 6 points (en %) de sa part du marché et 4 points pour HOLCIM, alors que CIMAR n'a perdu que 1% au niveau de ce marché.

Graphe n° 12 : Répartition des producteurs du ciment au Maroc selon la part du marché (2011).
Source : APC.



Le troisième bloc, dit marché faible, est totalement dominé par un seul opérateur, en l'occurrence CIMAR, qui dispose de la seule unité de production au niveau de cette zone assez vaste.

L'analyse de la répartition de chaque marché régional du ciment selon les 5 opérateurs du secteur fait ressortir des constats importants sur les stratégies marketing des cimentiers. La répartition des parts des marchés régionaux montre que 38% des marchés locaux sont en situation de monopole ou quasi-monopole et 50% des marchés sont en situation oligopolistique. Les stratégies marketing des producteurs se résument comme suit :

- ▶ L'entreprise Lafarge dispose de 4 positions dominantes au niveau des 16 régions et détient le monopole sur un marché régional ;
- ▶ L'entreprise CIMAR détient le monopole sur 4 marchés régionaux et possède une position dominante sur 2 marchés régionaux ;
- ▶ L'entreprise HOLCIM détient une position dominante sur 3 marchés régionaux ;
- ▶ Le producteur ASMENT dispose lui aussi d'une position dominante au niveau d'une seule région ;
- ▶ Le nouveau arrivant sur le marché, en l'occurrence CIMAT, ne dispose à aujourd'hui d'aucun monopole ni de position dominante sur les 16 régions du royaume.

Cette structure des parts des marchés régionaux dévoile un certain partage tacite du marché national entre les 4 anciens opérateurs du ciment. En effet, les plus grands producteurs (LAFARGE, CIMAR et HOLCIM) disposent chacun au moins d'un monopole sur une région ou d'une position dominante.

Suite à ce constat, la question qui se pose est la suivante : S'agit-il d'une entente tacite ou volontariste entre les producteurs ou d'un simple parcours rationnel d'évolution de ce secteur ? L'analyse des données relatives aux dates d'installation des usines dans le cadre des extensions des activités de chaque producteur montre que ces extensions étaient plus orientées à satisfaire les zones non couvertes par la production afin de gagner un avantage concurrentiel par rapport aux autres producteurs. Le fait de s'installer près des marchés cibles représente un atout stratégique pour les cimentiers. Le producteur qui s'implante le premier sur un territoire qui présente un potentiel de développement dans le futur va lui procurer une position dominante ou de monopole sur ce marché. Un autre élément important dans cette analyse est celui du prix. En effet la situation monopolistique ou oligopolistique n'a pas d'effet significatif sur le prix du ciment d'une région à l'autre. La partie suivante va expliquer davantage ce phénomène.

Tableau n° 4 : Positionnement des producteurs par rapport aux marchés régionaux. **Source :** APC.

	Part du marché	Position de Monopole ou quasi-monopole	Position dominante
LAFARGE	37%	1	4
CIMAR	25%	4	2
HOLCIM	21%	1	2
CIMAT	9%		
ASMENT	7%		1
Total		6	8
%		38%	50%

Les principaux constats qui ressortent de l'analyse de ce volet sont les suivants :

- ▶ La consommation du ciment est concentrée au niveau de six régions du royaume ;
- ▶ Le positionnement régional des cimentiers est plus orienté par la taille des marchés et son potentiel de développement futur ;

- ▶ Cette structure des parts des marchés régionaux dévoile un certain partage tacite du marché national entre les 4 anciens opérateurs du ciment ;
- ▶ La répartition des parts des marchés régionaux montre que 38% des marchés locaux sont en situation de monopole ou quasi-monopole et 50% des marchés sont en situation oligopolistique ;
- ▶ S'installer près des marchés cibles représente un atout stratégique pour les cimentiers ;
- ▶ En une année d'exercice le cimentier CIMAT est arrivé à avoir une part du marché de 9% et de livrer son ciment à 70% des régions du royaume. Les parts des marchés régionaux conquis par CIMAT étaient au détriment principalement de LAFARGE et CIMAR.

Tableau n° 5 : Répartition des parts des marchés régionaux selon les opérateurs. **Source** : APC, Analyse SIS Consultants.

Régions :	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
ASMENT  ASMENT TENARA GROUPE CHAFOI						24		16			48					10	
CIMAR  إسمنت المغرب Ciments du Maroc Italcementi Group	100	100	98				24			52			97	53		18	
HOLCIM 				70	26		21	43		12	11		80			13	16
LAFARGE 				30	57	50	36	24	73	34	20	20			17	87	48
CIMAT  CIMAT Ciments de l'Atlas							11	18	19	17	10					21	17

NB : Les parts qui sont inférieures à 10% ne figurent pas sur ce tableau

- | | |
|------------------------------|----------------------------|
| 1 Oued Ed-Dahab-Lagouira | 9 Meknès-Tafilalt |
| 2 Laayoun-Boujdour-S.Elhamra | 10 Doukkala-Abda |
| 3 Guelmim-Es-Smara | 11 Rabat-Salé-Zemmour-Zaer |
| 4 Taza-Al Houceima-Taounate | 12 Oriental |
| 5 Chaouia-Ourdigha | 13 Souss-Massa-Draa |
| 6 Gharb-Cherarda-B.Hssen | 14 Marrakech-Tensift-Haouz |
| 7 Tadla-Azilal | 15 Tanger-Tétouan |
| 8 Fès - Bouleman | 16 Grand Casablanca |

4 . PRIX DU CIMENT :

► UNE LOGIQUE D'OLIGOPOLE

Le prix du ciment représente une variable assez complexe à analyser. Il résume plusieurs variables et plusieurs paramètres à la fois. Son analyse nécessite une maîtrise de la chaîne de valeurs de ce secteur hautement organisé et capitalistique. Le ciment se vend soit en vrac à la tonne ou en sac de 50 Kg. Le prix du ciment n'est réglementé par aucune autorité comme c'est le cas en Tunisie et en Égypte. Au niveau de ce secteur, il y a deux prix : celui de sortie à l'usine qui se négocie selon plusieurs variables et celui de détail qui suit la loi de l'offre et de la demande. Le prix de vente à l'usine se négocie en fonction des variables suivantes :

- La quantité à acheter par le client ;
- La catégorie de l'acheteur : grossiste, entreprise de construction, entreprise de fabrication de PREFA, ... ;
- Le niveau de fidélité du client : quelques producteurs du ciment pratiquent des prix préférentiels et même des facilités de paiement aux clients fidèles.

En général le prix à l'usine est inférieur de 10% à 17% par rapport au prix de détaillant.

Le prix de vente à l'usine est constitué de deux composantes importantes : la marge brute et le coût de production du ciment. La marge bénéficiaire sera analysée dans la partie suivante. Pour le coût de production du ciment (avant frais de distribution et frais généraux) il se répartit en moyenne comme suit : environ 33 % pour l'énergie, 28 % pour les matières premières et consommables, 27 % pour la main-d'œuvre, l'entretien et les autres coûts de production et 12 % pour les amortissements.

Le prix du ciment⁴ au Maroc a augmenté de 52% entre 2000 et 2010, soit un taux de croissance annuel moyen de 3.2% contre un TAAM⁵ de la production de 7.2% pour la même période. Le prix⁶ de CPJ 45 est passé de 860 DH à 1250 Dh entre 2000 et 2010, alors que le CPJ 35 son prix est passé pour la même période de 790 à 1127. Pour la même période, le prix du baril de pétrole le TAAM était de 9.9% (2000-2011), alors que l'indice d'inflation a augmenté en moyenne de 2.1%. À noter aussi que sur la même période le prix du sable, qui représente un intrant important dans le BTP, a pratiquement triplé.

Le prix du ciment dans les régions ne diffère pas beaucoup, en général les prix relevés au niveau de 5 régions sont significativement les mêmes. De légères différences ont été constatées qui sont dues essentiellement à des tensions conjoncturelles.

L'analyse du prix du ciment fait ressortir les constats majeurs suivants :

- Le prix du ciment n'est réglementé par aucune autorité ;
- Le prix dépend amplement du coût de l'énergie du côté de la production et le coût du transport ;
- Une certaine homogénéité du prix du ciment par rapport à une industrie dominée par cinq producteurs, ce qui donne l'impression d'un tacite accord sur le prix, chose qui n'a pas été vérifiée à travers les enquêtes menées dans ce sens;
- Une croissance relativement modérée par rapport aux autres intrants stratégiques (Sable, bois, coût de l'énergie, Acier, ...) ;

4 Il s'agit du prix de vente public.

5 TAAM : taux annuel d'accroissement moyen.

6 Il s'agit d'un prix TTC pratiqué par le détaillant.

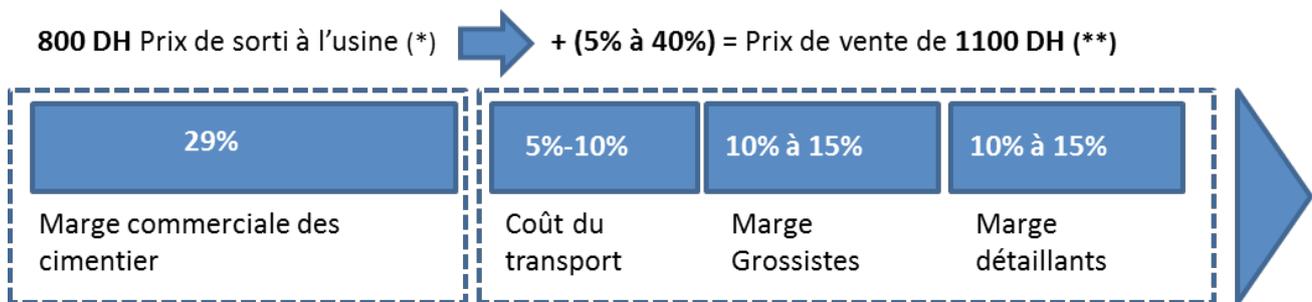
- ▶ L'effet territoire sur le prix du ciment est relativement absent ce qui est très étonnant. Cela peut être expliqué par le positionnement géographique des unités de production d'une part et par le coût du transport de ce matériau périssable qui rend les marchés relativement inaccessibles pour les mal positionnés;
- ▶ La concurrence rude au niveau du réseau de distribution joue en faveur d'une certaine régulation du marché. À ce niveau, les tensions sur le marché sont en général bénéfiques pour les distributeurs ;

Schéma n° 3 : Les différentes marges appliquées au prix du revient du ciment.

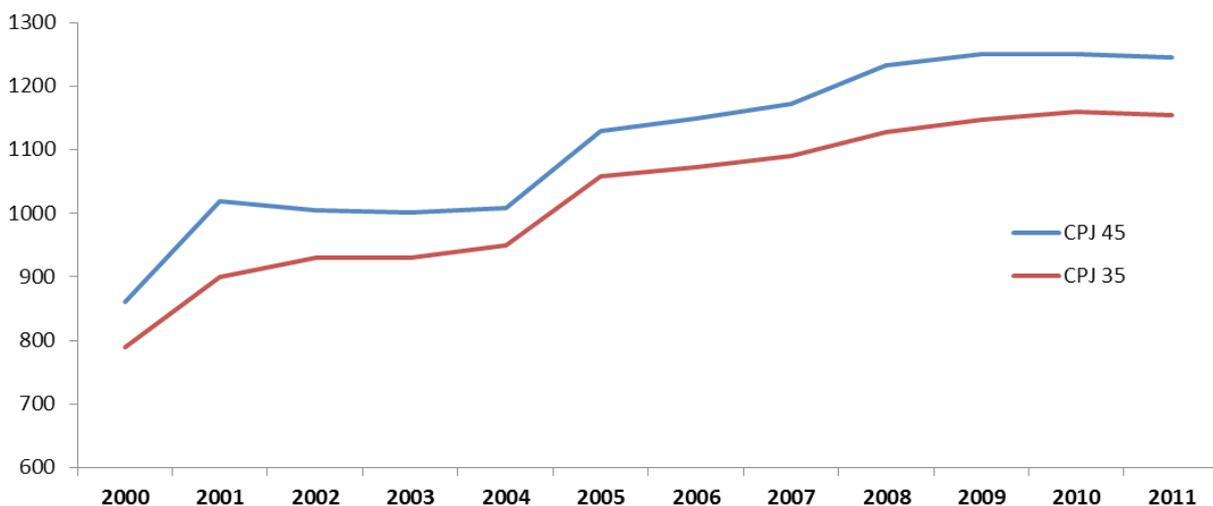
* Prix moyen à la sortie de l'usine

** Prix de vente moyenne sur le marché de détail

Source : Calculs SIS Consultants



Graphe n° 13 : Évolution du prix du ciment (Catégorie CPJ 45 et CPJ 35) au cours de la période 200-2011. Source : Enquête auprès des revendeurs du ciment et Observatoire du Ministère de l'Habitat.



5 . DIAGNOSTIC FINANCIER :

▶ UNE RENTABILITÉ EN RÉGRESSION COMPARABLE A CELLE DES AUTRES SECTEURS ÉCONOMIQUES

La santé financière des cimentiers peut être jugée de bonne. C'est ce que révèle l'analyse des principaux indicateurs financiers de ce secteur durant la période 2007-2011. Le chiffre d'affaires consolidé⁷ des cimentiers est passé de 10.1 MMDH à 12.6MMDH entre 2007 et 2011, soit une hausse de 27%. Au cours de la même période, la production n'a augmenté que de 26%. Lafarge, premier producteur du ciment au Maroc, s'accapare une part de 38% de ce CA, contre 43% en 2007. Lafarge a perdu 11% dans sa part du marché du ciment⁸ au cours des 5 dernières années. CIMAR, deuxième grand producteur, sa part dans le marché du ciment représente 26.1% en 2011 contre 26.9% en 2007. HOLCIM, troisième producteur, sa part du marché est de 17.1% contre 20.8% en 2007. Pour ASMENT, sa part est restée au même niveau depuis 5 ans. Cette part est de l'ordre de 10%.

Le résultat net consolidé des cimentiers a augmenté de 31%. Cette hausse était de 56% pour CIMAR, de 26% pour HOLCIM et de 20% pour Lafarge. Malgré cette progression modeste du résultat net de Lafarge, sa rentabilité économique moyenne relative à la période 2007-2011, reste la plus élevée (33.3%), pour CIMAR, elle est de 15%, et pour HOLCIM elle est de 17%. L'analyse de l'évolution de la rentabilité économique montre que seuls deux opérateurs qui enregistrent des progressions de leur rentabilité économique à savoir : Lafarge avec un TAAM de 2.8% et HOLCIM avec un TAAM de 2.6%, pour CIMAR, la rentabilité économique a enregistré un TAAC de -10.7% au cours des cinq dernières années.

Pour la même période, les capitaux propres des cimentiers ont augmenté de 36%, pour passer à 10.7 milliards de DH, alors que les dettes financières ont augmenté de 240%, pour atteindre le montant de 4.5 milliards de DH.

Sur les cinq dernières années, la rentabilité du secteur peut être qualifiée d'assez bonne. Le résultat économique moyen de la période a été de 22%, le résultat financier a été de 28.3%, alors que le résultat commercial a été de 30.3%. La comparaison de ce niveau de performance avec les autres secteurs économiques laisse apparaître les constats suivants :

- ▶ Lafarge, premier producteur du ciment, s'accapare la part la plus importante du marché et dispose aussi de la plus forte rentabilité et la plus grande capacité de production. Malgré ces atouts cette entreprise n'arrive pas à sauvegarder sa position dominante sur le marché au cours des cinq dernières années. Mais sa position lui procure la possibilité d'étendre davantage ses activités sur plus de territoires dans l'avenir ;
- ▶ L'arrivée de CIMAT sur le marché du ciment a été au détriment des grands producteurs ;
- ▶ La période 2007-2011 a enregistré une nette amélioration de la rentabilité du secteur malgré une conjoncture économique relativement difficile, cela est dû essentiellement au développement du secteur du BTP ;
- ▶ Le secteur du ciment est relativement trop endetté en comparaison avec les autres secteurs économiques ;
- ▶ Trois cimentiers sur cinq sont cotés au niveau de la Bourse de Casablanca.

7 Ce chiffre d'affaires tient compte seulement de la part de l'activité liée à la production du ciment dans l'activité globale de chaque acteur.

8 La part du marché calculée sur la base de pourcentage du CA de Lafarge par rapport au CA consolidé du secteur.

Tableau n° 6 : Répartition du Chiffre d'affaires consolidé selon les cinq opérateurs du secteur.
Source : APC, CDVM.

Opérateurs	Part CA 2007	Part CA 2011
LAFARGE	42,5%	37,8%
CIMAR	26,9%	26,1%
HOLCIM	20,8%	17,1%
ASMENT	9,9%	10,3%
CIMAT	0,0%	8,7%
Total	100%	100%

La comparaison de la rentabilité du secteur du ciment avec les autres secteurs économiques montre que la performance de ce secteur peut être qualifiée de normale. Sachant que le secteur du ciment est un secteur industriel hautement capitalistique et exposé à plusieurs types de risques (coût d'énergie, vieillissement de la technologie, stockage, fiscalité, transport,...). La comparaison de la performance financière de ce secteur avec le secteur de l'immobilier et de la Télécommunication fait ressortir les constats majeurs suivants :

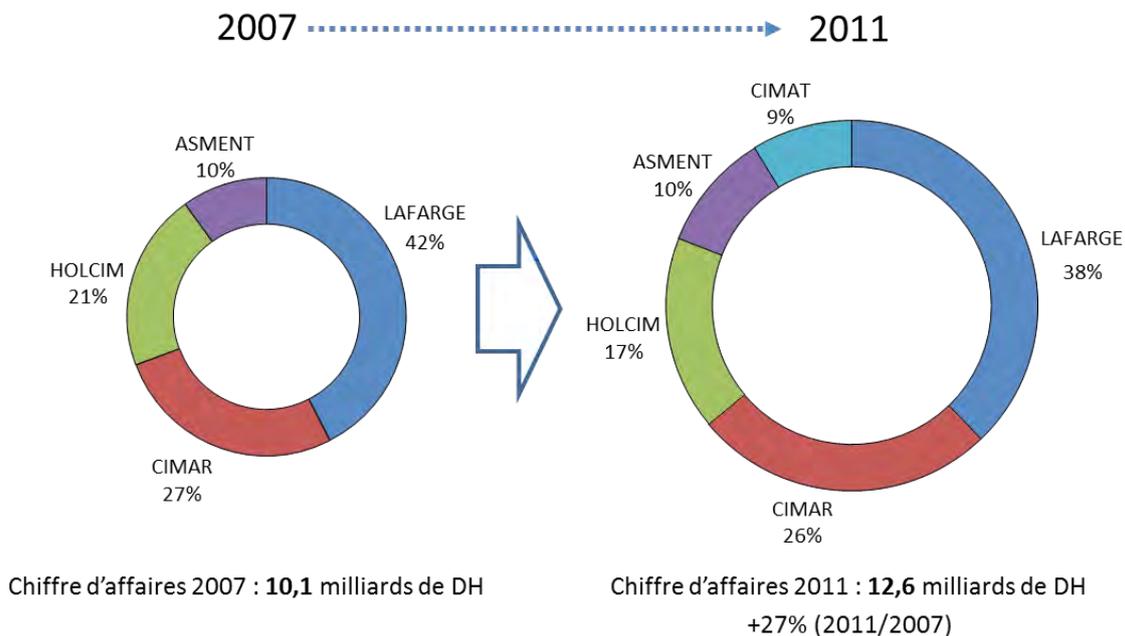
- ▶ La rentabilité économique du secteur du ciment est inférieure à celle de l'immobilier et de la Télécommunication ;
- ▶ La rentabilité commerciale du secteur du ciment se trouve au milieu de celle de l'immobilier et de Télécommunication, la même chose pour la rentabilité financière.

Tableau n° 7 : Comparaison de la rentabilité du secteur du ciment avec la rentabilité de l'immobilier et la Télécommunication. Source : Calculs SIS Consultants.

	Ciment	Immobilier	
Rentabilité économique	22%	27%	39%
Rentabilité financière	28%	13%	50%
Rentabilité commerciale	30%	23%	36%

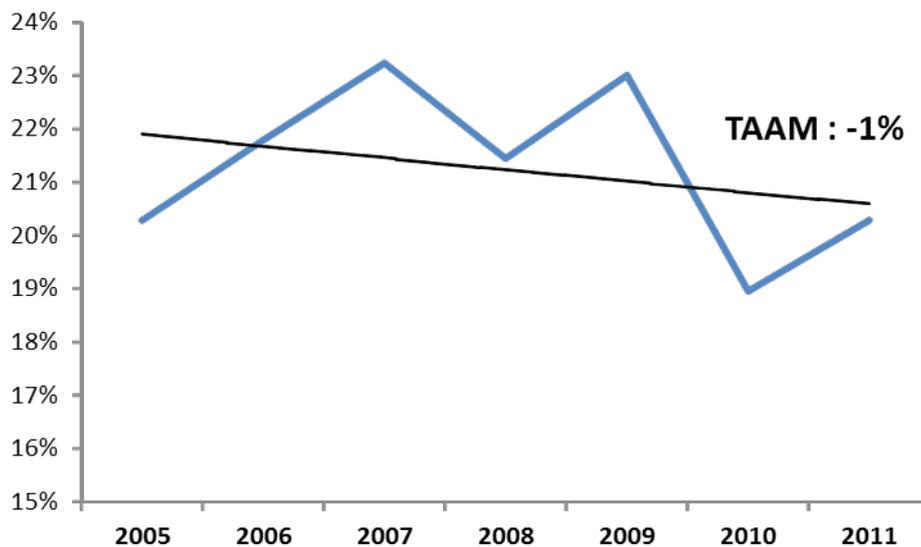
Graphe n° 14 : Évolution de part du marché des principaux producteurs du ciment.

Source : APC, CDVM, Calculs SIS-Consultants.



Graphe n° 15 : Évolution de la rentabilité économique du secteur du ciment entre 2005 et 2011.

Source : APC, CDVM, Calculs SIS-Consultants.



Au cours de sept dernières années, la rentabilité économique du secteur du ciment a enregistré une nette régression de 1% en moyenne par année.

La taxe spéciale sur le ciment :

► un levier de la politique publique d'habitat qui pénalise les producteurs du ciment

Le secteur du ciment est parmi les rares secteurs au Maroc qui sont soumis à des impôts spécifiques. La Taxe spéciale sur le Ciment (TSC) a été instaurée à l'occasion de la loi de finances de 2002, suite à un accord passé entre le Gouvernement et l'APC. Le montant de la taxe a été fixé à l'époque à 5 centimes le Kg. En 2004, ce taux est passé à 10 centimes le Kg, et en 2012 cette taxe est passée à 15 centimes le Kg. Les ressources engendrées à travers cette taxe alimentent le Fonds de Solidarité pour l'Habitat (FSH). Ce Fonds joue un rôle important dans le financement des programmes de lutte contre l'habitat insalubre. Depuis son instauration en 2002 à aujourd'hui, cette taxe a permis à l'État de collecter 11,240 Milliards de DH. Cette taxe a eu un effet d'entraînement très important sur la dynamisation du secteur de l'habitat. En effet les études réalisées à ce niveau ont montré que le FSH représente un facteur déterminant dans la dynamisation de la politique publique d'habitat au cours des neuf dernières années. Les cimentiers considèrent cette taxe comme un prélèvement injustifié qui réduit leurs marges. Alors que les consommateurs la considèrent comme un facteur ayant participé à l'augmentation du prix du ciment.

La taxe spéciale sur le ciment est une innovation marocaine. Elle a permis de réduire considérablement le recours à l'Endettement extérieur et le Budget général de l'État pour financer les programmes de lutte contre l'habitat insalubre. Depuis son instauration en 2002, le bilan, à fin 2011, des programmes de lutte contre l'habitat insalubre se résume comme suit :

- Pour les bidonvilles, le nombre de ménages relogés est passé à 180.000 dans 70 villes, dont 46 villes qui sont déclarées sans bidonville ;
- Le nombre de quartiers ayant bénéficié des opérations de mise à niveau est passé à 250 quartiers dans 55 villes.

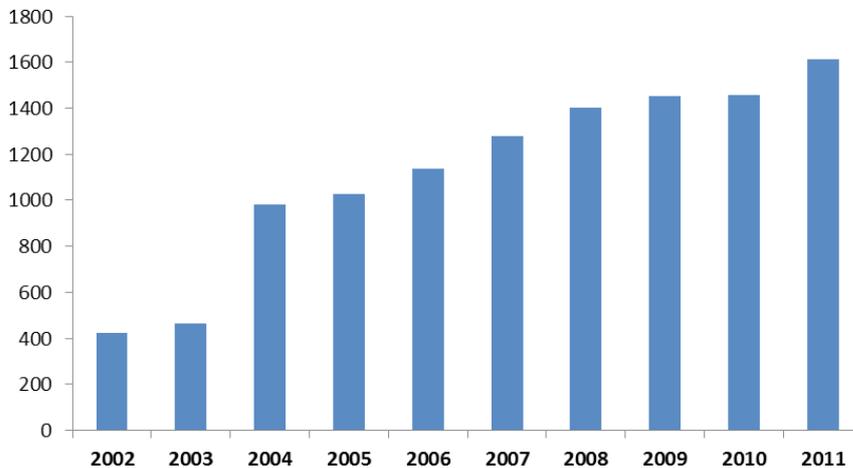
Plusieurs pays africains et de l'Amérique Latine se sont inspirés de cette expérience marocaine en matière de financement des programmes de lutte contre l'habitat insalubre qui a été appréciée à maintes reprises par les instances internationales, notamment l'UNHABITAT.

En résumé :

- La taxe spéciale sur le ciment est payée par le consommateur final, le secteur du ciment n'est qu'un véhicule pour cette taxe là ;
- La TSC joue un rôle important dans le financement de la politique d'habitat ;
- La TSC a eu un effet d'entraînement très important sur la dynamisation du secteur de logement au Maroc ;
- L'augmentation successive de la TSC est mal vue par les producteurs du ciment. Cette augmentation peut entraîner indirectement une baisse de leurs marges.

Graphe n° 16 : Évolution des ressources de la taxe spéciale sur le ciment (en MDH).

Source : Ministère de l'Habitat.



6 . BENCHMARKING :

► UNE POSITION NON CONFORTABLE POUR LE MAROC

Afin de relativiser les différentes analyses menées ci-haut, il est indispensable d'examiner l'état des lieux de ce secteur au niveau d'un échantillon de pays relativement proches du cas du Maroc. L'échantillon analysé est constitué de la Tunisie, l'Égypte et la Turquie.

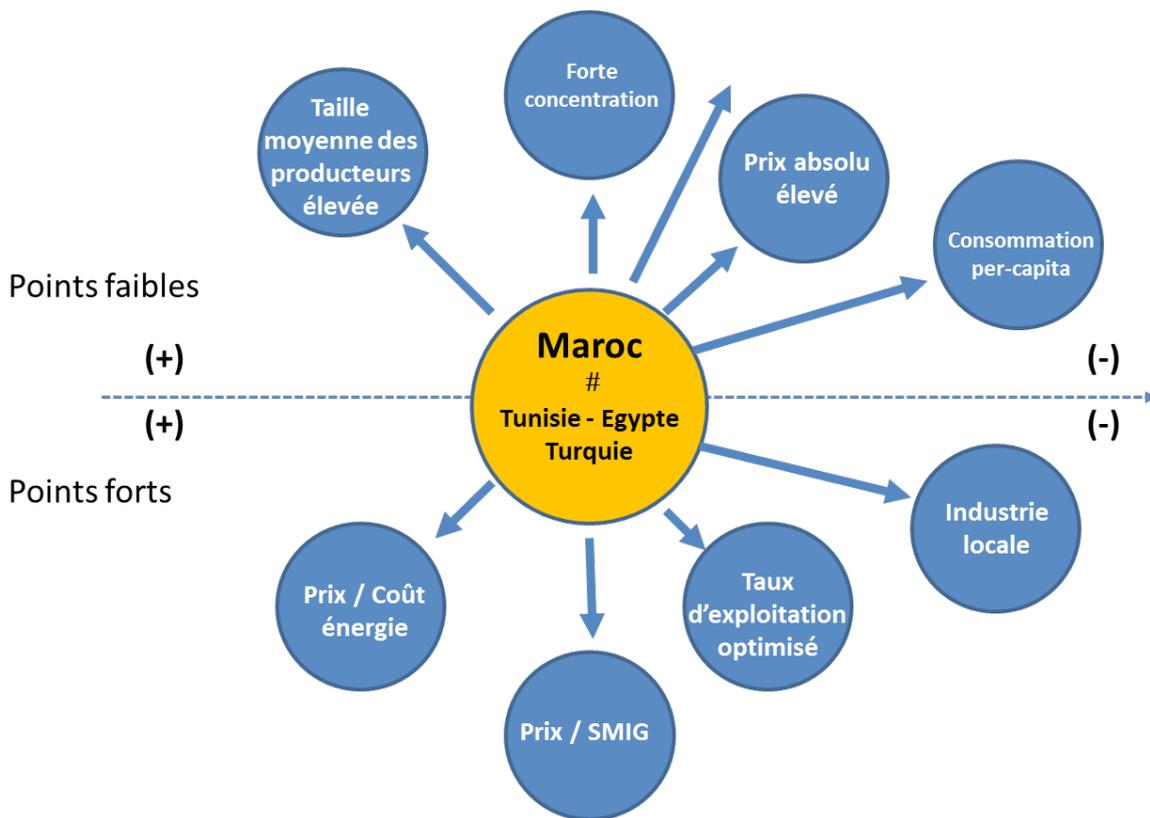
Par rapport à la consommation du ciment per capita, le Maroc se trouve au niveau le plus bas en comparaison aux autres pays de l'échantillon. La Tunisie enregistre la consommation la plus élevée suivie de la Turquie. Cette faiblesse de la consommation du ciment per capita au Maroc s'explique essentiellement par :

- Un taux d'urbanisation relativement faible, le milieu rural est encore peuplé, mais consomme moins de ciment en comparaison au milieu urbain ;
- Malgré les efforts déployés par le Maroc pour augmenter la production de logement et développer les infrastructures, cet effort reste insuffisant par rapport au poids démographique du pays.

Concernant le prix du ciment, la comparaison des prix absolus montre que le ciment est relativement cher au Maroc. En absolu, la Tunisie (-34%) reste le pays le plus compétitif en termes de prix du ciment suivi de l'Égypte (-30%) et la Turquie (-28%). Cette cherté s'explique essentiellement par le coût relativement bas de l'énergie au niveau des trois autres pays et par d'autres facteurs telle la concurrence (cas de la Turquie) :

- Ce prix déflaté du coût de l'énergie au niveau de chaque pays positionne le Maroc au 2e rang en termes de compétitivité après la Turquie (-18%). Le prix en Tunisie est relativement cher (+ 5%), la même chose pour l'Égypte (+180%).
- Si on tient compte du SMIG au niveau de chaque pays, le rapport prix/SMIG positionne le Maroc au 2e rang après l'Égypte. Ce ratio est très élevé en Turquie.
- La comparaison du prix au PIB per capita positionne le Maroc au dernier rang. Cela s'explique par le niveau du PIB relativement faible au Maroc par rapport à son poids démographique.

Schéma n° 4 : Benchmarking : Points forts et points faibles de l'industrie du ciment (Année de référence 2010). Sources : World DATABANK.



Le taux d'exploitation de la capacité de production existante au Maroc est relativement élevé (81% année de réf 2010) en comparaison avec les autres pays de l'échantillon. Le taux est plus élevé en Tunisie (92%) et en Égypte (92%). Pour la Turquie le taux n'est que de 40.6%. La situation au Maroc dénote d'une politique d'investissement plus rationnelle et plus optimisée en comparaison avec les autres pays. L'extension de la capacité de production se fait au fur et à mesure de développement des besoins du marché local. Pour les cas de la Tunisie et de l'Égypte, le taux élevé s'explique essentiellement par les quantités importantes exportées vers l'international.

Le nombre de producteurs du ciment est plus élevé au niveau de la Turquie (41), suivi de l'Égypte et la Tunisie (6). La production moyenne par opérateur est très élevée en Égypte (4) et au Maroc (3.6). Cette moyenne n'est que de 2.59 MT/producteur en Turquie et de 1.3 MT/producteur en Tunisie. Ces données font ressortir les constats suivants :

- ▶ Le nombre de producteurs du ciment reste relativement faible au Maroc en comparaison à la taille du marché marocain et au nombre de producteurs dans les autres pays de l'échantillon ;
- ▶ La taille des producteurs marocains est relativement élevée ce qui peut être bénéfique pour le prix (effet d'échelle) et par conséquent pour le client final ;
- ▶ L'extension de la capacité de production au Maroc se fait en fonction de développement des besoins locaux.

Par rapport aux exportations, le Maroc fait l'exception. Ces exportations sont insignifiantes et à caractère conjoncturel. En Turquie les exportations représentent 17% de la production, en Tunisie elles représentent 13% et en Égypte seulement 4%.

Tableau n° 8 : Principaux indicateurs du secteur du ciment au niveau de l'échantillon des pays de référence. (Année de référence 2010). Sources : Cembureau

	Tunisie	Égypte	Turquie	Maroc
(Population (en millions	10,5	81,1	72,8	32
(PIB (En Millions USD	43,9	196,2	719,9	92,6
(PIB per-capita (USD	160 4	420 2	890 9	900 2
(SMIG (USD	177	31	448	222
(KWh (USD	0,07	0,03	0,10	0,11
(Capacité de production (MT	7,78	43,3	106	18
Production	7,16	39,8	63,4	14,5
Exportation	0,92	1,4	11	
exportations/production %	13%	4%	17%	0%
Nombre de producteurs	6	10	41	4
Taille moyenne des producteurs	1,3	4,3	2,6	4,5
Production moyenne/producteur	1,2	4,0	1,5	3,6
Taux d'exploitation	92%	92%	60%	81%
(Prix la tonne (En USD	77,0	82,0	84,0	117,0
(Consommation locale (en MT	6,3	38,4	40,6	14,5
(consommation per-capita (Kg	600	473	558	453
Rapport : Prix/SMIG	2,30	0,38	5,33	1,90
(Rapport : Prix/PIB-PC (*100	1,85	3,39	0,85	4,03

En résumé, le benchmarking a montré que le Maroc est moins performant dans le domaine du ciment par rapport aux autres pays de l'échantillon. Trois éléments jouent en défaveur du Maroc dans ce domaine : le coût de l'énergie, la démographie et le niveau de développement économique. Cependant, l'industrie elle-même reste compétitive par rapport aux autres pays de l'échantillon.

7 . Analyse des risques

▶ UNE INDUSTRIE EXPOSEE A PLUSIEURS TYPES DE RISQUES

L'industrie du ciment, au Maroc comme à l'international, est exposée à plusieurs risques. Parmi ces risques majeurs, on cite le coût de l'énergie, le coût du transport, les spécificités chimiques du produit qui le rend périssable et l'effet de vieillissement de la technologie utilisée dans ce domaine. En effet l'impact de chaque risque sur la performance de ce secteur peut se résumer comme suit :

- ▶ Le coût de l'énergie qui représente un facteur de production stratégique pour l'industrie du ciment. C'est un intrant décisif dans la compétitivité des producteurs. Une augmentation de 10% du coût de l'énergie engendre une diminution directe de la rentabilité de 4%. Pour faire face à ce risque les cimentiers commencent à s'orienter aujourd'hui vers des sources d'énergie alternatives⁹ qui peuvent contribuer à la diminution du coût de production d'une part et d'assurer leur indépendance envers énergie facile ;
- ▶ Le coût du transport représente un élément important dans la compétitivité des producteurs pour assurer l'approvisionnement des marchés régionaux. Ce facteur est lui aussi dépendant du coût de l'énergie. Le coût du transport engendre une hausse du prix de 5% par Tonne et par Km.
- ▶ La volatilité du secteur du BTP : le secteur du ciment dépend essentiellement de l'état de santé du secteur de BTP, ce dernier n'est pas toujours en développement. La dernière crise immobilière a montré l'impact direct de ce secteur sur l'ensemble des branches des matériaux et notamment sur le secteur de sa capacité globale suite à la crise que traverse le secteur du BTP dans ce pays ;
- ▶ Le ciment est un produit périssable, ce qui engendre des risques importants dans son stockage et son transport. Le stockage représente un coût de 2% à 5% dans la structure globale du coût du ciment ;
- ▶ L'effet de vieillissement de la technologie utilisée dans ce secteur qui engendre des coûts additionnels dans la recherche et le développement pour rester compétitif ;
- ▶ Les accords de libre-échange signés par le Maroc avec des pays concurrents dans ce domaine ;
- ▶ Les augmentations successives de la TSC qui peut impacter indirectement les marges des producteurs du ciment;
- ▶ Les risques liés à la pollution engendrée par ce secteur, ce qui pousse les cimentiers en permanence à investir dans la recherche et le développement pour rendre leur industrie moins polluante.

⁹ Le parc éolien inauguré en 2005 par Lafarge à Tétouan est le premier dans son genre. Il est composé de 12 éoliennes de 850 KW/H chacune (puissance installée). Le montant de l'investissement est de 108 millions de dirhams. L'usine de Tétouan est la première cimenterie au monde à disposer de son propre parc éolien.

8 . ANALYSE DE LA CONCURRENTIABILITE DU MARCHÉ DU CIMENT

Le marché du ciment au Maroc est dominé depuis 2011 par cinq producteurs qui se positionnent sur les seize régions du royaume. Trois entreprises s'accaparent près de 78% de la capacité de production et 85% de la production du ciment. La situation sur les régions n'est pas homogène. La concentration est très forte sur certaines régions et l'est moins au niveau d'autres. L'ensemble des indicateurs donne une forte impression que le marché du ciment est en situation oligopolistique. Les indices qui mesurent la concentration corroborent cette hypothèse. Deux questions se posent à ce niveau :

- ▶ Le phénomène de concentration du marché du ciment est-il une spécificité du cas marocain ou une caractéristique globale de ce secteur à travers le Monde ?
- ▶ Comment impacte cette concentration le niveau de la concurrentiabilité du marché du ciment.

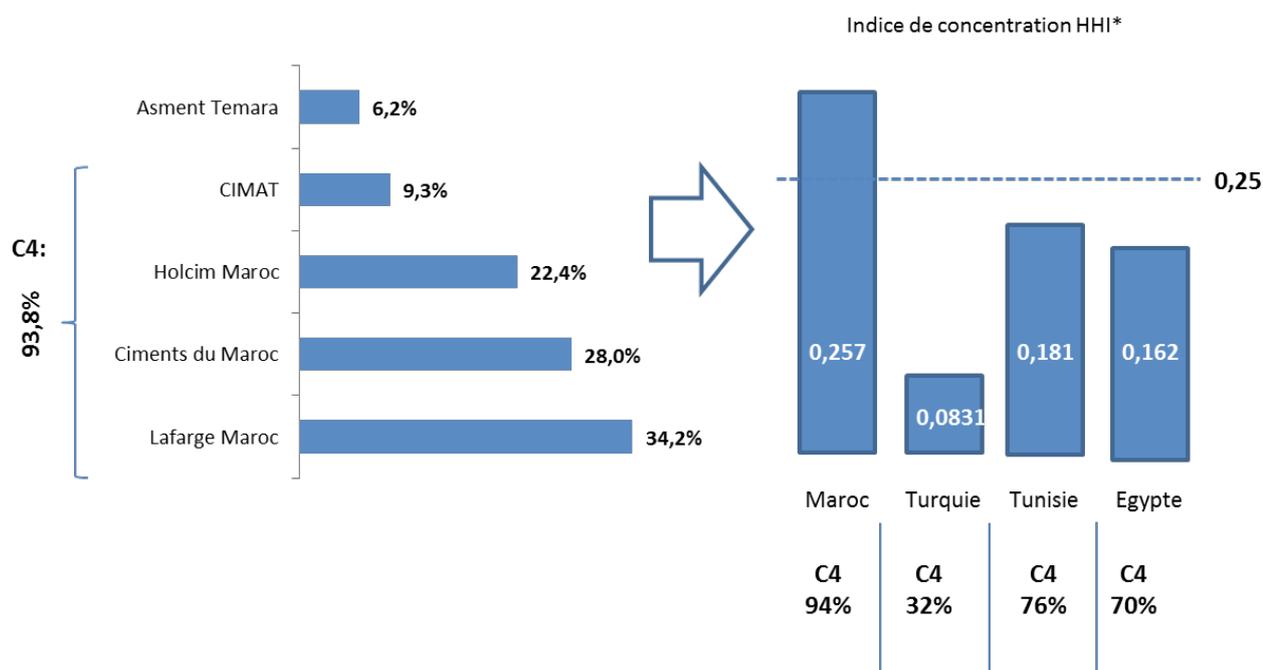
Cette partie de ce rapport de synthèse essaie de donner des réponses objectives à l'ensemble de ces questions.

8.1 Indices de concentration du marché du ciment

Le secteur du ciment au Maroc, dominé par 5 producteurs, présente incontestablement un fort degré de concentration, c'est ce que révèlent les différents indicateurs qui mesurent la concentration au niveau de ce secteur.

Le taux de concentration, qui estime la part de marché cumulée par les 4 premières entreprises est de 94%. Ce taux est très élevé et révèle la concentration forte du marché du ciment.

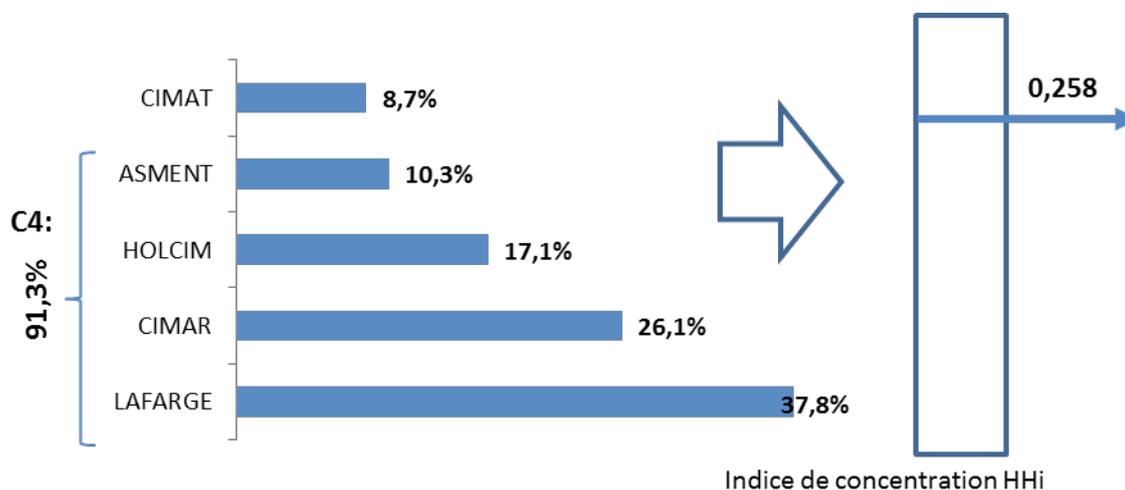
L'indice Hirschman-Herindhal (HHI), défini par la somme des carrés des parts de marché, est d'une valeur de 0.2570. Ce niveau élevé indique une forte concentration du marché du ciment. Cet indice à titre de comparaison est de 0.0831 pour l'industrie du ciment en Turquie, de 0.1810 pour la Tunisie et de 0.1620 pour l'Égypte.



Graphique 17 : Répartition des parts de marché (calculée sur la base de la production) du ciment selon les 5 producteurs. Source APC et CementWorld, Année de référence 2011.

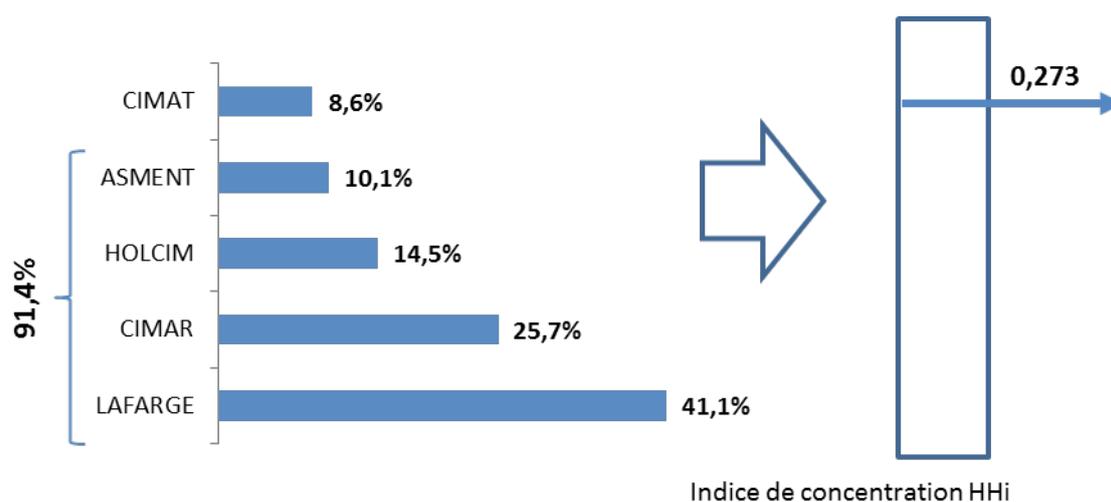
Ce phénomène de concentration est reflété à travers d'autres variables telles que : le Chiffre d'affaires et le Résultat net et la capacité de production de ces entreprises.

Graph : Répartition des parts de marché (calculée sur la base du CA) du ciment selon les 5 producteurs. Source APC et CDVM, Année de référence 2011.



- ▶ Quatre producteurs du ciment (Lafarge, CIMAR, HOLCIM et ASMENT) concentrent 91.3% du Chiffre d'Affaires du secteur en 2011.

Graph 18 : Répartition des parts de marché (calculée sur la base du Résultat Net) du ciment selon les 5 producteurs. Source APC et CDVM, Année de référence 2011.



- ▶ Quatre producteurs du ciment (Lafarge, CIMAR, HOLCIM et ASMENT) concentrent 91.3% du Résultat Net du secteur en 2011.

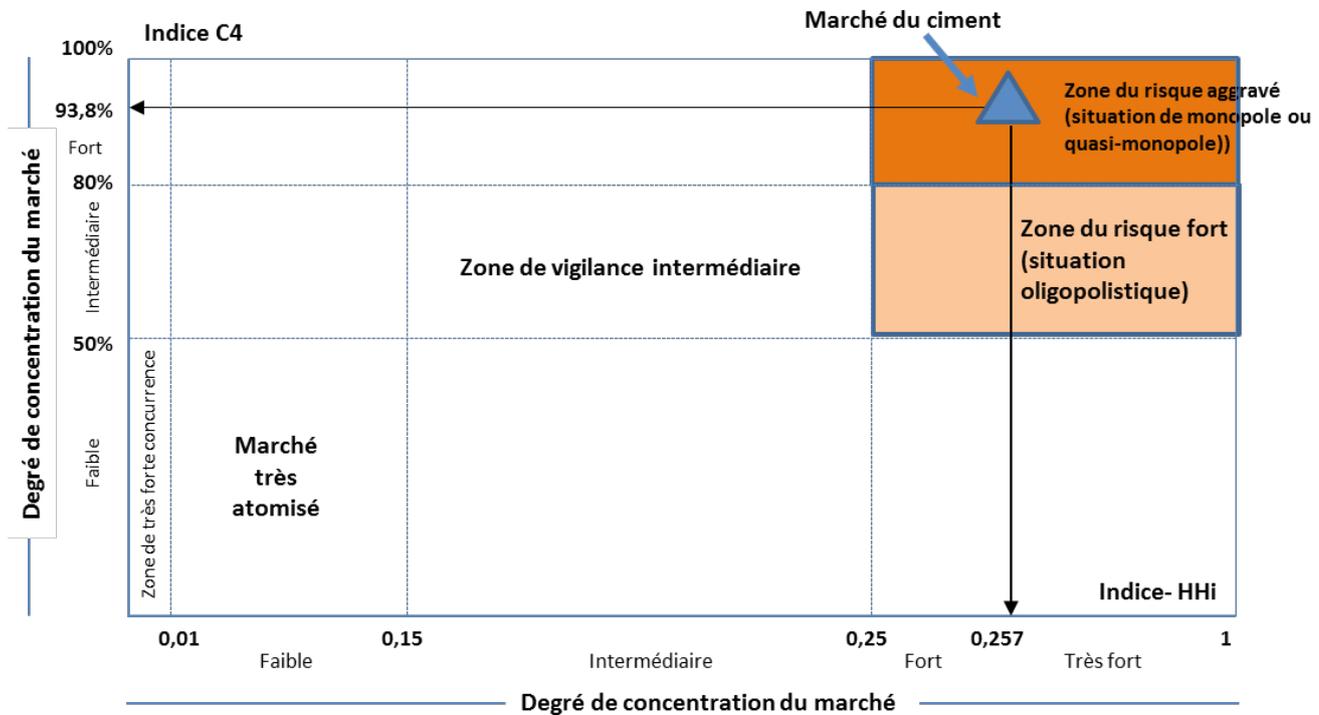


Schéma n° 5: Analyse de la concentration du marché du ciment selon les indices HHi et C4. Source APC et CDVM, Calculs SIS Consultants, Année de référence 2011.

Le Graphe, ci-dessus, montre que le marché de ciment se trouve effectivement dans une situation oligopolistique. L'analyse par région aggrave davantage cette situation. Sur les 16 régions, la valeur de l'indice HHi frôle la barre de 0.25. Et au niveau de 8 régions, la valeur de l'indice HHi dépasse le seuil de 0.5. C'est-à-dire que pratiquement l'ensemble des marchés régionaux se trouve dans la zone du risque aggravé (situation de monopole et de quasi-monopole).

L'analyse de la corrélation entre le poids des marchés régionaux et l'indice HHi montre qu'elle est très faible ($R^2 = 0.16^{10}$). D'ailleurs au niveau des 3 grands marchés régionaux l'indice HHi se trouve à trois paliers différents. Plusieurs explications plausibles peuvent être données à ce phénomène :

- ▶ sur les grands marchés régionaux, l'ensemble des producteurs essaie de sauvegarder leurs parts de marché ou de conquérir de nouvelles parts même au détriment de leurs marges ;
- ▶ la même région peut être attaquée de l'intérieur comme d'une région avoisinante, qui rentre dans le rayon qui assure la compétitivité du concurrent ;
- ▶ sur l'ensemble des régions, il y a au moins un dominant. Ce dominant est le faiseur du prix. Cette position lui impose plusieurs contraintes pour rester dominant : des extensions permanentes de la capacité de production, maîtrise des coûts de production, maîtrise du coût du transport, ...

10 $R^2 = \text{Covariance (HHi,PM)} / [\text{ecart-type(HHi)} * \text{ecart-type(PM)}]$.

Tableau n° 9 : Répartition des 16 régions selon l'indice HHI, le poids du marché et les indices C1 et C2. **Source** : APC, Calculs SIS Consultants.

Régions	HHI	PM	C1	C2
Tadla-Azilal	0,266	5%	100%	100%
Fès - Bouleman	0,299	5%	100%	100%
Grand Casablanca	0,307	15%	98%	100%
Rabat-Salé-Zemmour-Zaer	0,326	8%	70%	100%
Gharb-Cherarda-B.Hssen	0,352	5%	57%	84%
Marrakech-Tensift-Haouz	0,358	10%	50%	75%
Doukkala-Abda	0,395	6%	36%	60%
Chaouia-Ourdigha	0,414	5%	43%	67%
Meknès-Tafilalt	0,566	6%	73%	86%
Taza-Al Houceima-Taounate	0,582	5%	52%	86%
Oriental	0,681	8%	48%	70%
Tanger-Tétouan	0,760	11%	80%	100%
Souss-Massa-Draa	0,937	10%	97%	99%
Guelmim-Es-Smara	0,963	2%	53%	70%
Oued Ed-Dahab-Lagouira	1,000	0%	87%	95%
Laayoun-Boujdour-S.Elhamra	1,000	1%	48%	66%

PM : poids du marché.

C1 : par de dominant sur le marché régional

C2 : parts des deux premiers dominants sur le même marché régional.

Quels impacts de ces résultats concernant la mesure de la concentration dans le secteur du ciment sur le degré de la concurrentiabilité de ce secteur ? La valeur de ces indices est-elle suffisante pour juger de la faiblesse de la concurrentiabilité dans ce secteur ? Peut-on infirmer ou confirmer l'existence d'une entente tacite entre les producteurs qui empêche les marchés régionaux du ciment de fonctionner librement selon la loi de l'offre et la demande ? Les réponses peuvent être données à travers les constats suivants :

- ▶ Aujourd'hui, 88% des marchés régionaux sont en situation du monopole ou oligopolistique. Les marchés régionaux fonctionnent ainsi selon **la loi du plus fort**. Ce **dominant** est le **faiseur du prix**. Les autres producteurs minoritaires doivent s'aligner à son prix. La question qui se pose, si ce prix est compétitif ou non ? La réponse est oui, puisque sur le même marché régional, il y a quatre éléments importants qui confirment ce constat :
 - À côté de chaque dominant il y a des parts plus au moins importantes des autres producteurs. Le dominant ou les dominants (en cas de deux) essaie de sauvegarder sa part sur le marché, en procédant ainsi, il sera obligé de rester completif envers les autres concurrents qui disposent des parts minoritaires sur le même marché régional. Les concourants disposants de petites parts jouent en général en faveur de la concurrence. Ils sont toujours à la recherche d'augmenter leur part sur le même marché régional en faisant jouer trois éléments : les coûts variables, la **marge et le coût du transport** ;

Le **dominant fait jouer l'ensemble des variables du coût**, notamment : les composantes du coût de production, particulièrement le coût de l'énergie, le coût du transport qui reste décisif dans le jeu de la concurrence sur chaque marché régional. CIMAT est un exemple concret de cette stratégie de la concurrence. Le nouveau producteur est arrivé à avoir une part importante dans plusieurs marchés régionaux en faisant deux variables importantes: la marge et le coût du transport pour conquérir des marchés régionaux dominé par les anciens grands producteurs ;

- les **revendeurs** et les **grossistes**, qui représentent un poids important dans le réseau de distribution, négocient en général les meilleurs prix avec chaque producteur ce qui contribue en faveur de la concurrence ;

- l'alignement des prix sur le marché est un indicateur révélateur sur l'effet de la concurrence entre les producteurs.

- ▶ Les industriels du secteur sont tous conscients qu'une **guerre ouverte** sur les prix risque de **détruire** ce secteur. Ce comportement rationnel, mais anticoncurrentiel a permis jusqu'à aujourd'hui à un petit producteur de taille d'ASMENT TEMARA de rester encore sur le marché. Sachant que les autres peuvent conquérir l'ensemble de ses parts sur les marchés régionaux.
- ▶ La nature de cette industrie qui nécessite des **investissements lourds** et un niveau de rentabilité qui permet aux producteurs de faire face en permanence à des **risques très importants : variation du coût de l'énergie, vieillissement de la technologie, coût du transport, état de santé du BTP,**
- ▶ La **rentabilité du secteur est relativement normale** en comparaison à la rentabilité d'autres secteurs moins exposés à des risques de même taille et de même nature. L'analyse dans le temps de cette rentabilité montre qu'elle s'inscrit dans une tendance baissière. Sur la même période, les coûts des intrants sont en augmentation (transport, énergie, main d'œuvre), les prix n'ont pas augmenté au même rythme au cours de la même période : ces éléments plaident en faveur de la concurrence rude entre les producteurs du ciment. Mais c'est une concurrence qui ne va pas jusqu'à l'élimination des concurrents.
- ▶ **L'absence des importations** du ciment est un élément aussi important qui montre que le prix local reste très compétitif dans un marché ouvert sur l'international ;
- ▶ Le taux d'exploitation de la capacité de production est autour de 75%. Cette capacité non exploitée qui dépasse 40% pour quelques cimentiers joue en faveur de renforcement de la concurrence.

8.2 Points de vue des acteurs :

La présente étude sur la concurrentiabilité dans le secteur du ciment a été bien appréciée par les opérateurs du secteur. Pour eux il s'agit d'une opportunité qui va jeter plus de lumière sur plusieurs zones d'ombre au niveau de ce secteur industriel hautement capitalistique géré par un nombre réduit d'acteurs. Cependant, les entretiens avec les producteurs font état d'une concurrence réelle entre eux et prennent comme preuve la bataille permanente à la recherche de nouveaux marchés et l'importance grandissante que prend le département marketing dans leurs unités, ils prennent pour preuve aussi l'arrivée imminente de nouveaux producteurs marocains ainsi que les nombreux projets internationaux d'installations au Maroc qui sont actuellement en cours d'étude : on parle d'un projet en provenance des Canaries, d'un autre piloté par le groupe espagnol Lubasa et un autre dans la région de Nador. Ces projets sont pour l'instant freinés par la récente crise financière, mais peuvent ressurgir rapidement dès la reprise des marchés du bâtiment et du tourisme au Maroc.

La question des marges anormalement élevées a été soulevée et reconnue partiellement, mais les dirigeants mettent en avant le coût des intrants, en particulier le facteur énergétique dont le prix varie régulièrement surtout pour les sources d'énergie sur le marché international (coke de pétrole).

Les producteurs s'insurgent même sur les suspicions d'entente dont ils sont victimes et souhaitent éclairer le consommateur sur l'absence de fondements de cette réputation qui leur porte préjudice en termes d'image de marque.

L'homogénéité des prix et la non-transparence du marché, alimentée en partie par ce principe de la place, laissent apparaître des anomalies qui font qu'on trouve du ciment Lafarge produit à Bouskoura vendu à Marrakech moins cher qu'à Casablanca.

Ces critiques existent au niveau des professionnels du bâtiment, mais on retrouve aussi les mêmes du côté des grossistes et revendeurs qui se plaignent de l'opacité du marché.

Les nombreux détracteurs du secteur se basent sur ces incompréhensions pour construire leur argumentaire qui veut prouver l'existence d'accords illicites.

Les constats majeurs qui ressortent de ces entretiens directs se résument comme suit :

- ▶ L'encouragement des cimentiers à l'utilisation des énergies de substruction moins polluantes pour réduire la facture énergétique et l'impact sur l'environnement ;
- ▶ Les pollueurs doivent être taxés davantage en application des lois en vigueur ;
- ▶ Nécessité de réduire les coûts de production par l'usage des technologies plus performantes et la modernisation de l'existante, par le recours au meilleur ressources humaines et à la formation continue ;
- ▶ L'implantation dans l'ensemble du territoire nationale tout près des marchés
- ▶ Les investissements doivent être bien planifiés dans le temps afin de mieux répondre aux besoins futurs ;
- ▶ L'arrivée de nouveaux opérateurs risque de créer un déséquilibre entre la capacité et la demande ;
- ▶ Renforcement du contrôle des prix au niveau du réseau de distribution qui profite le plus des tensions conjoncturelles sur les marchés régionaux ;
- ▶ Nécessité de renforcer le contrôle à travers un organisme indépendant de la qualité d ciment ;
- ▶ Les cimentiers essaient de s'adapter davantage aux nouvelles tendances de consommation du ciment par la création de filiales spécialisées dans le béton prêt à l'emploi ;
- ▶ Pour le nouveau arrivé sur le marché du ciment, il n'a pas rencontré aucune difficulté ou contraintes pour s'installer ses unités de production. Pour lui la bataille de pénétration du marché est essentiellement à caractère commercial articulé autour de démarchage des revendeurs et l'offre de services de proximité aux clients ;
- ▶ Les producteurs sont conscients qu'une augmentation non planifiée de la capacité de production risque d'exercer une forte pression sur les prix et par conséquent sur les marges bénéficiaires. Et toute baisse des marges risque de compromettre la pérennisation de cette industrie hautement technologique et capitalistique ;
- ▶ Les cimentiers ne disposent pas de données suffisantes et fiables sur le développement futur du secteur de BTP leur permettant bien planifier les investissements pour augmenter la capacité de production. Le temps qui sépare la décision d'investissement et le début d'exploitation risque de créer des tensions sur les prix ;
- ▶ Le secteur du ciment est extrêmement lié au secteur du BTP dominé par l'informel le manque d'information et la saisonnalité. Le secteur du ciment subit en conséquence les problèmes de ce secteur. L'effet de saisonnalité crée des problèmes importants au cimentier qui doivent faire face au cours des courtes durées à des demandes très importantes, sachant que le produit-ciment est difficilement stockable. Ces tensions conjoncturelles sont en général profitables pour les spéculateurs.

9. CONCLUSION GENERALE

Le secteur du ciment au Maroc est dominé par un nombre réduit de producteurs. Ce secteur est caractérisé par une forte présence des multinationales. La capacité de production du ciment s'est développée considérablement au cours des dix dernières années pour répondre aux besoins du marché local. Aujourd'hui cette capacité de production dépasse largement la demande locale. Toutefois, le taux d'exploitation de cette capacité de production reste assez élevé. Les unités de production des cinq industriels du secteur couvrent presque la totalité des régions du pays.

L'offre des cimentiers porte principalement sur deux produits normés : le CPJ 45 (60%) et le CPJ 35 (30%). La production du ciment a évolué de 7.2% au cours des dix dernières années (2000-2011). Les importations et les exportations du ciment sont quasiment insignifiantes.

Le principal consommateur du ciment est le logement suivi du bâtiment et les travaux publics. Le réseau de distribution est dominé par les revendeurs qui peuvent vendre les produits de plus d'un producteur. Les revendeurs jouent un rôle important dans la régulation du marché du ciment. La consommation du ciment a évolué de 7.2% au cours des dix dernières années (2000-2011). Cette évolution a été boostée par le développement du secteur du BTP. Le transport du ciment fait partie intégrante des stratégies marketing des producteurs.

La consommation du ciment est concentrée au niveau de six régions du royaume. S'installer près des marchés cibles représente un atout stratégique pour les cimentiers. Le positionnement régional des cimentiers est plus orienté par la taille des marchés et son potentiel de développement futur. Cette structure des parts des marchés régionaux dévoile un certain partage tacite du marché national entre les 4 anciens opérateurs du ciment. La répartition des parts des marchés régionaux montre que 38% des marchés locaux sont en situation de monopole ou quasi-monopole et 50% des marchés sont en situation oligopolistique.

Le prix du ciment au Maroc n'est réglementé par aucune autorité. Il est laissé pour les propres mécanismes du marché. Le prix dépend amplement du coût de l'énergie et le coût du transport. Une certaine homogénéité du prix du ciment par rapport à une industrie dominée par cinq producteurs ce qui donne l'impression d'un tacite accord sur le prix, chose qui n'a pas été vérifiée à travers les enquêtes menées dans ce sens. La croissance du prix du ciment a été relativement modérée par rapport aux autres intrants stratégiques (Sable, bois, coût de l'énergie, Acier, ...). L'effet territoire sur le prix du ciment est relativement absent ce qui est très étonnant. Cela peut être expliqué par le positionnement géographique des unités de production d'une part et par le coût du transport de ce matériau périssable qui rend les marchés relativement inaccessibles pour les mal-positionnés. La concurrence rude au niveau du réseau de distribution joue en faveur d'une certaine régulation du marché. À ce niveau, les tensions sur le marché sont en général bénéfiques pour les distributeurs.

Lafarge, premier producteur du ciment, s'accapare la part la plus importante du marché et dispose aussi de la plus forte rentabilité et la plus grande capacité de production. Malgré ces atouts, cette entreprise n'arrive pas à sauvegarder sa position dominante sur le marché au cours des cinq dernières années. Mais sa position lui procure la possibilité d'étendre davantage ses activités sur plus de territoires dans l'avenir. L'arrivée de CIMAT sur le marché du ciment a été au détriment des grands producteurs. En une année d'exercice le cimentier CIMAT est arrivé à avoir une part du marché de 9% et de livrer son ciment à 70% des régions du royaume. Les parts des marchés régionaux conquis par CIMAT ont été au détriment principalement de LAFARGE et CIMAR.

Malgré une conjoncture économique relativement difficile, la période 2007-2011 a enregistré une nette amélioration de la rentabilité du secteur, cela est dû essentiellement au développement du secteur du BTP. Le secteur du ciment est relativement trop endetté en comparaison avec les autres secteurs économiques. La rentabilité économique du secteur est inférieure à celle de l'immobilier et de la Télécommunication. La rentabilité commerciale du secteur se trouve au milieu de celle de l'immobilier et de Télécommunication, la même chose pour la rentabilité financière.

La taxe spéciale sur le ciment est payée par le consommateur final, le secteur du ciment n'est qu'un véhicule pour cette taxe. La TSC joue un rôle important dans le financement de la politique d'habitat. La TSC a eu un effet d'entraînement très important sur la dynamisation du secteur de logement au Maroc. L'augmentation successive de la TSC est mal vue par les producteurs du ciment. Cette augmentation peut entraîner indirectement une baisse de leurs marges.

Le benchmarking a montré que le Maroc est moins performant dans le domaine du ciment par rapport à d'autres expériences internationales. Trois éléments jouent en défaveur du Maroc dans ce domaine : le coût de l'énergie, la démographie et le niveau de développement économique. Cependant, l'industrie elle-même reste compétitive par rapport à d'autres expériences internationales.

L'industrie du ciment, au Maroc comme à l'international, est exposée à plusieurs risques. Parmi ces risques majeurs, on cite le coût de l'énergie, le coût du transport, les spécificités chimiques du produit qui le rend périssable et l'effet de vieillissement de la technologie utilisée dans ce domaine. En général, ces risques doivent impacter la rentabilité de ce secteur.

Malgré le niveau élevé de concentration enregistré au niveau de ce secteur, il est difficile de mesurer son impact sur la concurrentiabilité de ce secteur sans tenir compte d'autres variables déterminantes. Parmi ces variables identifiées pour ce secteur on note le niveau du prix et son évolution dans le temps, la rentabilité du secteur et son évolution dans le temps à comparer à d'autres secteurs et les risques auxquels le secteur est exposé, le rôle que joue le réseau de distribution dans la régulation du marché, le taux d'exploitation de la capacité de production existante et l'ouverture de l'économie marocaine sur le commerce international (possibilité d'importation) . La prise en considération de l'ensemble de ces variables révèle une certaine concurrence rationnelle au profit de la pérennité de l'industrie et au profit du client final.

À la lumière des résultats de cette étude, nous tenons à proposer les recommandations suivantes pour une meilleure concurrentiabilité au niveau de ce secteur :

- Nécessité d'encourager plus d'investissements dans ce secteur pour faire face aux besoins futurs de développement du secteur du BTP ;
- Nécessité de contrôler la qualité des différents produits du ciment par un organe indépendant ;
- L'affichage des prix de sortie à l'usine ;
- Nécessité d'organiser le réseau de distribution qui profite amplement des tensions conjoncturelles pour spéculer sur le prix du ciment ;
- La diffusion par l'ensemble des producteurs de l'information actualisée concernant leurs activités ;
- La diffusion de l'information actualisée se rapportant à l'ensemble des aspects de la production du ciment : capacité de production, indicateurs financiers, effectifs, ... ;
- Encourager les cimentiers à investir dans la production de l'énergie propre ;
- Nécessité de réviser le texte de loi relatif à la TSC afin de préciser la partie ou les parties qui supportent cette taxe et sa durée dans le temps ;
- Renforcer le rôle citoyen des cimentiers dans l'emploi et le développement durable.

4– Produits subventionnés dans le cadre du système de la compensation

La présente étude fait suite à l'avis du Conseil de la Concurrence du 11 mai 2010 portant sur les possibilités de libéralisation des produits et services dont les prix sont réglementés, et ce suite à la saisine du Conseil à ce sujet par le Chef du Gouvernement. A cet égard, précisons que cet objectif de libéralisation devait être atteint avant l'année 2010, cependant cette échéance a été portée à 2014 compte tenu du fait que les conditions de cette libéralisation n'étaient pas encore réunies. A cet effet, le Conseil de la Concurrence, prenant en considération les délais courts qui lui étaient fixés pour rendre son avis, s'était engagé pour la réalisation d'une étude portant sur les possibilités de libéralisation des prix des produits et services en question, particulièrement ceux subventionnés dans le cadre du système de compensation.

Partant de ces considérations, les objectifs de la présente étude sont les suivants : il s'agit d'abord d'expliquer les processus qui régissent les trois filières de blé tendre, de sucre et des produits pétroliers, avant de procéder à l'évaluation des impacts budgétaires et socio-économiques des subventions accordées à ces filières et de mettre en évidence les dysfonctionnements relevés. Au niveau de la deuxième partie de cette étude, il a été procédé à l'examen de quelques voies de réformes en s'appuyant, entre autres, sur un benchmark international en la matière. Précisons toutefois qu'il s'agit là de quelques pistes de réflexion qui pourraient éventuellement constituer des indications utiles pour le Gouvernement dans sa volonté d'encourager la concurrence dans les secteurs concernés tout en préservant le pouvoir d'achat des consommateurs ciblés et la compétitivité du tissu productif.

Partie I : Etat des lieux

Chapitre I : Fonctionnement et organisation des filières

1.1 Filière de la farine de blé tendre

Il convient de préciser que l'analyse de la filière de la farine de blé tendre ne concerne dans la présente étude que les quantités de blé commercialisées et comptabilisées par l'ONICL (FNBT et farines libres), à savoir 32,7 millions de quintaux par an

Précisons d'abord que les opérateurs sur le marché sont les suivants : nous avons d'abord les **producteurs ou agriculteurs** ; interviennent ensuite les **stockeurs** qui sont en fait, au-delà de leurs activités de stockage, des négociants qui achètent leurs productions aux agriculteurs ou importent en cas d'insuffisance de la production nationale ; en troisième lieu, nous trouvons les **minotiers** qui achètent le blé aux stockeurs et vendent la farine aux **distributeurs**, grossistes et détaillants.

Après écrasement, le blé tendre donne lieu à deux catégories de produits : les farines libres¹ et les farines subventionnées (la FNBT et la FSBT)².

A. la Farine Nationale de Blé Tendre (FNBT)

Le système mis en place permet au stockeur, à partir d'un prix de référence fixé par l'ONICL, d'acquérir le blé tendre à un prix négocié avec les producteurs. Ensuite, le stockeur vend sa marchandise au minotier qui procède à l'écrasement du blé pour la production de la farine avant de la revendre aux grossistes qui à leur tour vendent la farine acquise aux détaillants.

A ce niveau, précisons qu'aussi bien le stockeur que le minotier sont tenus de revendre leurs produits à des prix fixés par les pouvoirs publics qui sont inférieurs aux prix incluant leurs frais et marges. C'est là qu'interviennent les subventions servies par les pouvoirs publics pour combler la différence entre les deux catégories de prix³.

1 Tout d'abord, il convient de préciser que ces farines sont dites libres essentiellement parce qu'elles ne bénéficient pas de subvention au niveau de leur distribution. Ceci dit, il y a lieu de noter que le blé servant à leur fabrication bénéficie de soutien au niveau du producteur et de subventions au niveau de l'organisme stockeur et du minotier.

2 Les farines subventionnées désignent la farine nationale de blé tendre (FNBT) et la farine spéciale de blé tendre (FSBT) qui correspondent en moyenne à une consommation de près de 9 millions de quintaux par an. Ainsi, durant l'année 2010 le stockeur était tenu de vendre son blé au minotier au prix fixe de 258,80 DH et celui-ci était tenu de vendre sa production de FNBT au grossiste au prix de 182 DH. Le grossiste vend ensuite la farine acquise à 188 DH aux détaillants qui sont tenu de la mettre à la disposition des consommateurs aux prix de 200 DH le quintal.

3 Ainsi, durant l'année 2010 le stockeur était tenu de vendre son blé au minotier au prix fixe de 258,80 DH et celui-ci était tenu de vendre sa production de FNBT au grossiste au prix de 182 DH. Le grossiste vend ensuite la farine acquise à 188 DH aux détaillants qui sont tenu de la mettre à la disposition des consommateurs aux prix de 200 DH le quintal.

Notons par ailleurs qu'en plus de cette subvention, le stockeur bénéficie d'une prime de magasinage équivalant à 2DH par quintal et par quinzaine pour les quantités de blé stockées durant la période définie par la réglementation en vigueur⁴.

B. les farines dites libres

Précisons d'abord que les opérateurs sur le marché sont les mêmes que ceux de la filière décrite précédemment à l'exception du stade de distribution où les minotiers peuvent vendre, à des prix libres, leur production à toutes catégories d'utilisateurs, à l'exception de la farine de luxe dont le prix de vente maximum est fixé pour permettre aux boulangers de vendre le pain de 200 grammes à 1,20 la pièce. A cet égard, le système mis en place se base sur un prix référentiel fixé pour chaque année par les pouvoirs publics en tenant compte de la qualité de la production nationale de blé tendre.

La production de blé est acquise par les organismes stockeurs sur la base d'une négociation avec l'agriculteur. Ce blé est stocké dans des magasins ou silos déclarés à l'ONICL avant d'être revendu à la minoterie au prix fixé par les pouvoirs publics qui est de 260 DH. Pour l'année 2010, le prix de référence fut fixé à 280 DH le quintal alors que le prix de cession du blé à la minoterie était fixé à 260 DH le quintal. La différence entre ces deux prix, soit 20 DH pour l'année 2010, correspond à la « subvention forfaitaire » perçue par l'organisme stockeur⁵.

Notons par ailleurs qu'en plus de cette subvention, le stockeur bénéficie d'une prime de magasinage équivalant à 2DH par quintal et par quinzaine pour les quantités de blé stockées durant la période définie par la réglementation en vigueur.

Ensuite, le minotier transforme le blé tendre en farine et vend sa production à toutes les catégories d'utilisateurs (industriels, distributeurs, boulangeries, pâtisseries...):

1.2 La filière sucrière

De prime abord, il convient de préciser que les pouvoirs publics fixent un prix cible⁶ de la matière première. Ce prix cible est de 4051 DH la tonne aussi bien pour le sucre brut de betterave que pour le sucre brut de canne. A ce prix, s'ajoutent les frais et marges de raffinage estimés à 1328 dirhams la tonne pour le sucre granulé⁷ et à 2160 dirhams la tonne pour les autres formes de sucre, ce qui donne des prix sortie usine de 1916 dirhams la tonne pour le sucre granulé et de 7211 dirhams la tonne pour le sucre en pains, lingots ou morceaux. Ces prix correspondraient aux prix théoriques libres des différents types de sucre sur le marché.

Toutefois, la Caisse de Compensation intervient par une subvention forfaitaire de 2531 dirhams la tonne avant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée ; le prix du sucre granulé est ainsi de 4118 dirhams la tonne, et celui des autres formes de sucre de 5008 dirhams la tonne⁸.

Pour le sucre produit à partir du sucre brut importé, les pouvoirs publics fixent également un prix cible pour le sucre brut entrée usine à 5051 dirhams la tonne. Ce prix est équivalent à celui du sucre brut issu des plantes sucrières cultivées localement avant raffinage. Si le coût du brut importé est supérieur à ce prix cible, la Caisse de Compensation subventionne la différence. Le reste de la filière se déroule de manière identique au processus décrit ci-dessus pour le sucre produit à partir des plantes sucrières cultivées localement.

1.3 Les produits pétroliers

L'approvisionnement du marché national en produits pétroliers est assuré par l'importation de pétrole brut ou de produits déjà raffinés. Le pétrole brut, importé par la SAMIR, est raffiné avant d'être vendu aux sociétés de distribution qui en assurent la vente. Quant aux produits importés raffinés, ils peuvent également être acquis directement par les sociétés de distribution sur les marchés internationaux.

4 Cette prime de magasinage n'est perçue, quand il s'agit du blé servant à la fabrication de la FNBT, que pour la période précédant l'annonce des résultats de l'appel d'offre lancé par l'ONICL pour la vente du blé tendre destiné à la FNBT.

5 Pour 2010, le différentiel qui fût de 20 DH/q a été versé par l'ONICL à l'organisme stockeur pour les quantités de blé tendre de production nationale, acquises et déclarées à l'ONICL durant la période du 1er juin au 15 septembre 2010.

6 Le prix cible, fixé par les pouvoirs publics en concertation avec l'opérateur industriel, correspond au prix du sucre avant raffinage, c'est-à-dire brut. Il comprend le coût des plantes sucrières et le coût (frais + marges) du processus d'extraction.

7 Pour le sucre granulé emballé dans des sacs de 50 kg

8 Lorsque les cours mondiaux de sucre raffiné sont inférieurs au coût de revient du sucre raffiné national (voir paragraphes 2.3. et 3.3.), on peut considérer que cette subvention est principalement destinée à l'agriculture et au secteur industriel.

Dans les deux cas d'importation, pétrole brut ou produits raffinés, la réglementation est identique. Le mode de fixation des prix à l'importation se base sur les cours des produits raffinés sur le marché de Rotterdam, quel que soit le cours réel d'acquisition, et le coût du raffinage par la SAMIR n'est pas pris en considération,

Ce cours de référence, fixé chaque quinzaine pour le Super, le Gasoil et le Fuel, et chaque mois pour le Butane, est augmenté des frais d'approche, de fret, de stockage et d'assurance pour former le prix de reprise qui sera le prix de cession aux sociétés de distribution et servira de base de calcul des prix de revient de chaque produit et du montant de la subvention du prix à la consommation correspondante.

Pour le gaz Butane. Les importations sont le fait de 14 centres emplisseurs qui disposent d'infrastructures de stockage propres ou en sous-traitance à la SOMAS (Société Marocaine de Stockage) et qui fournissent les sociétés de distribution. Pour garantir l'approvisionnement régulier du marché et des prix fixes et accessibles pour ce produit de base, le système de compensation intervient dès le stade des importations du Butane. En effet, si le prix réel d'acquisition, majoré des frais d'approche, de fret, de stockage et d'assurance, ainsi que des droits à l'importation (2,5% de la valeur imposable)⁹ diffère du prix de reprise du mois en cours, la différence est régularisée par la Caisse de Compensation : si le prix réel est supérieur au prix de reprise, une subvention est allouée pour combler la différence. En revanche, dans le cas contraire qui est assez rare, un prélèvement est opéré au profit de la Caisse. Cette subvention s'est élevée à près de 520 millions de dirhams en 2010, et elle est estimée à près de 650 millions de dirhams en 2011.

De plus, et afin d'assurer un prix de reprise identique à toutes les sociétés de distribution, les frais de transport des centres emplisseurs ou de la SOMAS vers ces sociétés de distribution sont pris en charge par la Caisse de Compensation, et sont en partie financés par la « provision pour transport en vrac », prélèvement opéré sur la vente du gaz Butane. Le montant de ces frais de transport était de 244 millions de dirhams en 2010 et de 195 millions en 2011¹⁰.

Chapitre II : Les impacts budgétaire et socio-économique des subventions

2.1 Filière de la farine de blé tendre

Globalement, la subvention allouée à la filière du blé tendre a coûté à l'Etat plus de 1,9 milliard en 2009, 2,4 milliards en 2010 et 3,4 milliards de dirhams en 2011, soit une progression de 170% entre 2009 et 2011.

A. La Farine Nationale de Blé Tendre (FNBT)

En excluant les subventions des intrants allouées directement à l'agriculture notamment (semence, irrigation, appareils et engins agricoles) la subvention des farines subventionnées était de 182,125 DH/q en 2010 et de 180,95 DH en 2011.

Le montant de la subvention sur la FNBT a été estimé à environ 1,7 milliards en 2010 et 2011, ce qui permet d'obtenir un prix public de 2 DH/kg pour la FNBT et 1 DH/kg pour la FSBT. Sans la subvention, le prix libre moyen de vente de la FNBT aurait été de 3,82 DH/kg en 2010 et 3,81 DH/kg en 2011 au lieu des 2 DH/kg.

⁹ Ces droits à l'importation ont été ramenés à 0% en mars 2012 pour les importations provenant de l'Union Européenne. Les importations de gaz en provenance d'Algérie sont quant à elles exonérées de droits à l'importation.

¹⁰ Estimation de la Caisse de Compensation en avril 2012.

B. Les farines dites libres

En 2010, la production des farines dites libres de production nationale a bénéficié, d'une subvention de son blé évaluée à environ 28,80 DH par quintal. Pour 2011, la subvention du blé local destiné à la fabrication des farines libres a été évaluée à environ 41 DH/q¹¹.

Globalement, le montant de la subvention allouée aux farines libres est passé de près de 325 millions de dirhams en 2009 à 744 millions en 2010 avant d'atteindre plus de 1,7 milliards de dirhams en 2011.

2.2 La filière sucrière

La charge globale de la subvention du sucre a quasiment doublé entre 2009 et 2011 passant de 2,5 à plus de 5 milliards de dirhams, et ce essentiellement sous l'effet de la hausse des cours mondiaux du sucre brut.

Cependant, une charge fiscale dépassant 40% pèse sur ce produit, ce qui réduit le poids réel des subventions sur le budget de l'Etat. Ainsi, si l'on déduit le montant des prélèvements, le montant net des subventions serait ramené de 4.101 dirhams à 2.433 dirhams par tonne en 2011.

De par leur impact sur le prix à la consommation du sucre raffiné les subventions profitent directement à l'ensemble de la population. Elles ont des impacts indirects également sur les industries intégrant ce produit dans leurs processus de fabrication.

Les impacts directs sont toutefois différents selon le pouvoir d'achat et le niveau de consommation des catégories socioéconomiques. En effet, à travers cette étude il est apparu que le niveau de consommation du quintile le plus favorisé de la population est 2,15 fois plus élevé que celui du quintile le plus défavorisé¹². Ainsi, si l'on considère, par exemple, que la subvention du sucre ne devrait concerner que le quintile le plus défavorisé, ceci aurait permis une économie de compensation supérieure à 2,8 milliards de dirhams en 2010 et près de 4,3 milliards en 2011. De même, si l'on considère que 40% de la population la moins favorisée (Q1 et Q2) devraient en bénéficier, cela équivaldrait à une économie de plus de 2,3 milliards de dirhams en 2010 et de 3,5 milliards en 2011.

2.3 Les produits pétroliers

Entre 2006 et 2011, la subvention brute des produits pétroliers s'est située entre 7 et plus de 44 milliards de dirhams, soit l'équivalent de plus de 5,4 points du PIB et près de 90% du montant du budget général de l'Etat accordé aux investissements en 2011. Durant cette année, la part des produits pétroliers dans les dépenses de compensation a dépassé les 83% et devrait être plus importante à l'avenir si le système de compensation est maintenu dans sa configuration actuelle.

Toutefois, force est de constater que les prélèvements fiscaux sur ces mêmes produits pétroliers constituent une manne importante pour les finances publiques, pouvant atteindre les 15 milliards pour la seule Taxe Intérieure à la Consommation ou TIC, en plus de la TVA. Ainsi, en 2011 où les dépenses brutes de subvention des produits pétroliers ont dépassé les 44 milliards de dirhams, cette subvention « nette » de la TIC serait ramenée à respectivement 31,6 milliards de dirhams, et le poids relatif sur le PIB serait réduit de près de 1,5 point.

Concernant l'impact des subventions sur les prix, et en comparant l'évolution du coût de revient des produits pétroliers avec le prix de vente public (PVP) subventionné, il apparaît que si les premiers enregistrent de fortes fluctuations liées à la volatilité des cours mondiaux du pétrole, les PVP restent relativement stables, avec toutefois des différences selon le produit.

Pour **le Super**, le prix hors subvention étaient dans certaines périodes inférieurs au prix de vente public réglementé jusqu'au début de 2010. Le montant de la subvention moyenne était en effet de 1,22 DH/l. Par contre la hausse des cours mondiaux en 2011 a engendré un différentiel important, dépassant les 30% à certaines périodes ce qui a eu un impact sur l'importance de la subvention moyenne qui fut de 2,70 DH/l.

11 La méthode de calcul est la même que celle utilisée pour 2010. La quantité de blé tendre pour fabriquer les farines libres et qui a bénéficié des subventions a été estimée à 10 119 666 quintaux en 2011 (montant global de la subvention forfaitaire obtenu de l'ONICL divisé par 30DH le montant de la subvention forfaitaire qui a été fixée en 2011 par Arrêté ministériel).

12 Ces quintiles représentent des tranches de 20% de la population selon leur niveau de dépenses annuelles moyennes par personne. Q1 représente les 20% de la population les plus défavorisés et Q5 les 20% les plus favorisés.

Quant au **Gasoil**, le prix hors subvention a dépassé le prix de vente public dès avril 2009, et la différence, qui est subventionnée, s'accroît de plus en plus. Ainsi, le montant moyen de la subvention du Gasoil est passé de 0,24 DH/l en 2009 à 2,03 DH/l en 2010 et à 3,89 DH/l en 2011.

Concernant le **Fuel N°2** (destiné essentiellement aux industries), son prix de revient a été impacté significativement par l'envolée des cours mondiaux des produits pétroliers, et n'a pas été répercuté sur les prix de vente fixés à 3678 DH/t depuis juillet 2010, engendrant ainsi des dépenses de subvention de plus en plus importantes. La charge moyenne de compensation du Fuel N°2 est passée de 569 DH/t en 2009 à 1.356 DH/t en 2010 et à 2.372 DH/t en 2011.

Quant au **Fuel ONE**, le prix de reprise est identique à celui du Fuel N°2 mais il n'est pas soumis à la TIC. Cependant même si son prix de revient est inférieur, la charge de compensation est plus élevée pour garantir une offre à un prix fixe et modéré de 2.384,83 DH/t. La charge moyenne de compensation est ainsi passée de 2.477 DH/t en 2010 à environ 3.500 DH/t en 2011.

Pour le **Fuel Spécial**, utilisé pour le fonctionnement des centrales de production électrique, son coût de revient est supérieur d'environ 22% à celui du Fuel ONE, alors que son prix de vente ne l'est que de 9% en moyenne sur 2011. Sa charge de compensation moyenne a donc augmenté de 2.758 DH/t en 2010 à 4.526 DH/t en 2011.

Ainsi l'ONE a elle seule, de par sa consommation de Fuel ONE et de Fuel Spécial, a bénéficié d'environ 6,33 milliards de dirhams de subvention sur les produits pétroliers en 2011, et le secteur industriel de 2,49 milliards de dirhams.

S'agissant du **gaz Butane**, le prix de vente public est fixé à 3.333,33 DH/t depuis de nombreuses années, alors que le prix de revient évolue entre 10.000 DH/t et 11.000 DH/t en 2011. Les données traitées dans l'étude illustrent l'évolution de l'écart entre ces deux prix entre 2009 et 2011. La charge moyenne de compensation a augmenté de 3.216 DH/t en 2009 à 5.357 DH/t en 2010 et à 6.977 DH/t en 2011.

La part de la subvention dans le prix de vente public est très élevée pour le Fuel utilisé dans la production électrique (59,2% et 63,5%) et davantage pour le gaz Butane (67,6%), ce qui entraîne dans certains cas son utilisation à des fins autres que domestiques et donc un détournement de l'objectif de la subvention à l'origine « social » à des fins « économiques » notamment dans l'agriculture ou la restauration.

Par ailleurs, le système de compensation des produits pétroliers revêt un caractère universel ; il profite à tous les agents économiques quel que soit leur niveau de vie ou de consommation. En plus des impacts indirects sur le niveau de compétitivité des secteurs utilisant les produits pétroliers en tant qu'intrants (transports, industrie, agriculture, pêche, production d'électricité...) et qui ne sont pas étudiés ici en l'absence de données¹³, ce système a des impacts directs sur tous les consommateurs à travers la réduction des prix à la consommation.

Selon les données publiées par le Haut Commissariat au Plan sur l'exactitude de ciblage et la distribution des avantages tirés de la subvention basée sur les deux dernières enquêtes sur le niveau de vie des ménages, du fait de son pouvoir d'achat plus élevé, le quintile le plus favorisé de la population (Q5) bénéficie 6 fois plus de ces aides que le quintile le moins favorisé (Q1) pour les produits pétroliers hors Butane.

Pour le Butane, la différence, même si elle est significative, est moins forte, puisque les consommateurs du quintile le plus favorisé bénéficient 2,27 fois plus des subventions que ceux du quintile le plus défavorisé.

Chapitre III : Les dysfonctionnements relevés au niveau des filières

L'examen des filières de la farine de blé tendre, de la filière sucrière et des produits pétroliers a permis de relever plusieurs dysfonctionnements qui limitent l'efficacité et l'efficience du système de compensation en vigueur.

Ainsi, pour **la filière de la farine de blé tendre**, il a été constaté que celle-ci est régie par un corpus juridique hétérogène et complexe et se caractérise par une multitude d'intervenants rendant son l'appréhension de cette filière difficile.

13 L'analyse de l'impact réel de la subvention sur la compétitivité par secteur et par branche permettrait de mieux cibler les subventions vers ceux qui montrent des gains de compétitivité significatifs et qui répondent à des objectifs économiques et sociaux déterminés.

De même, nous avons constaté un manque de ciblage des populations bénéficiaires puisque les subventions allouées à cette filière bénéficient à toutes les catégories d'utilisateurs et à toutes les couches sociales, ce qui impact considérablement le poids de la subvention.

Par ailleurs, cette étude a confirmé le constat d'une forte dépendance de l'amont agricole vis-à-vis des conditions climatiques ce qui engendre un recours systématique aux importations de blé tendre. En outre, nous avons bien relevé l'existence de situations de rentes injustifiées au stade de la mouture et de la distribution des farines de blé tendre ce qui nécessite l'amélioration de la gouvernance de la filière.

Au niveau de **la filière sucrière**, et en plus de la forte dépendance constatée vis-à-vis des importations de sucre brut en dépit des efforts déployés dans ce sens par les pouvoirs publics, la présente étude a permis de constater de développer davantage la transparence au stade de la distribution et l'absence de fixation du prix à la consommation. De même, il a été relevé que le secteur demeure dominé par un opérateur unique aussi bien au niveau du stade d'extraction du sucre brut que du raffinage, d'où la nécessité de réfléchir sur la possibilité d'encourager la concurrence au niveau de ce segment.

Concernant les **produits pétroliers**, cette étude a permis de mettre en évidence un tant soit peu la structure des prix qui semble inadaptée puisque le prix de reprise, qui est le prix de base du produit raffiné avant distribution, est indexé sur le cours de Rotterdam et non pas sur le coût réel d'acquisition qui peut être plus compétitif. Ce prix de référence peut entraîner une surévaluation du prix de revient, particulièrement pour les produits liquides, et donc alourdir les charges de compensation.

De même, les frais de fret, assurance et approche sont fixés par voie réglementaire, ce qui ne reflète pas la compétitivité des opérateurs. Les frais bancaires et portuaires ont été arrêtés en 2002 au moment où ces taux étaient très élevés et il est primordial de les actualiser. Leur maintien à leurs niveaux actuels génère des surcoûts pour la compensation.

Concernant le **gaz butane**, il se caractérise par une structure des prix comprenant des composantes nécessitant une actualisation et une forfaitisation, notamment en ce qui concerne la provision de transport en vrac¹⁴. A cela s'ajoute le fait que le prix de vente public est fixe depuis plusieurs années malgré une forte hausse des cours mondiaux, favorisant ainsi l'usage de cette énergie à des fins autres que celles sociales à l'origine de la subvention.

Au niveau du stade de la distribution, comme tout au long du processus de la filière, les prix, les frais et les marges sont fixés préalablement par les pouvoirs publics en concertation avec les opérateurs du secteur. La concurrence par les prix est donc absente, seule la concurrence par les services et la qualité des produits (dépendant notamment des conditions de stockage et de vente) peut se faire.

Partie II : Quelques pistes de réforme du système de compensation par la libéralisation

La deuxième partie de cette étude est consacrée à la proposition de pistes de réformes selon deux scénarii. Le premier scénario sera consacré à un modèle de libéralisation qui consistera essentiellement en une suppression des subventions et à la mise en place des conditions de libre concurrence sur le marché. Ce modèle, qui permettrait de dégager des « économies » substantielles pour les finances publiques, ne saurait être sans conséquences tant sur le niveau de vie des consommateurs que sur les opérateurs économiques.

Pour apporter quelques pistes d'amélioration de ce modèle de libéralisation, et en s'inspirant d'expériences internationales en matière notamment d'accompagnement socioéconomique du processus de libéralisation, nous proposerons un deuxième scénario, basé sur une libéralisation « compensée » par des mesures de modulation fiscale et de transferts directs conditionnés au profit des catégories cibles de consommateurs et d'opérateurs économiques.

¹⁴ Ce prélèvement, qui est de 50 DH/t dans le prix de reprise, permet une recette de 90 millions DH, alors que le coût réel de ce transport vers les centres emplisseurs est de 195 millions de dirhams en 2011.

Chapitre I : L'évaluation des impacts de la libéralisation des filières

1.1 Les impacts sur les prix

La libéralisation des filières examinées dans le cadre de cette étude et la suppression du système de compensation entraînerait une hausse des prix de tous les produits. Le tableau suivant récapitule les estimations des prix de chacun des produits sur la base des prix moyens de 2011.

Estimation des prix après libéralisation (dirhams/unité)

	Prix actuel subventionné	Prix après libéralisation avec maintien des droits à l'importation
(Farine subventionnée (kg	2,00	3,93
(Farine libre (kg	5,00	5,67
(Pain 200 g(unité	1,2	1,34
(Sucre (kg morceaux	5,008	9,109
(Super (l	10,18	12,00
(Gasoil (l	7,15	10,94
(Fuel N°2(T	3.678,00	6.049,83
(Fuel ONE (T	2.384,83	5.848,28
Fuel Spécial	2.600,92	7.126,51
(Butane (12kg	40	123,72

Ce scénario de libéralisation engendrerait ainsi une hausse des prix de tous les produits concernés qui se répercuterait sur le niveau de vie des consommateurs, et particulièrement pour les populations défavorisées, d'autant plus qu'il s'agit de produits de base (farine, sucre et gaz Butane). La hausse la plus importante serait enregistrée pour le gaz Butane dont le prix augmenterait de 210% passant de 40 DH à 123,72 DH.

Ces augmentations des prix impacteraient également les branches d'activité qui utilisent ces produits en tant qu'intrants, notamment les industries agroalimentaires, le transport et la production d'électricité.

1.2 Les impacts budgétaires

Sur le plan budgétaire, la suppression des subventions de la farine de blé tendre, du sucre produit localement, de l'essence, du gasoil, du Fuel et du gaz Butane générerait des « économies » budgétaires importantes. Ces économies auraient pu atteindre plus de 51 milliards de dirhams pour 2011, comme l'indique le tableau suivant qui récapitule, pour l'ensemble des filières, les impacts budgétaires de la libéralisation.

Estimation de l'impact budgétaire de la libéralisation des produits actuellement subventionnés

	Montant des « économies » par filière
Farine	3.402
Sucre	5.053
Produits pétroliers	43.314
Total	51.769

Ces « économies », dans un contexte de ressources budgétaires limitées, pourraient être allouées à des investissements plus efficaces tant sur le plan économique, selon les orientations stratégiques de développement, que sur le plan social, d'abord à court et moyen termes, en ciblant davantage les populations défavorisées, puis à plus long terme à travers le renforcement des capacités productives nationales, la création de l'emploi et l'amélioration des conditions de vie de la population.

1.3 Les impacts de la libéralisation sur le plan socio-économique

Le tableau suivant récapitule les dépenses supplémentaires qu'engendrerait la libéralisation de chacune des filières considérées, telles qu'estimées dans les paragraphes précédents.

Nous avons retenus les produits pour lesquels les subventions ciblent directement les populations défavorisées, à savoir la farine, le sucre et le gaz butane. Pour les autres produits, à savoir le Super, le Gasoil et le Fuel, il convient de préciser que leurs subventions touchent les populations défavorisées également, mais de manière indirecte (coût des transports et de l'électricité notamment).

Estimation des dépenses supplémentaires engendrées par la hausse des prix de la farine de blé tendre, du sucre et du gaz Butane liée à la libéralisation (DH/personne/an)

	Quintiles par niveaux de dépense					Situation par rapport à la pauvreté	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Pauvres	Non pauvres
Dépenses supplémentaires par an et par personne pour la farine de blé tendre	59	86	100	123	166	47	117
Dépenses supplémentaires par an et par personne pour le sucre	106	133	150	173	229	88	163
Dépenses supplémentaires par an et par personne pour le Butane	257	314	383	426	585	229	408
Total	422	533	633	722	980	364	688

Il ressort du tableau ci-dessus que la libéralisation engendrera des impacts significatifs sur le pouvoir d'achat de la population dont il faudrait tenir compte pour toute réforme, et particulièrement pour les catégories défavorisées de la population.

Ainsi, pour le premier quintile qui représente la tranche de 20% la plus défavorisée de la population, la libéralisation de la farine, du sucre et du gaz butane engendrerait une hausse des dépenses d'environ 422 DH par personne et par an.

Naturellement, cet impact sur le consommateur est plus conséquent sur les quintiles supérieurs en raison de leur pouvoir d'achat qui est plus important, ce qui témoigne du fait que le système de compensation profite davantage aux populations les plus favorisées.

En plus des effets que pourraient engendrer la hausse des prix des produits actuellement subventionnés en termes d'inflation et qui ne sont pas mesurés ici, la libéralisation pourrait générer des impacts négatifs sur la compétitivité de certains secteurs, notamment à court et moyen termes.

En effet, les dépenses supplémentaires pour les intrants de certains services et industries augmenteraient les coûts de revient et donc les prix, ce qui pourrait se traduire par une baisse de la demande ou de la rentabilité de certaines activités. Ces effets négatifs de la libéralisation pourraient être atténués par des aides d'Etat ciblées et conditionnées sur les plans temporel et adaptées aux spécificités de chaque branche d'activité en termes économiques et sociaux.

Chapitre II : La libéralisation compensée des filières

S'inspirant des expériences internationales en matière d'atténuation de la vulnérabilité et des impacts de la libéralisation notamment l'expérience brésilienne et indonésienne, nous avons tenté de présenter un modèle de libéralisation qui tient comptes des exigences liées à la préservation du pouvoir d'achat des populations défavorisées et de la compétitivité du tissu productif local, l'atténuation de la pression sur le budget de l'Etat et l'encouragement de la concurrence.

Le modèle proposé s'appuie d'un côté sur la libéralisation des filières et la suppression des subventions octroyées dans le cadre du système de compensation, et de l'autre côté la mise en œuvre de mesures d'accompagnement incluant quelques modulations fiscales et des transferts directs pour les populations cibles et les opérateurs économiques en vue d'endiguer les hausses de prix qui résulteront de cette libéralisation. Précisons par ailleurs que la modulation fiscale ne concernera que les produits ayant un impact social ou économique important à savoir le sucre, le gaz butane et les fuels.

2.1 Les aides directes aux consommateurs

Le tableau suivant présente les montants de l'aide directe aux consommateurs selon la définition des populations cibles et le montant de l'aide individuelle retenus.

Ainsi, pour les trois produits qui seraient concernés par une compensation de la hausse des prix à travers des aides directes, à savoir la farine de blé tendre, le sucre et le gaz Butane, le montant des aides directes par personne varierait entre 426 dirhams par an et 508 dirhams par an, selon que l'on opte pour un transfert équivalent à la consommation du second quintile ou à celui du troisième quintile qui correspondrait à une consommation moyenne.

Estimation du montant des aides directes pour compenser la libéralisation de la farine de blé tendre, du sucre et des produits pétroliers selon la population cible et l'option du montant du transfert retenue (en millions de dirhams par an)

Estimation de la charge globale des aides directes selon la population cible et l'option de transfert retenue

Population cible	Montant du transfert DH/ personne/an	Montant des aides directes Millions de dirhams par an
Population pauvre	TQ2= 426	1.210
Population pauvre	TQ3= 508	1.443
Population cible du RAMED	TQ2= 426	3.792
Population cible du RAMED	TQ3= 508	4.522
40% de la population	TQ2= 426	5.411
40% de la population	TQ3= 508	6.452
RAMED	1200 pour les pauvres 600 pour les non pauvres	7.044

La charge globale de compensation de la libéralisation de la farine de blé tendre, du sucre et du gaz Butane varierait entre 1,2 milliard et 7,04 milliards de dirhams par an, selon la taille de la population cible et le montant alloué par personne.

2.2 Les aides directes aux opérateurs économiques

Pour le sucre et les produits pétroliers, les surcoûts ont été estimés pour certaines catégories d'opérateurs économiques : 660 millions de dirhams pour les industries utilisant le sucre comme intrant, 7 milliards de dirhams pour les transporteurs en conséquence à la hausse des prix du Gasoil, 1,7 milliard de dirhams pour l'industrie et 5,4 milliards de dirhams pour la production d'électricité.

N'ayant pas de données sur d'autres secteurs, nous supposons que le montant global, à savoir près de 14,8 milliards de dirhams, serait l'aide maximale à accorder aux opérateurs économiques pour compenser les effets de la hausse des prix des intrants sur leur prix de revient.

Cette aide serait plus efficace et ne constituerait pas une distorsion au processus de libéralisation si elle était conditionnée d'abord sur le plan temporel, puis selon des critères d'éligibilité spécifiques en accord avec les stratégies nationales, régionales et même sectorielles de développement économique.

2.3 Le bilan budgétaire de la libéralisation compensée

L'estimation de l'impact budgétaire de ce scénario, récapitulée dans le tableau suivant pour les trois filières, montre un résultat net positif pour le budget de l'Etat quel que soit le niveau de générosité des aides directes en terme de taille de la population cible ou du montant des transferts par personne.

Ce bilan évalue ainsi une « économie » pour le budget variant de 24,7 à 30,5 milliards de dirhams selon les options de transferts.

Estimation du bilan budgétaire de la libéralisation intégrant les aides directes selon la population cible et l'option de transfert retenue

Population cible	Montant du transfert DH personne/an	Montant des aides directes Millions de dirhams par an	Bilan budgétaire Millions de dirhams par an
Population pauvre	TQ2= 426	1.210	30.543
Population pauvre	TQ3= 508	1.443	30.310
Population cible du RAMED	TQ2= 426	3.792	27.961
Population cible du RAMED	TQ3= 508	4.522	27.231
40% de la population	TQ2= 426	5.411	26.342
40% de la population	TQ3= 508	6.452	25.301
RAMED	1200 pour les pauvres 600 pour les non pauvres	7.044	24.709

Les calculs et estimations réalisés ont davantage un objectif indicatif dans le sens où ils se basent sur des données de consommation et de prix de 2011 et qu'ils ne tiennent pas compte des impacts sur l'inflation, notamment, ni des effets croisés de la libéralisation d'un secteur sur les autres (par exemple l'impact de la hausse des coûts des carburants sur le coût des transports de la farine ou du sucre).

Toutefois, ils démontrent que la libéralisation des filières serait viable si elle était accompagnée par une modulation de la fiscalité et des droits à l'importation ainsi que par des aides directes aux populations cibles et aux opérateurs économiques qui seraient éligibles.

Les aides directes aux populations, qui viendraient en complément des programmes sociaux en cours, notamment ceux inscrits dans le cadre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) ou le RAMED, permettraient de maintenir, voire d'améliorer le pouvoir d'achat des catégories concernées, et de réduire les inégalités de niveau de vie avec les catégories les plus favorisées qui ne bénéficieraient pas de ces transferts.

Cependant, et afin que ces aides directes aux ménages ne constituent pas une source de revenus « principale », elles pourraient être limitées à un nombre défini de personnes par ménage, ou même être conditionnées, par le biais d'une majoration, par exemple, à la scolarisation des enfants.

D'autres formes d'aide ciblées pourraient être mises en place, dont certaines inspirées d'expériences internationales. Il pourrait s'agir, par exemple, de programmes de restaurants « populaires », servant des repas équilibrés et accessibles dans des zones de concentration de populations défavorisées, ou encore d'aides complémentaires durant les périodes de grands froids dans les zones enclavées...

Concernant l'aide directe aux opérateurs économiques qui seraient directement touchés par les impacts de la libéralisation de ces produits, et notamment du sucre et des produits pétroliers, l'aide ne serait efficace que dans la mesure où elle répondrait, avec une temporalité limitée, à des objectifs socioéconomiques précis. Il pourrait s'agir de la formalisation des entreprises informelles, de la déclaration des employés aux systèmes de prévoyance sociale ou encore d'objectifs de productivité de manière à relever la compétitivité de l'économie nationale.

CONSEIL DE LA CONCURRENCE
www.conseil-concurrence.ma



Conseil de la Concurrence

km 5.5, Avenue Mohammed VI, Rabat, Maroc

Tél : 05 37 75 28 10 - 05 37 75 62 16 - 05 37 75 88 53 - Fax : 05 37 75 91 19

E.mail : mounafassa@conseil-concurrence.ma

Site Web : www.conseil-concurrence.ma